Государственное регулирование финансовой сферы

ВОЗМОЖНОСТЬ ВНЕДРЕНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО АУДИТА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОЛГОВЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ

В. А. КАБАШКИН,
доктор экономических наук,
профессор факультета экономики и права
E-mail: kva1955@bk.ru
Московский государственный
лингвистический университет

Статья посвящена важным актуальным вопросам развития государственного контроля за государственным долгом, а также формированию стратегического аудита государственных долговых обязательств.

Ключевые слова: *контроль, государственный, долг, стратегический, аудит, долговое обязательство.*

Решение стратегических задач всегда связано с повышением эффективности того или иного явления. В связи с этим в предлагаемой статье будет четко прослеживаться взаимосвязь между аудитом эффективности долговых обязательств и основами внедрения стратегического аудита в российскую практику.

В целях решения стратегических задач повышения эффективности долговой политики и минимизации присущих государственному долгу рисков необходимо акцентированное приложение усилий, направленных на увеличение роли аналитической составляющей в процессе принятия решений в области управления государственным долгом.

В предстоящие годы целесообразно перейти к регулярному использованию системы оценки эффективности политики в области государственного долга. Решение этой задачи предполагает разработку четких (количественно измеримых) показателей результативности деятельности по стратегическому управлению государственным долгом.

Одним из доказавших свою эффективность и широко используемых в практике развитых стран методологических подходов к оценке результативности государственной долговой политики является метод целевых ориентиров. В соответствии с этим подходом на основе анализа конъюнктуры национального и мирового финансовых рынков, а также с учетом финансовых потребностей государства в планируемый период разрабатываются и нормативно фиксируются конкретные показатели, которые должны быть получены в результате осуществления заемных операций и операций по управлению государственным долгом.

Использование этого подхода применительно к государственному внешнему долгу Российской Федерации создало бы предпосылки для определения эталонной (оптимальной с точки зрения риска и стоимости обслуживания) структуры задолженности, разработки практических мер, направленных на уменьшение риска по фактическому портфелю российских долговых обязательств. В бюджетный процесс могла бы быть включена практика расчета максимального уровня потенциального увеличения стоимости обслуживания долгового портфеля, полученные результаты учитывались бы при еже-

годном формировании и последующей корректировке проекта федерального бюджета Российской Федерации на предстоящий финансовый год.

В целях создания предпосылок для эффективного противодействия возможному негативному влиянию изменений рыночной конъюнктуры на расходы федерального бюджета по погашению и обслуживанию государственного долга необходима разработка механизмов страхования курсовых и процентных рисков, связанных со структурой государственного внешнего долга.

В целях решения задачи создания единой системы мониторинга внешних заимствований (всех субъектов хозяйствования) необходимо наладить информационное взаимодействие с источниками данных о внешних заимствованиях корпоративного сектора. Создание такой системы способствовало бы расширению возможностей проведения адекватной оценки состояния долговой устойчивости Российской Федерации, а формируемые в рамках этой системы данные могли бы быть эффективно использованы при общении с международными рейтинговыми агентствами по вопросу ускорения пересмотра уровней присвоенных России суверенных кредитных рейтингов.

Существенным моментом в процессе проведения стратегического аудита является то, что конечным потребителем заемных средств, как правило, являются субъекты хозяйствования. Данные структуры в настоящее время активно привлекаются к реализации государственно-частного партнерства.

Вопросам стратегического управления в отечественной экономической литературе уделено достаточное внимание[1]. Например, А. Л. Гапоненко и А. П. Панкрухин считают: «Стратегия – это общее направление развития. Если его нельзя указать точно, то все равно полезнее иметь не вполне четкое направление развития, чем никакого» [2]. По их мнению, процесс стратегического управления включает в себя три стадии: стратегическое планирование (выработка миссии и целей, СВОТ-анализ, выработка стратегии), реализацию стратегии (оргструктуры, информационная система, культура, кадры) и стратегический контроль (критерии и показатели контроля, мониторинг, анализ, бенчмаркинг).

Учитывая российскую практику предоставления предпринимательским структурам бюджетных средств на возвратной основе, следует четко скоординировать стратегию предоставления государством кредитных ресурсов со стратегией развития конкретного получателя этих средств (источником возврата государственных заемных средств могут быть различные доходы, получаемые конечным заемщиком).

В связи с этим примером стратегического аудита государственных долговых обязательств будет его проведение на объектах государственно-частного партнерства, использующих в качестве своих источников финансирования различные долговые инструменты (бюджетные кредиты, целевые займы, государственные гарантии).

Стратегические подходы в процессе реализации долговой политики крайне важны, так как существенной проблемой является разработанное «наличие стратегического подхода у государства как хозяйствующего субъекта и четко обозначенные цели работы концессий. Если государство не укажет, какие проблемы хочет с их помощью решить, мы вернемся к размыванию отношений и хаосу», как отмечает В. Романов[3]. Естественно, что стратегия использования долговых инструментов должна опираться как на стратегическое планирование, так и на стратегический аудит, поскольку экономическая жизнь не стоит на месте, а непрерывно развивается и усложняется.

Соответственно совершенствуются и методы ее исследования и анализа. Одной из таких прогрессивных методик является новая для России практика стратегического аудита, которая может быть использована в рамках аудита, проводимого органами государственного контроля.

В текущих условиях перехода к бюджетированию, ориентированному на результат, и к среднесрочному планированию расходов федерального бюджета независимая оценка эффективности расходования средств на решение конкретных задач приобретает новое содержание. Совершенно ясно, что развитие страны ставит новые задачи перед органами контроля. Так, в материалах Счетной палаты Российской Федерации в 2005 г. было указано на разработку научной методики стратегического аудита[4]. Отмечено, что стратегический аудит – это

---

[1] См. *Ансофф И.* Новая корпоративная стратегия. СПб: Питер, 1999; *Гапоненко А. Л., Панкрухин А. П.* Стратегическое управление. М.: Омега-Л, 2004; *Кинг У., Клиланд Д.* Стратегическое планирование и хозяйственная политика. М.: Прогресс, 1982; *Томпсон А. А. Стрикленд А. Дж.* Стратегический менеджмент. Банки и биржи, 1996; *Хасби Д.* Стратегический менеджмент: учеб. пособие. М.: «Контуры», 1998 и др.

[2] *Гапоненко А. Л., Панкрухин А. П.* Стратегическое управление. М.: Омега-Л, 2004. С. 8.

[3] В. Романов, председатель правления банка «Электроника»: «Первопроходцев ожидает множество проблем».

[4] *Рябухин С. Н.* О некоторых актуальных проблемах правового регулирования аудита эффективности использования средств федерального бюджета // Финансовый контроль. 2006. № 6. С. 141.

не обсуждение целесообразности принятых государством решений, а специальная методика, которая позволяет оценить ресурсную обеспеченность и реализуемость заявленных планов.

По мнению С. Н. Рябухина и С. Б. Климантова[5], стратегический аудит – это комплекс экспертно-аналитических и контрольных мероприятий, позволяющих оценить эффективность использования национальных ресурсов для достижения стратегических целей, формулируемых руководством страны на определенный период. При этом, как и при внедрении в практику контроля (аудита) эффективности использования государственных средств, в части проведения стратегического аудита имеется существенная проблема – отсутствие нормативно-правовой базы.

Стоит заметить, что детерминация понятия «стратегический аудит» в экономической литературе носит практический характер[6], что обусловлено относительной молодостью этого явления в нашей стране. Стратегический аудит долговых обязательств должен базироваться на среднесрочной и долгосрочной долговой стратегии Правительства Российской Федерации. Существенным является то, что инструменты заимствований все разнородные и по своей экономической сути, и по объему, и по срокам заимствований, поэтому необходимо расставить приоритеты, над чем работать в среднесрочной и долгосрочной перспективе. В соответствии с конкретными задачами и целями, указанными в данной стратегии, по результатам проведения стратегического аудита должны планироваться контрольные (аудиторские) мероприятия на федеральном и субфедеральном уровнях.

В этих условиях к стратегическому аудиту с методологической точки зрения надо подходить в двух разрезах: методические основы проведения стратегического аудита, направленного на проверку стратегии долговой политики страны; методические основы проведения стратегического аудита конечных заемщиков. В результате это позволит на этапе выработки стратегии определить критерии результативности государственного контроля, то есть заранее можно спрогнозировать эффективность работы контрольного органа в рамках стратегии его деятельности и сравнить результаты с фактической эффективностью деятельности контрольного органа.

В связи с изложенным следует отметить, что под общим понятием эффективности чего-либо, каких-либо действий следует понимать отношение результата к вложенным средствам. Когда рассматривают вопрос об эффективности управленческой деятельности, включающей и контрольную, обычно имеют в виду адекватность достигнутых в процессе ее осуществления результатов намеченным целям. Одновременно необходимо учитывать и затраты времени, материальных и денежных средств, трудовых ресурсов и т. д.

С учетом этого положения критерием эффективности финансового контроля будет соотношение достигнутого контролирующим органом результата с поставленной целью.

Оценка эффективности контрольной работы не будет полной без понимания ее целей в широком и узком смысле. Различие в смысле целей основано на глобальности суждений и понимании содержания государственного финансового контроля. Так, под целями в широком смысле стоит понимать рост темпов развития экономики, обеспечение стабильности финансовой системы, увеличение доходной части федерального бюджета и экономия средств в его расходной части. В узком смысле целью финансового контроля является сокращение количества и объемов правонарушений в экономической сфере.

Различие в поставленных целях существенно изменяет подход к оценке эффективности контроля в одном и другом случае. При понимании целей в широком смысле возникает серьезная методологическая проблема установления критериев определения вклада финансового контроля в уровень достижения цели. Определение же эффективности контроля при понимании его целей в узком смысле с методической точки зрения не представляет сложности.

Таким образом, единственно верным методом, позволяющим в полной мере оценить эффективность государственного финансового контроля, представляется учет совокупных его последствий. Получение данных о таком результате требует знания конкретного содержания деятельности контролирующего органа; реакции на его действия субъекта контроля; изменений, происходящих под влиянием контроля в управленческой деятельности.

Невозможно судить об итогах контроля без выявления практических результатов, влияния, которое он оказал на содержание деятельности проверяемого субъекта или должностного лица. Если контрольный орган обнаружил недостатки

[5] *Рябухин С., Климантов С.* Аудит эффективности государственного сектора экономики. М.: Триада Лтд, 2006. С. 35.

[6] См. URL: http://astarta-tanit.com.ua; http://www. allmedia.ru; http://www. businessprint.ru и др.

или нарушения и выяснил, кто в них персонально виноват, он обязан не только принять меры к виновным, но прежде всего указать пути и способы улучшения работы, установить для устранения недочетов определенный срок, а затем проверить исполнение.

Как уже сказано, одновременно с учетом всех результатов финансового контроля необходимо учитывать и сопровождающие его затраты: длительность проверок, число участвующих в проверках лиц, различного рода расходы (на транспорт, командировки) при выезде на место и т. д. В этой связи необходимо понимать, что затраты в любом случае должны быть соизмеримы с результатом контроля. Таким образом, одним из критериев оценки эффективности работы государственных контрольных органов следует считать критерий экономности.

Понятие эффективности финансового контроля тесно связано с понятием его результативности. От критерия результативности неотделим критерий действенности, который отражает то положительное влияние, которое финансовый контроль оказывает на содержание деятельности проверяемого органа или лица, умение контролирующего выправить положение: обеспечить своевременное и полное выполнение подконтрольным субъектом своих рекомендаций, указаний и предложений, а при необходимости добиться их выполнения, используя предоставленные законодательством полномочия.

Результативность, действенность, экономичность позволяют судить об эффективности финансового контроля только в общей форме. Конкретно оценивать практические результаты помогают разработка и использование устойчивых, постоянных измерителей – показателей. Для них характерно раскрытие внутреннего содержания контрольной работы, показ составных частей, из которых складывается полученный положительный результат, что и дает возможность оценивать качество контроля.

Показатели играют двойную роль: с одной стороны, свидетельствуют об уровне работы контролирующего органа, являются основой оценки его работы, а с другой – выявляют и устраняют возникающие в подконтрольных субъектах нарушения. Показатели всегда должны содержать в себе количественную оценку проводимой контрольным органом работы[7].

Помимо критериев эффективности следует рассматривать и куда более многочисленные и разнообразные показатели эффективности. Показатели, отражающие степень воздействия финансового контроля на деятельность подконтрольного субъекта или лица, его влияние на содержание и стиль управленческой деятельности, могут быть разделены на количественные и качественные.

Использование таких показателей, как количество проведенных проверок, принятых по ним и реализованных решений, позволяет судить о силе воздействия контроля на качество управления. Конечно, эффективность контроля не может измеряться только количеством проведенных проверок, охваченных контролем объектов, числом принятых по материалам проверок решений, так как является чисто количественным показателем и без привязки к каким-либо качественным показателям может привести к увлечению контролеманией, формализму, при котором обилие проверок не сопровождается фактическим устранением недостатков и нарушений. Тем не менее данному показателю стоит приписывать вполне определенную роль, состоящую в информировании о систематичности контроля, загрузке контрольного органа, его активности и инициативе.

Правильная оценка результатов деятельности контрольных органов связана с выявлением и учетом показателей, которые характеризуют затраты, связанные с осуществлением контроля. Они включают число проверяющих и число работников проверяемого органа, которые готовят необходимые материалы, затраченное теми и другими время, полноту предоставленных сведений, общее число участников проверки и т. д.

Изучение подобных показателей при проверках эффективности отдельных государственных заимствований позволяет установить, что в отдельных случаях объем произведенных затрат несоразмерен с полученными результатами. Так, в некоторых случаях недостаток опыта работы с внешними займами, международными организациями (Всемирный банк, ЕБРР) не позволяет правильно спланировать проверку, которая в итоге может оказаться проведенной наспех.

При всей сложности выделения критериев эффективности финансового контроля в общей эффективности управленческой деятельности их определение все-таки возможно при использовании следующих методических подходов.

Во-первых, нужно четко установить структуру эффективности финансового контроля. Она, по

[7] Вопросы теории и методологии. Теоретические и методические основы оценки эффективности государственного финансового контроля // Бюллетень Счетной палаты. 2001. № 1 (37).

мнению автора, состоит из двух частей: во-первых, это макроэффективность государственного финансового контроля и, во-вторых, промежуточная эффективность деятельности органа контроля.

Макроэффективность – это сумма эффектов, полученных от проведения финансового контроля, которые можно классифицировать следующим образом:

- социальный эффект;
- организационный эффект;
- экономический эффект[8].

Социальный эффект от государственного финансового контроля состоит в том, что по результатам проверок в случае виновности какого-либо должностного лица к нему применяются соответствующие карательные меры, включающие также и увольнение. Это приводит, во-первых, к тому, что в руководящих слоях остаются только настоящие профессионалы. Во-вторых, увольнение или наказание работника за, например, взятку дает поучительный пример другим работникам. В целом социальный эффект заключается в повышении профессионализма и дисциплины среди работников государственных органов, что, в свою очередь, способствует улучшению массового мнения о государственной власти.

Организационный эффект заключается в том, что по итогам контрольных мероприятий, проводимых, в частности, Счетной палатой Российской Федерации, предлагаются и реализуются меры по улучшению структуры федеральной исполнительной власти. В результате повышается управляемость в государстве, сокращаются излишние звенья или создаются новые, необходимые для экономики, повышается оперативность управления.

Экономический эффект достигается в результате улучшения деятельности органов федеральной исполнительной власти в части экономии бюджетных и внебюджетных средств, повышения рентабельности производства, снижения себестоимости продукции и т. д.

Под промежуточной эффективностью деятельности органа государственного финансового контроля следует понимать соотношение экономических результатов исполнения представлений и предписаний (возврат средств в федеральный бюджет, включая штрафные санкции; возврат средств на бюджетные счета предприятий и т. д.) и затрат на содержание органа государственного финансового контроля. В конечном счете реструктуризация займов сокращает государственный внешний долг России и выплаты по нему.

Количественная оценка макроэкономической эффективности финансового контроля может быть определена по формуле $Э_{эф} = (Э_с + Э_о + Э_э) / З$, где $Э_{эф}$ – экономическая эффективность; $Э_с$ – денежное выражение социального эффекта; $Э_о$ – денежное выражение организационного эффекта; $Э_э$ – денежное выражение экономического эффекта; $З$ – затраты на содержание органа финансового контроля.

Как видно из формулы, не все показатели и не всегда можно оценить количественно и в денежной форме, поэтому на практике наиболее приемлем упрощенный расчет экономической эффективности:

$Э_{эф} = (Э_б + Э_с) / З$, где $Э_б$ – средства, возвращенные на бюджетные счета и в федеральный бюджет; $Э_с$ – средства, полученные в результате улучшения деятельности объекта контроля.

Промежуточная эффективность деятельности органа государственного финансового контроля рассчитывается по формуле $Э_{эф} = Э_б / З$. При этом надо понимать, что данный расчет не включает всех остальных положительных эффектов, трудных в количественной оценке.

Рассматривая вопросы эффективности контроля в целом, следует учитывать и эффективность работы органа финансового контроля, которая зависит в первую очередь от эффективности работы инспекторского состава. Поэтому представляется уместным рассмотрение некоторых аспектов оценки эффективности работы инспекторов.

Для такой оценки может быть использована методика на основе следующих показателей:

- объем проверенных средств ($О_п$.);
- количество проведенных контрольных мероприятий ($К_к$);
- объем нецелевого использования средств федерального бюджета, выявленный при проведении контрольного мероприятия, и сумма начисленных штрафных санкций ($О_н$);
- количество представлений, подготовленных по итогам контрольных мероприятий ($К_п$);
- объем средств, возвращенных в федеральный бюджет по итогам контрольных мероприятий ($О_{сф}$).

В соответствии с приведенными показателями могут быть выведены несколько аналитических показателей, оценивающих эффективность работы инспекторов:

[8] Вопросы теории и методологии. Теоретические и методические основы оценки эффективности государственного финансового контроля // Бюллетень Счетной палаты. 2001. № 1 (37).

- коэффициент интенсивности работы инспектора $K_и$: $K_и = K_к / K_ф$, где $K_ф$ – количество контрольных мероприятий, проведенных в целом по структурному подразделению (инспекции);
- коэффициент результативности контроля $K_р$: $K_р = O_н / O_п$;
- коэффициент реализуемости контроля $K_{рк}$: : $K_{рк} = K_п / K_к$;
- коэффициент действенности контроля $K_д$: : $K_д = O_{сф} / O_н$;
- коэффициент окупаемости работы $K_о$: $K_о = = O_{сф} / O_з$, где $O_з$ – объем затрат.

Вопросы повышения эффективности государственного финансового контроля за использованием долговых обязательств, а в частности займов международных финансовых организаций, давно ставятся как различными органами исполнительной и законодательной власти, так и самими контролирующими органами. Это связано прежде всего с большим количеством проблем при реализации проектов с использованием средств внешних заимствований: постоянное продление сроков реализации проектов, нерациональное и неэффективное использование средств (о чем говорит постоянное сокращение уже действующих займов) и др.

Очевидно, что повышение эффективности государственного финансового контроля как одной из важнейших функций управления позволит не только повысить эффективность использования внешних заимствований, максимизировать их пользу для экономики, повысить качество управления займами, но и существенно снизить затраты государства на обслуживание внешнего госдолга.

При анализе действующей системы государственного финансового контроля становятся очевидны многочисленные проблемы, решение которых позволит повысить эффективность как самого контроля, так и использования займов в целом.

Список литературы

1. *Кабашкин В. А.* Отдельные вопросы совершенствования управления государственным долгом субъектов Российской Федерации. Вестник Московского государственного лингвистического университета. Экономика. 2009. № 542.
2. *Кабашкин В. А.* Система контроля за государственным долгом в Российской Федерации и опыт контрольных органов стран – участниц ИНТОСАИ и ЕВРОСАИ / В. А. Кабашкин, Е. С. Лобачева, И. Ю. Сазонова // Системы государственного контроля в Российской Федерации: теория и практика. М.: РАГС, 2005.
3. *Рябухин С. Н.* Аудит эффективности использования государственных ресурсов – современная форма финансового контроля. М.: Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2004. № 11.

CNews Conferences
агентство маркетинговых коммуникаций

Агентство маркетинговых коммуникаций CNews Conferences
при информационной поддержке Издательского дома «ФИНАНСЫ и КРЕДИТ»
проводит в 2010 году следующие мероприятия:

25.05.2010 года Круглый стол «Business Intelligence в России 2010»
27.05.2010 года Круглый стол «Защита от инсайдеров: актуальность задачи»
03.07.2010 года Круглый стол «Оптимизация затрат на ИТ-инфраструктуру»
08.06.2010 года Круглый стол «СЭД: главные тренды 2010»
10.06.2010 года Круглый стол «ИКТ в ТЭК 2010: проблемы и решения»
17.06.2010 года Круглый стол «ИКТ в здравоохранении 2010»
24.06.2010 года Конференция «Рынок call-центров: новые возможности»
01.07.2010 года Круглый стол «Управление непрерывностью бизнеса: лучшие ИТ-решения»
06.07.2010 года Круглый стол «Информатизация розницы: новые ИТ-приоритеты»
08.07.2010 года Круглый стол «Business Performance Management 2010»
07.12.2010 года Круглый стол «ИТ-аудит: возможности и результаты»

По вопросам участия, а также за дополнительной информацией обращаться по телефону +7 (495)363-11-57 либо e-mail: events@cnews.ru *http://www.cnews.ru/*