

ПРИНЦИПЫ ФОРМИРОВАНИЯ ИННОВАЦИОННОЙ МОДЕЛИ КОНТРОЛЯ НАД ЭФФЕКТИВНОСТЬЮ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ

УДК 336.14

Елена Ивановна Чибисова,
к.э.н., доцент кафедры Математического
обеспечения информационных систем и
инноватики Московского государственного
университета экономики, статистики и ин-
форматики (МЭСИ)
Тел. (495) 442-80-98
Эл.почта: ElChibisova@mesi.ru

Олег Валерьевич Чибисов,
к.э.н., доцент кафедры Финансов, кредита и
банковского дела Московского государствен-
ного университета экономики, статистики и
информатики (МЭСИ)
Тел. (495) 442-24-93
Эл.почта: ovchibisov@mesi.ru

Анна Александровна Вершинина,
старший преподаватель кафедры Экономи-
ческой теории и инвестирования Московс-
кого государственного университета эконо-
мики, статистики и информатики (МЭСИ)
Тел. (495) 442-75-98
Эл.почта: AVershinina@mesi.ru

В статье рассмотрен инновационный подход
по применению оценочных показателей
для повышения качества контроля над эф-
фективностью использования бюджетных
средств, предлагается создать внутри бюд-
жетную административную систему контро-
ля по эффективности и целесообразности
использования бюджетных средств.
Ключевые слова: инновационный подход,
эффективность, свободный остаток, банки.

Elena I. Chibisova,
PhD in Economics, Associate Professor,
the Department of Information Systems and
Software Technology Innovation Moscow
State University of Economics, Statistics and
Informatics (MESI)
Tel. (495) 442-80-98
E-mail: ElChibisova@mesi.ru

Oleg V. Chibisov,
PhD in Economics, Associate Professor, the
Department of Finance, Credit and Banking
Moscow State University of Economics, Statis-
tics and Informatics (MESI)
Tel. (495) 442-24-93
E-mail: ovchibisov@mesi.ru

Anna A. Vershinina
Senior Lecturer, the Department of Economic
Theory and Investment Moscow State University
of Economics, Statistics and Informatics (MESI)
Tel. (495) 442-75-98
E-mail: AVershinina@mesi.ru

PRINCIPLES OF FORMATION OF INNOVATIVE MODEL OF EFFICIENCY OF BUDGET FUNDS USE

The article describes the innovative approach
to use of performance indicators to improve
the quality of efficiency control of budget funds
use, it is offered to create the inner budgetary
administrative system of control on the effec-
tiveness and appropriateness of the budgetary
funds use.

Keywords: innovation, efficiency, free balance,
banks.

1. Введение

В статье 38 Бюджетного кодекса РФ закреплён принцип адресности и целевого характера бюджетных средств, который означает, что бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств доводятся до конкретных получателей бюджетных средств с указанием цели их использования. Бюджетные учреждения и иные получатели бюджетных ассигнований представляют отчетность в соответствии с бюджетным законодательством РФ и города Москвы, а при наличии договора (соглашения) на получение соответствующих видов ассигнований (например, в отношении субсидий) – в соответствии с условиями заключенного договора (соглашения).

В Российской Федерации существует единый порядок составления и представления отчетности об исполнении бюджетов главными распорядителями (получателями) средств, администраторами поступлений, а также органами организующими исполнение и кассовое обслуживание бюджета.

Финансовый контроль является неотъемлемым элементом управления финансами и денежными потоками с целью обеспечения целесообразности и эффективности финансовых операций. Он прямо и непосредственно вытекает из контрольной функции финансов, однако если в контрольной функции выражается сущность финансов, то финансовый контроль в этом случае отражает регламентированную деятельность специально созданных контролирующих органов за соблюдением финансового законодательства и финансовой дисциплины всех экономических субъектов. Сегодня финансовый контроль можно разделить на две взаимосвязанные сферы: государственный и негосударственный.

Государственный контроль сегодня это неотъемлемая часть государственного устройства, в которой одна из важнейших функций управления страной является обязательное условие эффективного функционирования финансово-кредитной системы. Во многом данный факт обусловлен тем, что непосредственно на государственные органы ложится наибольшее количество функций по защите финансовых прав и интересов членов общества, а также использование различных способов предупреждения, предотвращения злоупотреблений и краж.

Государственный финансовый контроль представляет собой регламентированную деятельность государственных органов власти и управления по проверке финансовых операций, связанных с образованием, распределением и использованием централизованных и децентрализованных денежных фондов. Поэтому государственные контролеры наделены правом осуществлять ревизии и проверки как в государственном секторе, так и в сфере частного и корпоративного бизнеса.

Развитие экономики страны на сегодняшний день способствует необходимости повышения статуса системы государственного управления и контроля над эффективностью использования бюджетных средств не только государственного бюджета, но и средств местных бюджетов. Государственный контроль расходования средств является важнейшей функцией рационального государственного управления. При этом эффективность использования средств государственного бюджета может определяться в зависимости от поставленных задач и качества контроля.

Контроль над эффективностью использования бюджетных средств, с одной стороны является следствием прогресса развития финансовой системы государства и местных органов власти и местного самоуправления, а с другой стороны одним из факторов способствующих пересмотру управления государственными финансами на предмет эффективности использования в целях повышения качества исполнения бюджета. В процессе контрольных мероприятий используются различные инструменты государственного регулирования такие как: применение оценочных показателей, аналитические процедуры, использование коэффициентов методов, а также проводятся различные опросы, анкетирование, ревизии

и проверки, требующие тщательной подготовки, достаточного количества времени и качественных оценочных показателей.

2. Принципиальный подход по формированию инновационной модели контроля над эффективностью использования бюджетных средств

Процессы реформирования всех сторон общественной жизни в современной России проходят в условиях кардинальных изменений гражданского сознания, когда демократические формы организации жизни общества сталкиваются с консервативными устремлениями к упрощённому пониманию отношения человека и общества, гражданина и государства. Анализ природы местной власти позволяет сделать вывод о том, что в ней одновременно сочетаются два начала: общественное и государственное.

Правильное осознание особенностей местной власти и механизма её взаимодействия с государственной властью позволяет органам местного самоуправления эффективно осуществлять свою деятельность. На развитие рыночной экономики оказывает существенное воздействие множество внутренних и внешних факторов.

Современная рыночная экономика основана на информационных технологиях и не может существовать без прямого и косвенного контроля со стороны государства. В свою очередь государственные органы власти, в том числе и муниципалитеты не могут эффективно существовать без поддержки коммерческих структур. В настоящее время исполнение бюджета муниципальными службами в городе Москве осуществляется через Финансово-казначейское управление, которое выполняет функции банка, контролирует правильность и целесообразность исполнения бюджета и является важнейшим звеном в финансовой цепочке между муниципалитетом и коммерческими банками.

Кроме посреднической казначейство также выполняет контролирующую функцию, что не всегда эффективно с точки зрения быстроты осуществления расчётов. Однако контрольная функция казначейства не распространяется на распоряжения в части исполнения (освоения) бюджета местными органами власти, поскольку, согласно ст. 12 Конституции РФ «органы местного

самоуправления не входят в систему органов государственной власти и не подчиняются им непосредственно, и могут воздействовать на него лишь в рекомендательном порядке».

Предположим, что в дальнейшем, банковская система достигнет тех высот, что сможет кредитовать не только физических и юридических лиц, но и осуществлять межбанковские операции, совершать совместные взаимовыгодные государственные проекты. В этом случае при отсутствии на территории муниципального образования уполномоченных учреждений Банка России, или же при невозможности выполнять ими по какой-либо причине свои функции, счета бюджетов смогут обслуживать коммерческие банки. Также они смогут привлекаться для осуществления операций по предоставлению средств бюджета на возвратной основе при получении права обслуживать бюджетные средства в результате прохождения конкурсного отбора. ЦБ РФ в данном случае без взимания комиссионного вознаграждения осуществляет операции с бюджетами различных уровней и внебюджетными фондами, обеспечивает достоверность передаваемых данных, а также осуществляет надзор за исполнением кредитными организациями и расчётно-кассовыми центрами банковского законодательства в части исполнения бюджета.

На сегодняшний день нагрузка на систему казначейства многократно возросла, и такая тенденция будет в ближайшее время только усиливаться, что наводит на мысль о необходимости подключения к данной программе банковского сектора, переноса (перераспределения) центров ответственности, а также разработки программ взаимного сотрудничества. Проводя сравнительную характеристику со структурами исполнительной власти, уровень развития казначейской системы в плане использования информационно-технологических мероприятий по сравнению с банковским сектором достаточно слаб, что влечёт за собой целый ряд проблем, решению которых может помочь банковский сектор, имеющий на сегодняшний день огромный положительный опыт в части безопасного электронного перемещения (перераспределения) денежных средств, при этом контрольная функция, как и планировалось при переходе с банковской на казначейскую систему исполнения бюджета останется за казначейством.

Мировой опыт взаимодействия банков в Европе, Прибалтике и США, Швейцарии, Германии, Франции показал, что хотя большинство стран перешло на казначейскую или смешанную систему исполнения бюджета, всё же полностью отказываться от взаимодействия муниципальных органов власти с банками не удалось. Сейчас большинство банков в этих странах традиционно при взаимодействии с бюджетами разных уровней предоставляют следующие услуги: открытие специальных счетов для ведения расчётов с использованием бюджетных средств, консультирование, открытие и оплату аккредитивов, управление денежными средствами бюджетных организаций, а также различное финансирование государственных муниципальных программ.

В случае победы на торгах коммерческие банки могли бы финансировать средства в различные мероприятия, запланированные муниципалитетами, как это делается в некоторых зарубежных странах, что выгодно не только для банков, но и для муниципалитетов. Во-первых, финансируя государственные проекты и мероприятия социальной сферы банки, могли бы получать возможность снижать налогооблагаемую базу и получать поддержку правительства. Во-вторых, муниципалитеты, высвобождая средства за счёт финансирования программ банками, могли бы направлять их в наиболее значимые социальные проекты. В-третьих, свободные средства можно направлять в дополнительное финансирование, оплачивая менее значимые проекты за счёт финансирования банка. В-четвертых, при условии самодостаточности у муниципалитета появится возможность осуществлять совместные социально значимые проекты, получать льготные кредиты, на различные цели, к примеру, по реализации государственных программ, а также более эффективно исполнять делегированные государством полномочия.

Для построения единого механизма взаимодействия органов государственной власти с коммерческими банками необходимо учитывать схему построения государственного бюджета местных органов власти и возможностей банков по предоставлению услуг для размещения временно свободных денежных средств на депозитных счетах коммерческих банков.

Механизм взаимодействия муниципального образования и коммерческого банка может быть представлен в двух вариантах: первый подразумевает исполнение бюджета при условии его самодостаточности, второй разработан для дотационного муниципалитета, где при применении механизма взаимодействия с банковским сектором появляется возможность по окончании финансового года и, имея свободный остаток денежных средств, переместить его на депозитный счёт в коммерческий банк. Таким образом, муниципалитет сможет выйти на самодостаточный уровень за счёт процентов по вкладу в банке. В результате появляется дополнительная возможность согласованно решать проблемы местного уровня, как и в первом варианте, но без участия дотаций, субвенций, ассигнований и прочих межбюджетных трансфертов.

Расширение возможности доступа к свободным бюджетным ресурсам стабилизирует проблему ликвидности коммерческих банков, что в свою очередь повлечёт за собой решение проблемы ограничения возможности доступа к кредитным ресурсам субъектов реального сектора экономики. Несмотря на то, что свободные остатки денежных средств имеются на всех уровнях бюджетов, размещение на депозитные счета коммерческих банков фактически применяются только на федеральном уровне, поскольку: федеральные и местные муниципальные образования жёстко ограничены существующими правилами, а также ограничены в выборе обслуживающего банка по размеру уставного капитала и рейтинга долгосрочной кредитоспособности трёх международных рейтинговых агентств (не ниже уровня «BBB-»), что нарушает здоровую конкуренцию на рынке банковских услуг. Однако не следует забывать о контроле над использованием бюджетных расходов и оценки их эффективности. Для оценки эффективности свободных остатков мы рекомендуем использовать три показателя.

Первый показатель (эффективности использования свободного остатка) определяет динамику покрытия расходов и эффективности их использования при размещении на депозитных счетах в банках, т.е. отражает эффективность использования свободного остатка, его величину и

сумму начисленных на него банком процентов к общей доле всех расходов местного самоуправления:

$$\text{ЭССО} = \text{ССО} + \% / P,$$

где
 ЭССО – эффективность использования средств свободного остатка;
 ССО – свободный остаток средств, размещённый в банке;
 %, начисляемые банком на свободный остаток денежных средств;
 P – все расходы муниципального образования.

Второй показатель призван определивать эффективность свободного остатка средств по начисленным банком процентам и показать сумму дополнительных ресурсов средств, которые могут использоваться на реализацию экономических и социальных программ:

$$\text{ЭССО} = \% / P,$$

где
 %, начисляемые банком на свободный остаток денежных средств;
 P – все расходы муниципального образования.

Третий показатель необходим для определения эффективности взаимодействия местных органов власти с банковской системой, показывающий доходность от использования свободного остатка и долю процента начисляемого банком на остаток свободных средств размещённых на счетах в общей сумме всех доходов муниципалитета:

$$\text{ДО} = \% / Д,$$

где
 ДО – доходность средств свободного остатка;
 %, начисляемые банком на свободный остаток денежных средств;
 Д – общая сумма доходов бюджета.

Использование предложенных коэффициентов эффективности даёт возможность осуществлять более качественный контроль над неиспользованными средствами (свободным остатком), а также рассчитать возможность направления бюджетных средств финансирования экономических, социальных и политических программ. Для большей эффективности необходимо выявить возможность увеличения размера свободного остатка или работы с банками, предлагающими более высокую процентную ставку.

Следовательно, доходность бюджетов муниципальных образований зависит не только от налоговых и неналоговых поступлений, но и от качества контроля над эффективностью использования бюджетных средств и собственной «разумной хозяйственности» на местах, учитывая размеры свободного остатка по результатам исполнения бюджета и ставок процентов, предлагаемых и начисляемых банком.

3. Заключение

Таким образом, можно предположить, что качественно оценить эффективность использования средств бюджетов возможно применяя различные показатели деятельности, способные охарактеризовать эффективность расходов бюджета.

Анализ и опыт финансового контроля позволяет выделить в качестве критериев оценки бюджетных расходов – результативность, экономичность, рациональность и эффективность, которые должны оцениваться с помощью определенных показателей, что даст возможность наиболее достоверно сравнивать деятельность местных органов самоуправления между собой.

Переход организации «бюджетного процесса» на принципы результативности бюджетных расходов даст возможность создать инновационную модель государственного регулирования, что, в конечном счете, определит механизм государственного финансового контроля, позволяющий конкретизировать достижения запланированных социально-экономических результатов.

Литература

1. Чибисова Е.И. Коммерческий банк – проблема взаимодействия и выбора // Интеграл, 2010. – №5(55). – С. 56–57
2. Чибисов О.В., Чибисова Е.И. Бюджетный процесс. Особенности формирования, функционирования и планирования государственного бюджета // М.: Вестник Академии МНЭПУ, 2011. – С. 209 – 214
3. Чибисова Е.И. Банковская система и государственный сектор: механизм взаимодействия // Интеграл, 2012. – №2(64). – С. 57
4. Чибисов О.В., Чибисова Е.И. Методологические принципы формирования бюджетной модели контроля над эффективностью использования

бюджетных средств // Сборник научных трудов. ЕАОИ, – М.: 2013г.

5. Чибисова Е.И. Механизм взаимодействия органов местного самоуправления и коммерческих банков при управлении муниципальными финансами // Дисс. Д 212.151.03 к.э.н., М.: МЭСИ, 2012, 208 с.

6. Чибисова Е.И. Взаимодействие органов местного самоуправления и коммерческих банков при управлении муниципальными финансами // LAP LAMBERT Academic Publishing GmbH & Co.KG, 2012. – С. 129

7. Чибисов О.В. Проблемы регулирования и саморегулирования в системе функционирования коммерческих банков в Российской Федерации на современном этапе // Интеграл, 2012. – № 2. – С. 63–63

8. Вершинина А.А. Инвестиционная привлекательность регионов как фактор социально-экономического развития российской экономики // III Международная научно-практическая конференция «Социально-экономическое развитие регионов России»: Сборник научных трудов/ МЭСИ – М., 2013. – С.22–25

9. Вершинина А.А., Бамбаева Н.Я. Содержание инвестиционной привлекательности экономики региона как экономической категории // Экономика, статистика и информатика. Вестник УМО, 2013. – № 4. – С. 42–46

10. Трофимовская А.В., Фатин М.В. Новации в сфере госзакупок // III Международная научно-практическая конференция «Социально-экономическое развитие регионов России»: Сборник научных трудов/ МЭСИ – М., 2013. – С.80–85

11. Жданова О.А. Источники финансирования инновационной деятельности // Вопросы экономических наук, 2011. – № 6. – С. 62–64

12. Орехов С.А., Адонин А.С., Коротков А.В., Кузьмина А.А., Максимова Т.П., Романова М.М., Леонтьева Л.С., Мотова М.А. Проблемы трансформации современной российской экономики // Коллективная монография / РАН, МЭСИ. – М.: 2012

13. Максимова Т.П. Институциональные аспекты противоречий инновационной деятельности в аграрном секторе национальной экономики // Вестник Пермского национального исследовательского политехнического университета, 2013. – № 20. – С. 106–118

14. Карманов М.В., Смелов П.А. Теоретические подходы к оценке СМАРТ // Инновации и инвестиции, 2012. – № 5. – С. 49

15. Васильева А.В. Оценка эффективности мероприятий по выявлению нецелевого расходования ресурсов // Экономика, статистика и информатика. Вестник УМО, 2013. – № 3. – С. 31–94

16. Васильева А.В. Недобросовестные ресурсные операции в инновационной деятельности // Транспортное дело России, 2012. – № 4. – С. 77–78

References

1. Chibisova E.I. Commercial bank – the problem of interaction and selection // Integral, 2010. – №5 (55). – P. 56–57

2. Chibisov O.V., Chibisova E.I. The budget process. Features of the formation, operation and planning the state budget // M.: Journal of the Academy of MNEPU, 2011. – P. 209–214

3. Chibisova E.I. The banking system and the public sector: the mechanism of interaction // Integral, 2012. – №2 (64). – P. 57

4. Chibisov O.V., Chibisova E.I. The methodological principles of formation the budget model of monitoring the efficiency of using of budget funds // Collection of scientific works. EAOI. – M.: 2013.

5. Chibisova E.I. The mechanism of interaction between local governments bodies and commercial banks in the management of municipal finances // Thesis D 212.151.03 Ph.D., M. MESI, 2012, 208 p.

6. Chibisova E.I. Interaction of local government bodies and commercial banks in the management of municipal finances // LAP LAMBERT Academic Publishing GmbH & Co.KG, 2012. – С. 129.

7. Chibisov O.V. Problems of regulation and self-regulation in system of functioning of commercial banks in the Russian Federation at the present phase // Integral, 2012. – № 2. – P. 63–63

8. Vershinina A.A. Investment attractiveness of the region as a factor of socio-economic development of Russian economy // Third International scientific-practical conference «Social and economic development of the Russian regions»: Collection of scientific works/ MESI – M., 2013. – P.22–25

9. Vershinina A.A., Bambaeva N.Y. The content of the investment attractiveness of the region's economy as an economic category // Ekonomika, Statistika and Informatika. Vestnik UMO, 2013. – № 4. – P. 42–46

10. Trofimovskaya A.V., Fatin M.V. Innovations in the field of government procurement // Third International scientific-practical conference «Social and economic development of the Russian regions»: Collection of scientific works/ MESI – M., 2013. – P.80–85

11. Zhdanova O.A. Sources of innovation activities financing // Voprosy ekonomiki, 2011. – № 6. – P. 62–64

12. Orekhov S.A., Adonin A.S., Kоротков A.S., Kuzmina A.A., Maksimova T.P., Romanova M.M., Leontieva L.S., Motova M.A. Problems of modern Russian economy transformation // Collective monograph / RAN, MESI. – M.: 2012

13. Maksimova T.P. Institutional aspects of innovation activities contradictions in agricultural sector of the national economy // Bulletin of the Perm National Research Polytechnic University, 2013. – № 20. – P. 106–118

14. Karmanov M.V., Smelov P.A. Theoretical approaches of SMART evaluation // Innovations and investments, 2012. – № 5. – P. 49

15. Vasilieva A.V. Evaluating the effectiveness of activities to identify purpose expenditure of resources // Ekonomika, Statistika and Informatika. Vestnik UMO, 2013. – № 3. – P. 31–94

16. Vasilieva A.V. Unfair resource operations in innovation activities // Transportnoe delo v Rossii, 2012. – № 4. – P. 77–78