

## ОЦЕНКА ОПЕРАЦИОННОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ КОНТРОЛЬНЫХ ПРОЦЕДУР

© 2021

*С.Е. Демидова*, кандидат экономических наук, доцент,  
доцент департамента общественных финансов финансового факультета  
*Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва (Россия)*

**Ключевые слова:** операционная эффективность; контрольные процедуры; использование бюджетных средств; санкционирование; бюджетные платежи.

**Аннотация:** Оценка операционной эффективности в сфере общественных финансов становится неотъемлемой частью современного управленческого подхода, учитывая широкое применение инструментария финансового менеджмента в секторе государственного управления и масштабное проникновение цифровых технологий. На операционную эффективность влияют контрольные процедуры, воздействуя как прямо (на этапе отслеживания, через процедуры предварительного и текущего контроля), так и опосредованно (на этапе выявления, через процедуры последующего контроля). При этом исследования категории операционной эффективности в секторе государственного управления практически отсутствуют. В статье рассмотрены теоретические и практические подходы к понятию «операционная эффективность использования бюджетных средств», конкретизировано понятие «операционная эффективность контрольных процедур». Предложены критерии и алгоритм оценки операционной эффективности контрольных процедур. Резервы повышения операционной эффективности контрольных процедур связываются с автоматизацией процессов и операций, систематическим мониторингом и скоростью реагирования на выявленные проблемы и риски. Риск-ориентированный подход позволяет классифицировать операции по возможности оцифровывания, сокращая опции «глазного» контроля, с одной стороны, и повышая требования к уровню компетентности специалистов, с другой. Данный подход позволит оптимизировать контрольные процедуры, смещая их в сторону предварительного (предупреждающего) и текущего контроля. Ключевой задачей является выделение в операционной деятельности бизнес-процессов и соответствующих протоколов проверок на различных контрольных стадиях. Итоги контроля должны лечь в основу средне- или долгосрочной программы повышения операционной эффективности.

### ВВЕДЕНИЕ

Операционная эффективность в общественном секторе остается неоднозначной категорией, поскольку в отечественной и зарубежной практике в научных публикациях и законодательных актах единого подхода к операционной эффективности в области финансов общественного сектора до настоящего времени не выработано из-за ограниченности числа исследований [1; 2]. Финансовые кризисы, с которыми столкнулись многие страны, вывели эффективность сектора государственного управления на передний план. Первые попытки распространения частного опыта на государственную сферу были предприняты британским правительством, когда была запущена Программа повышения операционной эффективности (Operational Efficiency Programme)<sup>1</sup>. Запуск программы в кризисном периоде 2008–2009 годов был обусловлен попыткой решить проблему сокращения издержек в государственном секторе при сохранении уровня государственных услуг и устойчивости государственных финансов. Для оценки эффективности операционные расходы в государственном секторе были сгруппированы по следующим блокам: операции с бэк-офисом и ИТ, совместные закупки, управление активами и продажи, собственность, местные стимулы и расширение прав и возможностей.

В документе «Правительство с первого взгляда» Организации экономического сотрудничества и развития

(далее – ОЭСР) от 2013 года также была выделена техническая (или операционная) эффективность и эффективность распределения государственного сектора<sup>2</sup>. Указывалось, что оценки и измерения эффективности должны основываться на экономической (или стоимостной) эффективности. Показатели эффективности представлены по отраслевому принципу: здравоохранение, образование, юстиция и налоговое администрирование, где существуют как входные, так и выходные данные. Таким образом, правительства разных стран внедряют подходы коммерческой сферы относительно того, как измерять операционную эффективность сектора государственного управления и государственного сектора.

Подход Министерства финансов Российской Федерации к операционной эффективности выражается в применении совокупности механизмов и инструментов в области управления общественными финансами. К блокам операционной деятельности отнесены: управление государственными программами, внедрение проектного подхода, развитие технологий планирования и исполнения бюджетов, обзоры бюджетных расходов, учет, оценка налоговых расходов и контроль за ними, развитие контрактной системы и казначейского сопровождения, управление ликвидностью на едином счете бюджета, внутренний государственный финансовый контроль, обеспечение открытости бюджета, инициативное

<sup>1</sup>Treasury – Thirteenth Report Evaluating the Efficiency Programme // UK Parliament. URL: [publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmtreasy/520/52002.htm](https://publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmtreasy/520/52002.htm).

<sup>2</sup>Government at a Glance 2013 // OECD. URL: [https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/gov\\_glance-2013-en.pdf?expires=1639471429&id=id&accname=guest&checksum=2F6C94D7851B594FDAFD7CB60DF079FB](https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/gov_glance-2013-en.pdf?expires=1639471429&id=id&accname=guest&checksum=2F6C94D7851B594FDAFD7CB60DF079FB).

бюджетирование, централизация функций. При этом в документах главного финансового органа предшествующих периодов отмечаются несоответствия с приведенным перечнем<sup>3,4,5</sup>, например, добавляются оптимизация системы государственного управления или совершенствование бюджетных инвестиций и др.

Можно выделить отдельный подход, который рассматривает операционную эффективность на стадии исполнения бюджета. Для повышения операционной эффективности ставятся задачи интеграции бюджетных процедур и процедур государственной закупок, расширения практики казначейского сопровождения государственных контрактов, развития государственного финансового контроля [3]. В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации (ст. 34) эффективность использования бюджетных средств применительно к стадиям составления и исполнения бюджета характеризуется экономностью и результативностью.

Определить операционную эффективность процессов и процедур представляется возможным лишь в том случае, если будет четко обозначено, что же понимать под операционной деятельностью в секторе государственного управления. В международных стандартах финансовой отчетности (далее – МСФО)<sup>6,7</sup> «Отчет о движении денежных средств», «Раскрытие информации в финансовой отчетности о секторе государственного управления», «Представление бюджетной информации в финансовой отчетности» операционная деятельность для общественного сектора отделяется от финансовой деятельности и инвестиционной деятельности.

В международных стандартах также выделяются операционный потенциал, операционные возможности и операционные цели. Под операционным потенциалом понимаются ресурсы (материальные и иные), которые имеются в настоящий момент для предоставления услуг в будущем. Операционные возможности рассматриваются как способность организации поддерживать в будущих периодах предоставление услуг, используя физические и прочие ресурсы (при этом операционные возможности отделены от финансовых возможностей

по финансированию деятельности)<sup>8</sup>. Особенность общественного сектора заключается в том, что операционные возможности ограничиваются операционными полномочиями (отраженными в нормативных актах, административных регламентах, инструкциях и прочих регламентирующих процедуры документов). В соответствии с моделью COSO операционные цели связаны с эффективным использованием ресурсов<sup>9</sup>.

Таким образом, для управления операционной эффективностью необходимо выделить объекты операционной деятельности (совокупности бизнес-процессов), оценить операционные возможности субъекта операционной деятельности по использованию операционного потенциала для достижения операционных целей с наименьшей затратой ресурсов, времени и усилий (на принципах экономности, продуктивности, результативности), определить формы и методы контроля. Под бизнес-процессами будем понимать структурированный, поддающийся учету и контролю, набор операций (действий) для получения операционного результата. Бизнес-процессы неизменно подвержены вероятности возникновения неблагоприятных событий, поэтому необходима выработка подходов к системе контроля на основе риск-ориентированности, что обуславливает необходимость унификации бизнес-процессов, разработки эффективных методик контроля [4]. Применение риск-ориентированного подхода обусловлено снижением не только трудозатрат на контрольную деятельность, но и административной нагрузки на объекты контроля [5; 6].

Четкость критериев операционной эффективности использования государственных ресурсов, оценка качества позволяют лучше понимать, насколько использование государственных ресурсов соответствует декларируемым целям [7]. При этом отождествление «эффективности» и «эффекта» не оправдано, эффективность отражает связь между достигнутым результатом и использованными ресурсами [8]. Эффективное управление зависит от наличия достоверной информации и способности ее осмысленно интерпретировать и эффективно использовать, а также системы стимулов и контроля. Тенденцией в системе государственного финансового контроля является переход к критериям оценки эффективности: от количества выявленных нарушений до количества предупрежденных на основе анализа рисков; от объема санкций за финансово-бюджетные нарушения до анализа прозрачности использования бюджетных средств<sup>10</sup>. При этом на каждом этапе бюджетного процесса необходима разработка контрольных

<sup>3</sup>План деятельности Министерства финансов Российской Федерации на 2021–2026 годы. М., 2021. 87 с. URL: [https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/05/main/PDM\\_F\\_2021-2026.pdf](https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/05/main/PDM_F_2021-2026.pdf).

<sup>4</sup>План деятельности Министерства финансов Российской Федерации на 2020–2025 годы (утвержден Министром финансов Российской Федерации 25.08.2020). М., 2020. 86 с. URL: <https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/08/main/Plan.pdf>.

<sup>5</sup>Публичная декларация целей и задач Минфина России на 2019 год. Цель III. Справедливое распределение национального дохода через повышение эффективности управления бюджетными расходами // Министерство финансов Российской Федерации. URL: [https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/03/main/Declaration\\_2019\\_site.pdf](https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/03/main/Declaration_2019_site.pdf).

<sup>6</sup>Международный стандарт финансовой отчетности (IAS) 7 «Отчет о движении денежных средств» (введен в действие на территории Российской Федерации Приказом Минфина России от 28.12.2015 № 217н) (ред. от 04.06.2018).

<sup>7</sup>Международные стандарты финансовой отчетности для общественного сектора: сборник: официальный перевод. URL: [http://bmcenter.ru/users/3078/photos/editor/Sbornik\\_MSFO\\_OS\\_Tom\\_1.pdf](http://bmcenter.ru/users/3078/photos/editor/Sbornik_MSFO_OS_Tom_1.pdf).

<sup>8</sup>Концептуальные основы финансовой отчетности общего назначения организаций общественного сектора // Министерство финансов Российской Федерации. URL: [https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/bu\\_gs/sfo/?page\\_57=3](https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/bu_gs/sfo/?page_57=3).

<sup>9</sup>Enterprise Risk Management — Integrated Framework. Executive Summary. URL: [https://www.coso.org/Publications/ERM/COSO\\_ERM\\_ExecutiveSummary.pdf](https://www.coso.org/Publications/ERM/COSO_ERM_ExecutiveSummary.pdf).

<sup>10</sup>Стратегическая карта Казначейства России на 2021–2024 годы (утверждена руководителем Федерального казначейства Р.Е. Артюхиным 31 января 2020 года // Федеральное казначейство: официальный сайт Казначейства России. URL: <https://roskazna.gov.ru/upload/iblock/68f/SK-29.06.2021.pdf>.

процедур учета расходных, бюджетных, денежных обязательств по этапам принятия и отражения в учете.

Объективные контрольные процедуры предварительного и текущего контроля позволяют декомпозировать операционную деятельность. Процедуры контроля характеризуются совокупностью элементов контроля, собственной операционной эффективностью, использованием технологий, принятыми политиками и процедурами [9]. Под контрольной процедурой будем понимать повторяющуюся операцию, повторяющиеся действия исполнителя, выполнение определенных алгоритмических операций в информационной системе или их комбинирование, направленные на своевременное предупреждение реализации риска, снижение вероятности его возникновения, минимизацию ущерба при реализации риска.

Цель работы – исследование категории операционной эффективности при использовании бюджетных средств и проведении контрольных процедур, формирование алгоритма оценки операционной эффективности контрольных процедур.

## МЕТОДИКА ПРОВЕДЕНИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

На первом этапе исследования проведен обзор источников, рассматривающих вопросы операционной эффективности использования бюджетных средств и контрольных процедур. Основными источниками послужили правительственные документы и публикации, прямо или косвенно рассматривающие вопросы операционной эффективности в секторе государственного управления и государственном секторе. На втором этапе на основе анализа источников выделены подходы к группировке контрольных процедур, операционной эффективности контрольных процедур. На третьем этапе предложен алгоритм оценки операционной эффективности контрольных процедур.

В ходе исследования использовались данные Министерства финансов Российской Федерации, Федерального казначейства, Казначейства Её Величества (Министерство финансов Великобритании), международных экономических и специализированных организаций.

## РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

### Источники информации об операционной деятельности

К источникам информации об операционной деятельности с бюджетными средствами в российской практике относятся финансовые показатели и сведения, размещенные в прикладном программном обеспечении «Автоматизированная система Федерального казначейства» (АСФК); сведения, содержащиеся в подсистеме управления расходами «Электронный бюджет», в информационно-аналитических системах Федерального казначейства (мониторинга ключевых показателей исполнения бюджетов бюджетной системы, мониторинга и анализа государственных и муниципальных закупок), в Системе удаленного финансового документооборота, на официальном сайте Единой информационной системы в сфере закупок. Информационные системы, содержащие большие данные, структурированные формы

документов, алгоритмические настройки позволяют повысить прозрачность осуществляемых с бюджетными средствами операций при условии открытости, обновляемости и доступности информации. При этом имеющаяся в различных системах информация при наличии технических возможностей и требований безопасности должна интегрироваться в единую информационную систему. Поэтому оправдана постепенная миграция данных из АСФК в ГИИС управления общественными финансами «Электронный бюджет».

Информационной системой, открытые данные которой должны служить источником оценки операционной эффективности контрольных процедур, является официальный сайт для размещения информации об осуществлении государственного (муниципального) финансового аудита (контроля) в сфере бюджетных правоотношений (портал государственного и муниципального финансового аудита)<sup>11</sup> (далее – Портал). Портал имеет среднюю степень открытости данных, набор аналитических материалов существенно ограничен для использования на данном этапе, отсутствуют пользовательские документы в формате для чтения и печати [10]. Роль открытых данных выполняют справочники (последнее обновление – ноябрь 2017 года). При этом на Портале не отражен характер контрольных мероприятий (предварительный, текущий или последующий). Именно предварительный контроль отвечает принципам риск-ориентированности и предотвращает нарушения правомерности использования бюджетных средств. Данные расширенной и упрощенной версии Портала различаются, изначально же ресурс формировался не только как информационная панель, но и с целью автоматизации контрольной деятельности.

Из общего объема нарушений, выявленных в 2020 году российскими контрольными органами (1276,03 млрд руб.), наибольшая доля пришлось на вопросы ведения бухгалтерского учета и отчетности – 41,8 % (533,72 млрд руб.) и на нарушения в формировании и исполнении бюджета – 38,7 % (533,72 млрд руб.)<sup>12</sup>. Данные о выявленных Федеральным казначейством нарушениях представлены в таблице 1.

Представленные данные показывают снижение показателей на одно контрольное мероприятие по итогам 2020 года: сумма выявленных Федеральным казначейством нарушений в 2020 году составила 0,04 млрд руб. против 0,12 млрд руб. в 2019 году. Внешними факторами, влияющими на снижение количества контрольных показателей, являются меры по ограничению контрольных мероприятий в связи с распространением новой коронавирусной инфекции, при этом данный фактор является стимулом для развития форм предварительного (предупреждающего, предотвращающего) контроля на основе автоматизации процессов, цифровых решений и риск-ориентированности.

Отчетные данные Федерального казначейства отражают тенденции в изменении структуры контрольной деятельности: возрастает доля документальных проверок (с 2,6 % в 2019 году до 37 % в 2020 году). Доля контрольных мероприятий с выявленными нарушениями

<sup>11</sup>Портал государственного и муниципального финансового аудита. URL: <https://portal.audit.gov.ru>.

<sup>12</sup>Там же.

**Таблица 1.** Отдельные показатели по нарушениям, выявленным Федеральным казначейством в результате осуществления государственного (муниципального) финансового аудита (контроля) в сфере бюджетных правоотношений в 2016–2020 годах

Вид нарушений	2016	2017	2018	2019	2020
Сумма выявленных Федеральным казначейством нарушений (млрд руб.)	84,35	274,23	496,68	868,37	238,01
Сумма выявленных нарушений по видам нарушений (млрд руб.):					
формирование и исполнение бюджета	420,63	300,85	346,4	501,07	123,67
ведение бухгалтерского учета и составление отчетности	116,51	817,13	321,83	547,63	108,46
осуществление закупок	55,83	48,72	148,68	121,5	21,44
неэффективное использование средств	36,48	32,06	71,35	33,45	16,13
распоряжение государственной собственностью	4,25	3,26	16,95	5,98	3,73
банковская сфера, госкомпании	0,13	0,24	2,39	0,008	0,14
иные нарушения	423,94	934,08	75,6	88,37	7,71
Сумма выявленных Федеральным казначейством нарушений на одно контрольное мероприятие (млрд руб.)	0,04	0,05	0,06	0,12	0,04

Источник: составлено по данным портала государственного и муниципального финансового аудита.

URL: <https://portal.audit.gov.ru>.

в 2020 году составила 67 %: это выше, чем в 2016–2018, но ниже, чем в 2019 году (73 %). Доля выявленных нарушений в общем объеме проверенных средств значительно возросла в 2020 году – до 51 % (таблица 2).

Данные о структуре видов проверок и контрольных мероприятий отражают результат информатизации и риск-ориентированного подхода к контрольной деятельности.

Алгоритм оценки операционной эффективности контрольных процедур состоит из нескольких этапов. На первом этапе проводится группировка операций с бюджетными средствами, отражающая соответствующие бизнес-процессы при использовании бюджетных средств, и группировка осуществляемых контрольных процедур. На втором этапе с учетом риск-ориентированного подхода процедуры и операции распределяются по группам риска и, в зависимости от отнесения к соответствующей группе, контрольные процедуры автоматизируются частично или полностью. На третьем этапе формируются контрольные чек-листы, отражающие результаты форматно-логического контроля входных параметров данных. На четвертом этапе, с учетом полученных контрольных результатов и оценки самих контрольных процедур на соответствие критериям, формируется программа повышения операционной эффективности, которая может включать несколько целевых горизонтов. Далее рассмотрим каждый из этапов.

#### Группировка операций с бюджетными средствами и контрольных процедур

Использование риск-ориентированного подхода предусмотрено Стратегической картой Казначейства России на 2021–2024 годы для достижения стратегической цели по автоматизации санкционирования обязательств получателей бюджетных средств. Используемый метод – группировка операций с бюджетными

средствами по уровню рискоемкости. На первом этапе внедрения технологии риск-ориентированного санкционирования проводится группировка расходных операций в соответствующие бизнес-процессы. Критериями для отнесения к разным группам являются сложность операции, рискоемкость, объем средств, статус получателя. Самые «легкие» операции (по оценке на их долю приходится около 80 % всех операций [11]) должны осуществляться исключительно в автоматизированной форме и децентрализованно. «Сложные», высокорисковые, операции требуют противоположного подхода: «глазного» контроля, при этом самые сложные операции централизуются на уровне высокой компетентности (межрегиональные управления и центральный аппарат).

К контрольным процедурам, применяемым на стадии формирования расходов бюджета на финансовый год и плановый период, относятся проверки обоснованности бюджетных ассигнований по различным направлениям (государственные закупки, капитальные вложения, субсидии учреждениям, субсидии и субвенции региональным бюджетам, имущественные взносы и взносы в уставные капиталы, расходы в рамках государственных программ и пр.). В рамках контрольных процедур предусматривается проверка заполнения документов с учетом правильности реквизитов, расчетов, обоснованности изменений относительно предыдущего периода, нормативных затрат, соответствия реестровым данным<sup>13</sup>.

К контрольным процедурам при исполнении бюджета можно отнести проверку доведения бюджетных

<sup>13</sup> СГА 201. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Предварительный аудит формирования федерального бюджета (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 21.09.2017 № 111ПК) (ред. от 29.06.2018).

Таблица 2. Отдельные показатели деятельности Казначейства России по контролю в финансово-бюджетной сфере в 2016–2020 годах

		2016	2017	2018	2019	2020
1	Количество проверок, ревизий, обследований (ед.), в том числе:	5014	8250	7041	5636	3165
2	количество выездных проверок и (или) ревизий (ед.)	4673	6639	5505	5448	1986
3	количество камеральных проверок (ед.)	227	621	998	144	1170
	<i>Доля камеральных проверок в общем количестве (%)</i>	<i>5</i>	<i>8</i>	<i>14</i>	<i>3</i>	<i>37</i>
4	Количество проведенных обследований (ед.)	114	990	538	44	9
5	Количество контрольных мероприятий, в ходе которых выявлены нарушения (ед.)	3042	4814	4601	4142	2126
	<i>Доля контрольных мероприятий с выявленными нарушениями в общем количестве (%)</i>	<i>61</i>	<i>58</i>	<i>65</i>	<i>73</i>	<i>67</i>
6	Объем проверенных средств (млрд руб.)	5040,9	4126,3	7324,8	6714,9	2054,8
7	Выявлено нарушений в финансово-бюджетной сфере на сумму (млрд руб.)	682	735,9	2387,9	2039,4	1044,2
	<i>Доля выявленных нарушений в общем объеме проверенных средств (%)</i>	<i>14</i>	<i>18</i>	<i>33</i>	<i>30</i>	<i>51</i>
8	Сумма средств, возмещенных в федеральный бюджет (по средствам федерального бюджета и средствам, полученным из бюджета) по уведомлениям, предписаниям и представлениям в досудебном порядке, а также в добровольном порядке по результатам проведенных контрольных мероприятий, взысканных административных штрафов (млрд руб.)	20	33,9	13,7	7,9	4,36

Источник: составлено автором по данным проектов Итоговых докладов о результатах деятельности Федерального казначейства за соответствующий год и основных направлениях деятельности на среднесрочную перспективу // Федеральное казначейство: официальный сайт Казначейства России. URL: <http://roskazna.gov.ru/o-kaznachejstve/plany-i-otchety/o-rezultatakh-raboty-fk/?year=2021>.

ассигнований и лимитов бюджетных обязательств, принятия и исполнения бюджетных и денежных обязательств, оплаты денежных обязательств и соответствия доведенным лимитам и бюджетным ассигнованиям, санкционирования оплаты денежных обязательств<sup>14</sup>.

Контрольные процедуры направлены на снижение риска или его отрицательных последствий, предотвращение их появлений в будущем, соответственно, формирование контрольных процедур основывается на оценке потенциальных рисков для каждого бизнес-процесса (операции, действий). По способу проведения контрольные процедуры могут быть разделены на «глазные» (ручные), автоматические, смешанные. По виду контроля выделяются предварительные (предупреждающие, предотвращающие) контрольные процедуры – проводятся до свершения факта и предупреждают возможные нарушения и ошибки, последующие (выявляющие) – нацеленные на обнаружение уже свершившихся нарушений. По значимости может выделяться ключевая контрольная процедура, при отсутствии которой риск не снизится до уровня

приемлемого покрытия даже при проведении совокупности других контрольных процедур. В противоположность ей компенсирующая контрольная процедура позволяет снизить влияние, вероятность риска.

В обобщенном подходе контрольные процедуры представляют собой либо действия ответственных сотрудников, либо способ организации бизнес-процессов, с помощью которых решаются задачи, стоящие перед контролем. Здесь как раз и встает вопрос о повышении эффективности операционной деятельности через повышение производительности труда сотрудников, учитывая уровень подготовленности кадров и выбор специализации. Как результат, современный механизм контроля должен освободить специалиста от «стресса проверок», эта задача решается с помощью цифровых технологий, автонастроек предотвращения ошибок. [12]. В свою очередь, бизнес-процесс представляет собой совокупность определенных регламентированных операций, необходимых для получения ожидаемого результата.

#### Автоматизация контрольных процедур

Регламентация и автоматизация операций позволяют создать в информационной системе алгоритмы проверки правильности действий, автозаполнение уже

<sup>14</sup>СГА 203. Последующий контроль за исполнением федерального бюджета (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 21.04.2017 № 3ПК) (ред. от 23.04.2019).

имеющейся в системе и прошедшей проверку на соответствие информации. При этом есть исключения для автоматизации в зависимости от уровня риска, контрольный срез по форме и содержанию обеспечивается через чек-листы.

Процессы автоматизации оптимизируют контрольные процедуры по следующим направлениям:

- отказ от бумажного обмена документами, что позволяет значительно ускорить проведение операций, процессы использования бюджетных средств (от доведения бюджетных данных до подтверждения денежных обязательств и проведения кассовых операций);

- автоматическое заполнение реквизитов в структурированных документах, что позволяет избежать технических ошибок ввода данных (риски ошибок могут быть связаны с ошибками в справочниках и реестрах, загруженных в информационную систему, с несвоевременным обновлением справочников и реестров);

- определение идентификатора при проведении платежей, что позволяет исключить ошибки при зачислении средств в среде платежных сервисов (СКП – системе казначейских платежей; НСПК – национальной системе платежных карт «Мир»; СБП – системе быстрых платежей; «прямого дебетования»).

Успешной автоматизацией контрольных процедур является взаимодействие с информационной системой о государственных закупках, которые в полном объеме переведены в электронный вид [13].

#### **Формирование чек-листов**

**Риск-ориентированное санкционирование.** При казначейском обслуживании особой контрольной процедурой является санкционирование, которое может быть направлено на денежные обязательства, средства во временном распоряжении, расходы юридических лиц, оплату денежных обязательств, операции при казначейском сопровождении. Присвоение группы низкой рискоемкости денежным обязательствам переводит санкционирование полностью в автоматический режим. При санкционировании денежных обязательств стратегия активного принятия риска может включать изменение сроков представления документов, стратегия передачи риска может предусматривать материальные санкции для сотрудника, стратегия снижения поддерживается автоматической сверкой данных в документах, стратегия уклонения как самая радикальная может заключаться в отказе от проведения этапа операции.

Риск-ориентированное санкционирование поддерживается не только чек-листами (отражающими в автоматизированном режиме результаты форматно-логического контроля входных параметров, бюджетных и денежных обязательств в ГИИС «Электронный бюджет»), но и платежным календарем (формируется автоматически на основе плановых дат доходов и дат расходования средств), паспортом расходного обязательства (выступает в роли цифрового двойника для реального обязательства). Платежный календарь позволяет предотвратить кассовые разрывы и повысить эффективность управления неиспользованными денежными средствами, чек-лист предполагает автоматическую идентификацию риска.

Операции, подлежащие санкционированию, распределяются на четыре группы риска (низкий, средний,

высокий, особый) на основании единых критериев (таблица 3).

Чек-листы должны формироваться в информационной системе с автозаполнением в части информации, уже имеющейся в базе (представляется оптимальным использовать модуль «Электронный бюджет»), и подписываться электронной цифровой подписью. В чек-листе отражаются документы за период (день/неделя/месяц/год) с отметками о дате формирования, о нарушениях установленных требований и указанием причин, приведших к нарушениям (таблица 4). При необходимости чек-лист может быть дополнен ответственным сотрудником, что, во-первых, обеспечивает возможность самоконтроля, во-вторых, служит источником информации для определения рискоемкости, в-третьих, помогает установить причины нарушений. На основании полученных данных принимаются системные и оперативные управленческие решения.

Анализ информации, содержащейся в чек-листах, позволяет предложить меры по снижению рискоемкости операций и повышению операционной эффективности. Этот функционал должен возлагаться на подразделение внутреннего контроля, контролирующее эффективность операционной деятельности, исключение ошибок при оценке операционных результатов соответствующим подразделением/сотрудником (данные действия аналогичны банковскому скорингу). Контроль должен осуществляться на предварительной и последующей стадиях с включением оценки эффективности операционной деятельности в карту внутреннего контроля, если операции не проходят автоматические контрольные действия (то есть являются рискоемкими). Непосредственные методики расчета подлежат ежегодной проверке отделом внутреннего контроля. Приоритетными задачами внутреннего финансового контроля видятся расширение охвата бюджетных полномочий для проведения контрольных процедур, предложения по автоматизации процедур идентификации бюджетных рисков, использование новых инструментов оценки, исключение дублирования контрольной деятельности и контрольных процедур.

#### **Критерии операционной эффективности контрольных процедур. Повышение операционной эффективности**

По результатам оценки операционной эффективности составляется карта рекомендаций по повышению эффективности операционной деятельности для ведомства / структурного подразделения / сотрудника. В ней отражаются целевые и фактические показатели за период, выявленные отклонения, указываются причины отклонений, проводится оценка воздействия выявленных отклонений, даются соответствующие рекомендации. При высокой доле отклонения от контрольных значений (более 25–30 %) принимаются следующие меры: при необходимости разрабатываются/уточняются нормативные акты; вносятся изменения в положения о структурных подразделениях, в должностные регламенты; совершенствуется информационное взаимодействие; расширяется применение средств автоматизации; проводятся квалификационные срезы; принимаются решения о материальном стимулировании.

Данные, необходимые для оценки операционной эффективности, как уже отмечалось, должны быть

Таблица 3. Группы риска, виды контроля и примеры операций

Группа риска	Уровень риска	Инструмент ГИИС	Вид контроля	Требования к сотруднику при визуальном контроле	Примеры операций
I	Низкий	Чек-лист	Автосанционирование (1 день)	Нет	Заработная плата. Обязательные платежи в бюджет. Накладные расходы (не требуют подтверждающих документов)
II	Средний	Чек-лист	Проверка документов-оснований (не более 2 дней). Минимальный визуальный контроль	Базовый уровень знаний сотрудника. Опыт работы не критичен	Целевые средства (субсидии, межбюджетные трансферты). Ограничение по объему: не более 10 млн руб.
III	Высокий	Чек-лист	Проверка документов-оснований. Визуальный контроль	Знание НПА и специфики расходов	Национальные проекты. Инвестиционные проекты (ФАИП). Расходы на НИОКР. Ограничение по объему: более 10 млн руб.
IV	Особой важности	Чек-лист	Проверка документов-оснований. Дополнительные проверки	Глубокое знание НПА и логики операций. Экспертные навыки	Операции с расширенным казначейским сопровождением. Ограничение по объему: более 100 млн руб.

Таблица 4. Пример чек-листа контрольной процедуры санкционирования

Документ/факт	Дата, время утверждения/образования	Дата, время изменений	Причины внесения изменений				На какие операции повлияли изменения
			Ошибка сотрудника	Внешний запрос	Информационная система	Другая	
Санкционирование оплаты денежных обязательств							
Сведения о бюджетном обязательстве							
Сведения о денежном обязательстве							
Документы, подтверждающие возникновение бюджетного обязательства							
Документы, подтверждающие возникновение денежного обязательства							
Распоряжение о совершении казначейского платежа							
.....							

открыты для аналитики и доступны для потенциальных пользователей. Выбор ресурса для отражения результирующей информации об операционной деятельности может быть реализован через создание специальной вкладки на Едином портале бюджетной системы или в ГАС «Управление», а также в формате открытых данных.

Критериями операционной эффективности контрольных процедур предлагается определить: распределение полномочий в области контроля, документальное оформление контрольных операций и результатов контрольной деятельности, документальное отражение контрольных процедур, полноту проверки документов на соответствие необходимым требованиям по составу и корректности информации, доступность информационных баз данных, наличие дистанционного доступа к объекту контроля (в будущем наличие «цифрового двойника»), мониторинг показателей, информирование и открытость результатов. При этом документационное обеспечение бизнес-процессов является неотъемлемой составляющей эффективного контроля.

Для оценки операционной эффективности контрольных процедур необходимо обеспечить доступ к следующим данным: перечню используемых цифровых инструментов в процессе контрольной деятельности [14]; показателям системы оценки рисков; показателям системы автоматизированной проверки документов при проведении санкционирования; объему расходов на контрольную деятельность; численности лиц, задействованных в контрольных процедурах. Комплексно операционная эффективность контрольных процедур может быть оценена при проведении внутреннего (финансового) аудита, мониторинга, тщательной оценке документации, при этом выявляются недостатки контроля.

### **Риски контрольных процедур**

Ключевым риском контрольных процедур является риск искажения информации. Наличие объективной правильной информации о результатах деятельности – необходимое, но недостаточное условие повышения операционной эффективности контрольных процедур. Информация должна фактически использоваться в операционной деятельности, что представляется возможным только при интегрировании в процесс использования бюджетных средств [15]. Эти процедуры требуется разработать таким образом, чтобы максимально использовать доступную информацию о результативности, продуктивности и экономности операций. Точная форма должна быть специфичной для конкретного структурного подразделения или ответственного сотрудника (с перспективой включения показателей в эффективный контракт).

Контрольные процедуры нельзя рассматривать вне выделенных бизнес-процессов и возможных рисков, наоборот, следует встроить их процессы как отдельные функции, что повысит операционную эффективность бюджетных операций и самих контрольных процедур. Как бизнес-процессы, бюджетные и казначейские риски, так и контрольные процедуры должны систематически анализироваться на предмет достаточности, необходимости и объективности. Контрольные процедуры,

являющиеся излишними, необъективными, не влияющими на качество процессов, должны прекращаться, не охваченные контрольными процедурами процессы должны включаться в периметр контроля.

Предложенные мероприятия по открытости данных в государственных информационных системах, предоставление общего доступа к информации о результатах контрольных мероприятий будут поддерживать деятельность по повышению операционной эффективности использования бюджетных средств. Ключевым фактором данного процесса является системная автоматизация процедур и операций, что обеспечит в будущем возможности использования «цифровых двойников».

Встраивание контрольных процедур в бизнес-процессы в качестве отдельных функций или операций повысит операционную эффективность использования бюджетных средств, самих контрольных процедур за счет обязательности и формализации процесса, что также позволит снизить «стресс проверок», в том числе за счет широкой автоматизации контрольных процедур и использования цифровых решений.

### **ОБСУЖДЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ**

Предложенный алгоритм оценки операционной эффективности контрольных процедур при использовании бюджетных средств сфокусирован на сопряжении двух категорий – «операционная эффективность» и «контрольные процедуры». Анализ показал, что в других работах маркер исследования был направлен на рассмотрение вопросов операционной эффективности расходных операций [11], операционной эффективности использования бюджетных средств [16], эффективности использования бюджетных средств [17], эффективности контроля в бюджетной сфере [18–20]. Вопросы оценки операционной эффективности контрольных процедур анализируются относительно деятельности коммерческого сектора [21]. Таким образом, операционная эффективность контрольных процедур при использовании бюджетных средств не рассматривалась в проведенном обзоре научных публикаций. При этом имеется необходимость сегментирования расходных операций по группам, автоматизации простых операций и нормативного закрепления технологии санкционирования [11].

Риск-ориентированный подход к группировке операций с бюджетными средствами применяется при казначейском обслуживании как один из методов операционной деятельности, но операционная эффективность контрольных процедур в секторе государственного управления недостаточно фокусируется. Операционная эффективность контрольных процедур связана с качеством отражения и транслирования информации о конкретных операциях, поэтому основные ограничения связаны с информационной открытостью и доступностью результатов деятельности.

В работе рассмотрена лишь часть вопросов оценки операционной эффективности контрольных процедур. Перспективными для исследования представляются вопросы разработки программы повышения операционной эффективности и мониторинга, а также учет операционных показателей сотрудников как источника информации.

## ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

Предложен алгоритм оценки операционной эффективности контрольных процедур, основанный на применении технологии разложения операций и процедур на бизнес-процессы, группировке по уровням риска, автоматизации, формировании контрольных чек-листов и выработывании средне- или долгосрочной программы повышения операционной эффективности с мониторингом ее реализации. Оценка операционной эффективности контрольных процедур по предложенным критериям напрямую связана с обязательным документированием операций, автоматизацией процедур, доступностью информации об итогах контрольных мероприятий. Публичность информации об операционной эффективности контрольных процедур является фактором предупреждения ошибок и нарушений при осуществлении бюджетных процедур.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Fadic M., Garda P., Pisu M. The effect of public sector efficiency on firm-level productivity growth: The Italian case // OECD Economics Department Working Papers. Paris: OECD Publishing, 2019. № 1573. DOI: [10.1787/6d20b56d-en](https://doi.org/10.1787/6d20b56d-en).
- Седова М.Л. Введение казначейского обслуживания в государственном и муниципальном секторах экономики: экономические эффекты и возможные риски // Банковское дело. 2021. № 9. С. 46–50.
- Силуанов А.Г. Задачи финансовой политики Российской Федерации на среднесрочную перспективу // Вестник Финансового университета. 2017. Т. 21. № 3. С. 50–56.
- Анохова Е.В. Развитие системы внутреннего финансового контроля как неотъемлемый фактор повышения конкурентоспособности российских университетов // Аудитор. 2020. Т. 6. № 10. С. 38–47.
- Подкопаева Е.В. Применение эффективного контракта в системе органов государственного финансового контроля // Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. 2018. № 2. С. 79–81.
- Богославцева Л.В. Риск-ориентированное санкционирование денежных обязательств как инструмент повышения эффективности расходов бюджетов // Финансовые исследования. 2020. № 3. С. 82–91.
- Егорова И.С. Проблематика определения критериев оценки эффективности использования государственных ресурсов в рамках аудита эффективности: проблемы идентификации и осуществления // Аудитор. 2020. Т. 6. № 8. С. 10–19.
- Егорова И.С. Особенности аудита эффективности: проблемы идентификации и осуществления // Аудитор. 2017. Т. 3. № 1. С. 29–36.
- Бодяко А.В. Спорные аспекты понятия «внутренний контроль» // Учет. Анализ. Аудит. 2018. Т. 5. № 4. С. 56–63.
- Бегтин И., Бертяков А., Комин М., Пархимович О., Цыганков М. Оценка открытости государственных информационных систем в России: аналитический доклад. М.: ЦПУР, 2020. 126 с. URL: <https://ach.gov.ru/upload/pdf/Оценка%20открытости%20государственных%20информационных%20систем%20в%20России.pdf>.
- Прокофьев С.Е. Операционная эффективность Федерального казначейства и направления ее повышения // Финансы. 2019. № 5. С. 25–28.
- Павлова Л.Л. Модернизация системы государственного внутреннего финансового аудита в Российской Федерации // Аудитор. 2020. Т. 6. № 11. С. 31–38. DOI: [10.12737/1998-0701-2020-31-38](https://doi.org/10.12737/1998-0701-2020-31-38).
- Исаев Э.А. Подходы к цифровизации контроля в финансово-бюджетной сфере // Журнал бюджет. 2019. № 5. С. 48–50.
- Балынин И.В. Цифровой рубль как инструмент обеспечения повышения операционной эффективности использования бюджетных средств в Российской Федерации // Аудиторские ведомости. 2021. № 3. С. 108–110.
- Shaw T. Performance Budgeting Practices and Procedures // OECD Journal on Budgeting. 2016. Vol. 15. № 3. P. 1–73. DOI: [10.1787/budget-15-5jlz6rhqdvhh](https://doi.org/10.1787/budget-15-5jlz6rhqdvhh).
- Балынин И.В. Предложения по расширению информационной базы для оценки операционной эффективности использования бюджетных средств // Финансовая жизнь. 2021. № 3. С. 60–64.
- Федченко Е.А. Формирование системы показателей эффективности использования бюджетных средств // Вестник финансового университета. 2016. Т. 20. № 2. С. 106–116.
- Сикорская Л.В. Пути повышения эффективности осуществления внутреннего финансового аудита // Экономическая безопасность. 2021. Т. 4. № 4. С. 1223–1236. DOI: [10.18334/ecsec.4.4.113475](https://doi.org/10.18334/ecsec.4.4.113475).
- Прокофьев С.Е. Новации в сфере государственного финансового контроля, осуществляемого Казначейством России // Финансы и кредит. 2015. № 10. С. 2–11.
- Ковтун Л.Р. Развитие государственного казначейского контроля // Baikal Research Journal. 2020. Т. 11. № 1. С. 1–9. DOI: [10.17150/2411-6262.2020.11\(1\).9](https://doi.org/10.17150/2411-6262.2020.11(1).9).
- Суйц В.П., Вереникин А.А. Оценка дизайна и операционной эффективности контрольных процедур бизнес-процессов в компании // Аудит и финансовый анализ. 2015. № 6. С. 161–166.

## REFERENCES

- Fadic M., Garda P., Pisu M. The effect of public sector efficiency on firm-level productivity growth: The Italian case. *OECD Economics Department Working Papers*. Paris, OECD Publ., 2019, no. 1573. DOI: [10.1787/6d20b56d-en](https://doi.org/10.1787/6d20b56d-en).
- Sedova M.L. The introduction of treasury servicing in the state and municipal sectors of economy: economic effects and possible risks. *Bankovskoe delo*, 2021, no. 9, pp. 46–50.
- Siluanov A.G. Objectives of financial policy of the Russian Federation in the medium term. *Vestnik Finansovogo universiteta*, 2017, vol. 21, no. 3, pp. 50–56.
- Anokhova E.V. Development of the system of internal financial control as an integral factor in increasing the competitiveness of Russian universities. *Auditor*, 2020, vol. 6, no. 10, pp. 38–47.

5. Podkopaeva E.V. Application of an efficient contract in the system of state financial control bodies. *Konkurentosposobnost v globalnom mire: ekonomika, nauka, tekhnologii*, 2018, no. 2, pp. 79–81.
6. Bogoslavtseva L.V. Risk-based authorization of monetary obligations as a tool to increase the efficiency of budget expenditures. *Finansovye issledovaniya*, 2020, no. 3, pp. 82–91.
7. Egorova I.S. The problem of determining the criteria for evaluating the effectiveness of the use of public resources in the framework of performance audit. *Auditor*, 2020, vol. 6, no. 8, pp. 10–19.
8. Egorova I.S. Features of performance audit: recognition and performing problems. *Auditor*, 2017, vol. 3, no. 1, pp. 29–36.
9. Bodyako A.V. Controversial aspects of the internal control concept. *Uchet. Analiz. Audit*, 2018, vol. 5, no. 4, pp. 56–63.
10. Begtin I., Bertyakov A., Komin M., Parkhimovich O., Tsygankov M. *Otsenka otkrytosti gosudarstvennykh informatsionnykh sistem v Rossii: analiticheskiy doklad* [The assessment of openness of the state information systems in Russia: analytical report]. Moscow, TsPUR Publ., 2020. 126 p. URL: <https://ach.gov.ru/upload/pdf/Otsenka%20otkrytosti%20gosudarstvennykh%20informatsionnykh%20sistem%20v%20Rossii.pdf>.
11. Prokofev S.E. Operational efficiency of Federal Treasury and the directions of its improvement. *Finansy*, 2019, no. 5, pp. 25–28.
12. Pavlova L.L. Modernization of the state internal financial audit system of the Russian Federation. *Auditor*, 2020, vol. 6, no. 11, pp. 31–38. DOI: [10.12737/1998-0701-2020-31-38](https://doi.org/10.12737/1998-0701-2020-31-38).
13. Isaev E.A. Approaches to Digitalization of Control in the Financial and Budgetary Sphere. *Zhurnal byudzhet*, 2019, no. 5, pp. 48–50.
14. Balynin I.V. The digital ruble as a tool to improve the operational efficiency of the use of budgetary funds in the Russian Federation. *Auditorskie vedomosti*, 2021, no. 3, pp. 108–110.
15. Shaw T. Performance Budgeting Practices and Procedures. *OECD Journal on Budgeting*, 2016, vol. 15, no. 3, pp. 1–73. DOI: [10.1787/budget-15-5jlz6rhqdvhh](https://doi.org/10.1787/budget-15-5jlz6rhqdvhh).
16. Balynin I.V. Proposals to expand the information base for assessing the operational efficiency of the use of budget funds. *Finansovaya zhizn*, 2021, no. 3, pp. 60–64.
17. Fedchenko E.A. Establishing a system of indicators to assess the efficiency of use of budgetary funds. *Vestnik finansovogo universiteta*, 2016, vol. 20, no. 2, pp. 106–116.
18. Sikorskaya L.V. Ways to improve the efficiency of internal financial audit. *Ekonomicheskaya bezopasnost*, 2021, vol. 4, no. 4, pp. 1223–1236. DOI: [10.18334/ecsec.4.4.113475](https://doi.org/10.18334/ecsec.4.4.113475).
19. Prokofev S.E. Innovation in the state financial control exercised by the Russian Federal treasury. *Finansy i kredit*, 2015, no. 10, pp. 2–11.
20. Kovtun L.R. Development of the state treasury control. *Baikal Research Journal*, 2020, vol. 11, no. 1, pp. 1–9. DOI: [10.17150/2411-6262.2020.11\(1\).9](https://doi.org/10.17150/2411-6262.2020.11(1).9).
21. Suys V.P., Verenikin A.A. Evaluation of design and operating effectiveness of the control procedures of business processes in the company. *Audit i finansovyy analiz*, 2015, no. 6, pp. 161–166.

#### THE ASSESSMENT OF OPERATIONAL EFFICIENCY WHEN CARRYING OUT CONTROL PROCEDURES

© 2021

**S.E. Demidova**, PhD (Economics), Associate Professor, assistant professor of Chair of Public Finance of Financial Faculty  
*Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow (Russia)*

**Keywords:** operational efficiency; control procedures; budgetary funds usage; sanctioning; budget payments.

**Abstract:** The assessment of operational efficiency in the public finance sphere becomes an integral part of the current management approach taking into account the wide use of financial management tools in the public administration sector and the large-scale introduction of digital technologies. The control procedures influence operational efficiency affecting both directly (at the tracking stage, through the preliminary and current control procedures) and indirectly (at the identification stage, through the follow-up procedures). At the same time, there are practically no studies of the category of operational efficiency in the sphere of public administration. The paper considers the theoretical and practical approaches to the concept of operational efficiency of the budgetary funds' usage; concretizes the concept of operational efficiency of control procedures. The author proposes the criteria and algorithm for assessing control procedures' operational efficiency. The study relates the reserves of improvement of control procedures operational efficiency to the automation of processes and operations, systematic monitoring, and the rate of response to the identified problems and risks. The risk-oriented approach allows classifying the operations according to the digitalizing possibility reducing the eye-control options, on the one hand, and raising the requirements to the level of competence of specialists, on the other hand. This approach will make it possible to optimize control procedures, shifting them to the preliminary (preventing) and current control. The main task is to specify within the operation activity business processes and corresponding protocols of audits at various control stages. The results of control should build the base of the middle- and long-term program of operational efficiency improvement.