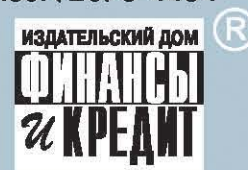


НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ И
ИНФОРМАЦИОННО-
АНАЛИТИЧЕСКИЙ СБОРНИК

ISSN 2073-4484



ФИНАНСОВАЯ[®] АНАЛИТИКА

ПРОБЛЕМЫ И РЕШЕНИЯ

- Механизм бюджетного финансирования обучения государственных гражданских служащих
- Интегрированная корпоративная отчетность и ее базовые принципы
- Целевой капитал как источник финансирования вузов
- Метод оценивания эффективности проектов на основе детализации финансовых потоков
- Совершенствование системы проведения встречных проверок

48 (186) декабрь 2013

<http://www.fin-izdat.ru> e-mail: post@fin-izdat.ru

ФИНАНСОВАЯ[®] АНАЛИТИКА

ПРОБЛЕМЫ И РЕШЕНИЯ

Научно-практический
и информационно-аналитический сборник
Периодичность – 4 раза в месяц

48 (186) – 2013 декабрь

Подписка во всех отделениях связи:

- индекс 80628 – каталог агентства «Роспечать»
- индекс 44368 – каталог УФПС РФ «Пресса России»
- индекс 34158 – каталог российской прессы «Почта России»

Доступ и подписка на электронную версию журнала
www.elibrary.ru, www.dilib.ru

Журнал зарегистрирован в Министерстве Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций.

Свидетельство о регистрации ПИ № ФС 77-29584.

Учредитель:

ООО «Информационный центр «Финансы и Кредит»

Издатель:

ООО «Финанспресс»

Главный редактор:

В.А. Горохова

Зам. главного редактора:

С.Н. Голда, В.И. Попов

Редакционный совет:

С.А. Васин, доктор технических наук, профессор
А.В. Гукова, доктор экономических наук, профессор
Д.А. Ендовицкий, доктор экономических наук, профессор
Л.С. Кабир, доктор экономических наук, профессор
Ю.И. Коробов, доктор экономических наук, профессор
М.А. Котляров, доктор экономических наук, профессор
А.С. Макаров, доктор экономических наук, доцент
Т.Ю. Морозова, кандидат экономических наук, доцент
Т.Н. Новожилова, кандидат экономических наук, доцент
А.Г. Перевозчиков, доктор физико-математических наук, профессор
С.В. Ратнер, доктор экономических наук, профессор
В.А. Цветков, член-корреспондент РАН, доктор экономических наук, профессор

Верстка: Н.И. Бранделис

Корректор: А.М. Лейбович

Редакция журнала:

111401, Москва, а/я 10

Телефон: (495) 989-96-10

Адрес в Internet: <http://www.fin-izdat.ru>

E-mail: post@fin-izdat.ru

© ООО «Информационный центр «Финансы и Кредит»

© ООО «Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ»

Подписано в печать 02.12.2013. Формат 60х90 1/8.

Цена договорная. Объем 8,5 п.л. Тираж 2 130 экз.

Отпечатано в ООО «КТК», г. Красноармейск Московской обл.

Тел.: (495) 993-16-23

Журнал рекомендован ВАК Минобрнауки России для публикации работ, отражающих основное научное содержание кандидатских и докторских диссертаций

Сборник реферировается в ВИНТИ РАН. Сборник включен в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ).

Статьи рецензируются.

Перепечатка материалов и использование их в любой форме, в том числе и в электронных СМИ, возможны только с письменного разрешения редакции.

СОДЕРЖАНИЕ

БЮДЖЕТНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

Боровикова Е. В. Финансовое обеспечение обучения государственных гражданских служащих в Российской Федерации..... 2

ФИНАНСОВЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ

Харин А. Г. Принципы интеграции финансовой и нефинансовой отчетности как основа системы ценностно ориентированного управления компанией 9
Бокарева Е. В. Развитие финансового механизма привлечения целевого капитала некоммерческими организациями в системе высшего профессионального образования 17

ВОПРОСЫ ЭКОНОМИКИ

Каверзина Л. А. Состояние экономики муниципального образования г. Братска в посткризисный период 24
Наумов А. А. Использование метода детализации финансовых потоков в задачах оценивания эффективности проектов 35
Васин Н. С. Комплексное диагностирование деятельности предприятия 42

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ФИНАНСЫ

Жуков С. И. Инструменты совершенствования встречных проверок в системе бюджетного контроля 48

ПЕРЕЧЕНЬ МАТЕРИАЛОВ

Перечень материалов, опубликованных в сборнике «Финансовая аналитика: проблемы и решения» в 2013 г. 53

Точка зрения редакции не всегда совпадает с точкой зрения авторов публикуемых статей. Ответственность за достоверность информации в рекламных объявлениях несут рекламодатели.

УДК 336.5

ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОБУЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

Е. В. БОРОВИКОВА,

доктор экономических наук, доцент,
профессор кафедры антикризисного управления
социально-экономическими системами,
член Палаты налоговых консультантов
E-mail: budget105@mail.ru
Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при
Президенте Российской Федерации

В статье проведен анализ законодательно закрепленного механизма бюджетного финансирования переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих, реализуемого на основе процедур утверждения и размещения государственного заказа. Рассмотрены данные о фактическом распределении средств бюджетов разных уровней на цели обучения государственных служащих. Раскрыты способы финансирования подготовки муниципальных служащих, даны рекомендации по совершенствованию применяемых механизмов.

Ключевые слова: бюджет, финансирование, дополнительное профессиональное образование, государственный заказ, служба.

Стремительное изменение внешних и внутренних условий для системы государственной службы

* Статья подготовлена в рамках научно-исследовательской работы «Создание модели общего образовательного пространства подготовки государственных служащих», выполняемой по государственному заказу лабораторией национальных моделей подготовки государственных служащих Международного института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

оказывает непосредственное влияние на состав и особенности квалификационных требований к специалистам всех уровней, занятым в органах власти и управления. Чрезвычайно востребованными становятся новые знания и навыки, способности адаптировать их к сложным ситуациям, имеющим место на практике. В России сложилась определенная регулируемая законодательством модель воспроизводства кадрового потенциала государственной службы, включающая получение претендентами на замещение должностей базового высшего образования и последующее повышение квалификации за счет бюджетных источников с сохранением рабочего места. Проведем анализ этой модели, уделяя внимание способам финансового обеспечения предоставления образовательных услуг государственным служащим как федеральных и региональных структур, так и муниципальным служащим. Ключевыми аспектами в данном вопросе выступают показатели, позволяющие раскрыть роль расходов на обучение персонала в повышении качества государственного управления, оценить соответствие их объемов реальным потребностям.

В одной из последних программ развития государственной службы, утвержденной Указом Президента Российской Федерации [12], совершенствование профессионального уровня специалистов заявлено в качестве одной из главных текущих задач. Общая сумма, выделяемая на мероприятия программы из федерального бюджета и распределяемая по системе государственных контрактов, обозначена на уровне 691 млн руб. Как отмечено в указанном документе, концептуальное содержание подготовки кадров для системы управления по образовательным стандартам должно соответствовать потребностям и целям, сформулированным структурными подразделениями и государственными органами, в которых строится индивидуальная профессиональная модель каждого специалиста.

Основы координации процессов получения госслужащими дополнительного образования при условии сохранения ими занимаемых должностей закреплены Указом Президента Российской Федерации от 28.12.2006 № 1474 [7]. Планирование и учет всех образовательных результатов организуются в органах государственной власти и управления с помощью программ профессионального развития служащих, рассчитанных на трехлетнюю перспективу. Такие программы необходимо согласовывать с органом по управлению государственной службой. Цели, формы обучения, а также полученные результаты для госслужащего следует отражать и в его индивидуальном плане профессионального развития, тесно связанном с общей программой профессионального развития служащих в аппарате органа, где он трудится. Законодательство увязывает факт повышения квалификации со служебной необходимостью, но его периодичность должна соответствовать требованию — не реже одного раза в три года.

На федеральном уровне процессы повышения квалификации и стажировки служащих поддерживаются с помощью механизма государственного заказа, ежегодно утверждаемого к началу очередного финансового года в системе бюджетного планирования [5, 14]. Государственный заказ должен содержать следующие параметры:

— численность служащих, направляемых на обучение по программам переподготовки, повышения квалификации, стажировки;

— сумма денежных средств, предусматриваемых в бюджете в целях обеспечения задачи обучения сотрудников;

— сумма денежных средств, отражающая потребность в финансировании обеспечения методического и информационного сопровождения решаемой задачи.

Данные о запланированном контингенте служащих и ресурсах, выделяемых из бюджета на обучение, в том числе за пределами Российской Федерации, приведены в табл. 1. Около 6,6% средств в 2013 г., как и в предыдущие годы, должны быть направлены на дополнительное профессиональное образование служащих за рубежом. В 2013 г. намечилось некоторое сокращение бюджетного финансирования государственного заказа после его роста в 2011 и 2012 гг. по сравнению с 2010 г. Сопоставление исследуемой группы расходов с иными расходами федерального бюджета позволит оценить их относительные объемы. В частности, на социально-культурные мероприятия в первом полугодии 2012 г. из бюджета страны было направлено 5 290,5 млрд руб., на общегосударственные вопросы — 809,9 млрд руб. [2]. Общий объем государственного заказа на все виды повышения квалификации и стажировки госслужащих в 2012 г. (437,929 млн руб.) составляет 0,05% от расходов на общегосударственные вопросы и 0,008% от социальных расходов. Объем ВВП в 2012 г. зафиксирован на уровне 62 599,1 млрд руб. и очевидно, что расходы на обновление знаний сотрудников федерального аппарата государственной службы по сравнению с этим показателем, безусловно, не столь значительны.

Постановление Правительства Российской Федерации от 17.04.2008 № 284 [11] устанавливает порядок согласования решений о государственном заказе, наделяет совокупностью функций Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации, выступающее государственным заказчиком всех видов профессиональной подготовки госслужащих, обладающее правом инициативы внесения в Правительство Российской Федерации предложений по изменению экономических нормативов расходования средств на обучение кадров. Базовые нормативы закреплены постановлением Правительства Российской Федерации от 26.05.2008 № 393 [13] и введены в действие с 01.01.2009 в зависимости от вида подготовки и должности служащего. Стоимость человеко-часа для категории «руководители» по программам переподготовки или повышения квалификации установлена в размере 128,2 руб., стажировка обойдется в 42,1 руб. за один

Таблица 1

Целевые показатели государственного заказа на обучение кадрового состава федеральных органов власти и управления в 2010—2013 гг.

Показатель	2010	2011	2012	2013
Контингент государственных служащих, участвующих в образовательных программах, чел.	48 650	54 117	57 924	55 650
Объем бюджетного финансирования, тыс. руб.	43 7937,5	437 929	437 929	416 299,6
Средства на обеспечение образовательного процесса методической и информационно-аналитической основой, тыс. руб.	23 049,3	23 049,3	23 049,3	21 910,5

час обучения. Для прочих должностных категорий (советники, помощники, специалисты) стоимость человеко-часа установлена на уровне от 83,6 до 105 руб. Специальные нормативы введены для случаев обучения служащих за пределами территории Российской Федерации: для руководителей и помощников стоимость одного человеко-дня составляет 17 433,8 руб., для прочих категорий — 13 308,8 руб.

Субъекты Российской Федерации применяют аналогичные подходы к управлению процессами переподготовки кадров в системе государственного управления. Долгосрочные программы развития государственной службы регионального уровня, реализуемые в Санкт-Петербурге, Москве, Московской области, ориентированы на повышение качества потенциала гражданских служащих, в том числе за счет их участия в образовательных проектах [10]. В статьях 18 и 19 закона Московской области «О государственной гражданской службе Московской области» определены содержание дополнительного профессионального образования госслужащих региона, порядок утверждения и исполнения государственного заказа субъекта Российской Федерации на такую подготовку [3]. Государственный заказ Московской области должен обеспечить удовлетворение потребности в переподготовке, повышении квалификации и стажировке гражданских служащих. Он должен быть размещен в высших образовательных учреждениях, имеющих государственную аккредитацию и лицензию на оказание услуг по профессиональной переподготовке кадров для государственной службы. Орган по управлению государственной службой Московской области, которым является управление государственной и муниципальной службы Московской области, участвует в формировании государственного заказа наряду с другими органами. Приоритетной формой дополнительного образования для госслужащих в 2013 г. стало повышение квалификации 435 чел., для 6 служащих (сотрудники министерства инвестиций и инноваций Московской области, министерства

финансов Московской области, контрольно-счетной палаты Московской области) предусмотрено обучение по программам переподготовки [6].

Подобные механизмы государственного заказа на получение служащими дополнительного профессионального образования установлены в законе Санкт-Петербурга от 14.12.2009 № 577-113 [10]. Освоение программ повышения квалификации, совершенствование учебной, методической, информационной базы образования госслужащих должны повысить качество кадрового потенциала системы государственной власти, как отмечено в соответствующей программе развития государственной гражданской службы Санкт-Петербурга. Для финансирования исполнения государственного заказа в этом субъекте Федерации установлен верхний предел выделяемых бюджетных средств, предназначенных для решения задач в сфере образования (табл. 2), а также минимальная численность служащих, для которых запланировано освоение образовательных программ. Годовые удельные расходы в течение трех лет составят от 10 540 до 11 092 руб.

Закон Санкт-Петербурга от 26.12.2007 № 644-130 «О профессиональной переподготовке, повышении квалификации и стажировке государственных гражданских служащих Санкт-Петербурга» предусматривает сохранение должности и денежного содержания за служащим, направленным на обучение. Обучение, требующее переезда и пребывания в другой местности, приравнивается к служебной командировке и оплачивается за счет средств работодателя аналогичным образом. Законодательно закрепленных оснований для получения служащим дополнительного профессионального образования несколько:

— назначение служащего, связанное с карьерным ростом, на иную должность на конкурсных условиях;

— зачисление кандидата в кадровый резерв государственной службы для замещения должности на условиях конкурса;

Таблица 2

Данные о государственном заказе Санкт-Петербурга на получение служащими дополнительного профессионального образования в 2013—2015 гг. [4]

Орган государственного управления	2013		2014		2015	
	Численность, чел.	Сумма, тыс. руб.	Численность, чел.	Сумма, тыс. руб.	Численность, чел.	Сумма, тыс. руб.
Законодательное Собрание Санкт-Петербурга	21	450,00	55	1 310,50	25	823,90
Органы исполнительной власти	1 060	9 381,20	1430	12 741,40	1 510	13 512,60
Судебная система	68	1 159,9	70	1 276,894	74	1 427,669
Избирательные комиссии, включая территориальные	2	320,00	14	1 400,30	53	1 728
Бюджетный контроль	12	360,00	15	450,00	15	450,00
Прочие	14	734	10	502	10	521
Всего...	1 177	12 405,1	1 594	17 681,094	1 687	18 463,169

— рекомендация аттестационной комиссии на повышение квалификации, что позволит достичь соответствия профессиональной подготовки работника искомой должности.

Вновь поступивший на государственную службу сотрудник может быть направлен на повышение квалификации сразу после истечения испытательного срока или через шесть месяцев с начала трудовой деятельности. Как отмечается в нормативных документах, программы повышения квалификации должны включать проблемно-ориентированные конференции и семинары, которые позволят обогатить знания и представления служащих Санкт-Петербурга новым теоретическим и практическим полезным инструментарием.

В Ульяновской области постановлением правительства региона ежегодно утверждается государственный заказ на обучение служащих, занятых в региональных и местных органах власти и управления. Дополнительное образование госслужащих в области финансируется за счет средств бюджета субъекта Федерации. Приоритетным видом обучения в 2013 г. было повышение квалификации, которое должны пройти 122 сотрудника (из них наибольшее число (21 чел.) из правительства Ульяновской области), на общую сумму выделенных средств — 785 380 руб. [15]. На программы дополнительного образования 28 муниципальных служащих в 2013 г. выделено 214 620 руб.

Вопросы организации и финансирования обучения служащих на муниципальном уровне регулируются Федеральным законом от 02.03.2007 № 25-ФЗ [8]. Указанный закон гарантирует единство требований к дополнительному профессиональному образованию для муниципальных и государственных гражданских служащих, повышение квалификации

за счет средств местного бюджета рассматривается как право муниципального служащего. При этом программы развития муниципальной службы могут получать финансирование из местных бюджетов и бюджетов субъектов Российской Федерации. Примерами финансирования потребностей муниципальной службы на основе программно-целевого подхода выступают, в частности, решения советов депутатов городских округов Ивантеевка и Электрогорск Московской области (от 08.12.2011 № 370/35 и от 17.11.2010 № 326/36 соответственно) [9, 18]. Единственным финансовым источником целевой программы г. Ивантеевки, положение о которой вступило в силу с 01.01.2012, являются средства местного бюджета. Помимо мероприятий по повышению квалификации служащих в ней предусмотрены весьма актуальные меры по оптимизации использования бюджетных средств на содержание муниципальной службы, внедрению нового программного обеспечения, противодействию применения коррупционных механизмов, развитию эффективного взаимодействия между органами местного самоуправления и общественностью, формированию открытого информационного пространства о результатах их деятельности. При этом администрация г. Ивантеевки выступает заказчиком программных мероприятий, в том числе, орган уполномочен выбирать учебное заведение, где будет проходить переподготовка и повышение квалификации муниципальных служащих.

Целевую программу по развитию муниципальной службы в городском округе Электрогорск Московской области следует рассматривать в качестве примера краткосрочной программы, реализуемой в течение одного года, с общим объемом бюджетного финансирования 127 000 руб., направляемого

на учебные цели (заказчик считает необходимым получение дополнительного образования по 72-часовой программе). Помимо прочих показателей оценки эффективности программы в ней выделено количество служащих, обучившихся на курсах повышения квалификации.

Сравнивая применение на местном уровне программно-целевого метода в практике управления развитием муниципальной службы, необходимо отметить различия в сроках реализации программ, их структуре, однако общая концепция данного вопроса, рамки которой определены федеральным законодательством, сохраняется одинаковой. Кроме того, следует учитывать прямую зависимость между уровнем финансовой устойчивости муниципального образования и его возможностями направлять бюджетные средства на дополнительное образование кадрового состава.

Нормативные положения, а также практика распределения бюджетных средств в современных условиях позволяют охарактеризовать модель планирования и обеспечения потребности в обучении государственных гражданских служащих за счет бюджетных источников, применяемую в пределах среднесрочного горизонта принятия решений, что соответствует принятой концепции финансового планирования (см. рисунок).

Сформулируем предложения по совершенствованию подходов к организации и финансированию подготовки и переподготовки государственных служащих. Важными составляющими расходов на предоставление образовательных услуг являются расходы на оплату труда преподавательского состава (аудиторная нагрузка и подготовка учебных

материалов, контроль знаний), использование различных информационных технологий, создаваемых специально для ориентированных на госслужащих программ, раздаточного материала и литературы. Специфика формирования стоимости подобных услуг, а также ее динамика с учетом изменения рыночной ситуации в наибольшей степени известны образовательным учреждениям, взаимодействие с которыми на этапе оценки финансовых потребностей способствовало бы составлению государственными структурами наиболее реалистичных программ профессионального развития служащих, следовательно, утверждению экономически обоснованных показателей финансирования, включенных в государственный заказ.

Разработку содержания и целевых результатов индивидуальных планов профессионального развития государственного служащего необходимо осуществлять с учетом накопленного опыта освоения сотрудниками актуальных технологий, включая наиболее яркие примеры региональной практики.

Региональный опыт подготовки и переподготовки государственных служащих имеет свои особенности и представляет существенный интерес с точки зрения применяемых информационных технологий и программных новшеств. В Ярославской области усилиями трех учебных заведений (Волго-Вятская академия государственной службы, Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова, Международная академия бизнеса и новых технологий) была создана Высшая школа менеджмента и инноваций, где обучение проводилось в соответствии с распоряжениями губернатора области от 04.09.2008 № 172-р [17] и от 12.07.2010

№ 124-р [16]. Требования регионального законодательства заключаются в формировании у сотрудников аппарата государственной службы навыков работы с информационными системами, а также знаний в сфере современного менеджмента. В 2010 г. обучающимся был предложен электронный учебник, организовано анкетирование по результатам проведения занятий в различных формах в целях выявления качества учебного процесса, полезности полученных знаний [1]. Законодательство этого региона

