

## ПЕРСПЕКТИВЫ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В РОССИИ The prospects of financial control in Russia

**Э. Н. Елькина**, аспирант кафедры бухгалтерского учета и аудита  
Уральского государственного аграрного университета  
(г. Екатеринбург, ул. К. Либкнехта, д. 42)  
начальник Межрайонной ИФНС России № 29 по Свердловской области  
(г. Асбест, ул. Комсомольская, д. 7)

*Рецензент:* Е. М. Кот, кандидат экономических наук

### **Аннотация**

Экономическая политика государства осуществляется с помощью финансово-кредитных рычагов. Один из наиболее важных рычагов управления финансовой системой – это финансовый контроль. Тема финансового контроля была всегда актуальна. Сегодня проблемы совершенствования и усиления государственного финансового контроля остаются не менее актуальными, чем год или несколько лет назад. Однако нельзя утверждать, что никаких изменений в лучшую сторону не происходит. Представляют интерес действия субъектов Российской Федерации, осуществляющих финансовый контроль за составлением и исполнением федерального, региональных и местных бюджетов, а также роль финансового контроля в обеспечении развития общественного и частного производства, ускорении темпов модернизации промышленности, развитии научно-технического прогресса, повышении качества и объемов выпускаемой продукции, выполняемых работ и оказываемых услуг. Финансовый контроль охватывает все сферы жизни общества и должен быть нацелен на повышение экономического стимулирования, рациональное и эффективное использование финансовых, трудовых, материальных и природных ресурсов, уменьшение непроизводительных издержек и расходов, пресечении фактов бесхозяйственности и расточительства.

**Ключевые слова:** государственный финансовый контроль, аудит, контроль финансово-хозяйственной деятельности, внутренний контроль, внешний контроль, бухгалтерская отчетность, общественный контроль и аудит (независимый контроль).

### **Summary**

The state's economic policy is made by using financial leverage. One of the most important levers of the financial system is financial control. The theme of financial control was always up to date. Today, the problems of improving and strengthening the state financial control remain no less relevant than a year or a few years ago. However, we cannot say that no change for the better occurs. Interest have the actions of the subjects of the Russian Federation exercising financial control over the preparation and implementation of federal, regional and local budgets, also, the role of financial control in ensuring the development of public and private production, accelerate industrial upgrading, the development of scientific and technological progress, improving the quality and volume of produced goods, performed works and rendered services. Financial control covers all spheres of life and must be aimed at improving economic incentives, rational and efficient use of financial, human, material and natural resources, reducing unproductive costs and expenses, suppression of evidence of mismanagement and waste.

**Keywords:** state financial control, audit, monitoring financial activities, internal control, external control, accounting and reporting, public scrutiny and audit (independent control).

В Российской Федерации действует система государственного финансового контроля и аудиторской деятельности. Она постоянно совершенствуется в соответствии с потребностями формирования рыночной экономики и правового государства.

Государственный финансовый контроль в России имеет целью обеспечение проведения в стране единой финансовой, кредитной и денежной политики, защиты финансовых интересов РФ. За последние годы в Российской Федерации реализован комплекс мер по совершенствованию системы управления государственными и муниципальными или, как иногда говорят, общественными финансами. В результате проведенных преобразований была создана целостная система регулирования бюджетных правоотношений.

Так, в рамках Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 30 декабря 2013 г. № 2593-р (далее – Программа), планируется установить обязанность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, достигших критических значений задолженности по долговым и бюджетным обязательствам, заключать соответственно с Минфином России и финансовыми органами соответствующих субъектов Российской Федерации соглашения о мерах по восстановлению платежеспособности публично-правового образования на срок до 3–5 лет.

Кроме того, в целях усиления персональной ответственности должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за проведение неэффективной бюджетной и долговой политики предлагается установить, что, если реализуемые органами исполнительной власти субъектов РФ меры оздоровления регионального бюджета не дают результата, это может послужить основанием для отрешения руководителя субъекта Российской Федерации от должности в связи с утратой доверия Президента России.

Аналогичные меры предполагается установить и для органов местного самоуправления. Стратегической мерой, способствующей проведению ответственной бюджетной политики и оптимизации долговой нагрузки на бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты, является расширение горизонтов бюджетного планирования, в том числе, за счет утверждения бюджетов на трехлетний период и формирования долгосрочных бюджетных стратегий.

Согласно программе для реализации новых подходов к деятельности органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля и органов Федерального казначейства (финансовых органов), основанных на принципах сбалансированности контрольной деятельности, в условиях расширения функционала данных органов необходимо:

- выработать единую методику осуществления внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля;
- предусмотреть применение комплексных мер административной (уголовной) ответственности и мер принуждения за каждое нарушение в сфере закупок, влекущее нанесение финансового ущерба публично-правовому образованию;
- предусмотреть возможность проведения мероприятий профилактического характера в сфере закупок (например, проведение мониторинга закупок с вынесением предупреждений объектам контроля);
- внедрить систему мониторинга и анализа качества контрольной деятельности органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля на основе установленных количественных показателей эффективности;

- обеспечить координацию осуществления главными администраторами бюджетных средств внутреннего финансового контроля и аудита;
- обеспечить координацию внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля в отношении закупок для региональных и муниципальных нужд;
- перейти к «электронному санкционированию» – проверке в автоматическом режиме органами Федерального казначейства (финансовыми органами) документов, подтверждающих возникновение у заказчика – получателя средств федерального бюджета денежных обязательств по государственным контрактам (договорам) на оказание услуг (выполнение работ).

Утвержденная программа – один из наиболее ожидаемых стратегических документов в области бюджетного регулирования. Ее цель декларируется как «повышение эффективности, прозрачности и подотчетности использования бюджетных средств», при этом говорится о необходимости безусловной реализации приоритетов и целей социально-экономического развития Российской Федерации. Средством достижения цели должна стать современная нормативно-методическая база регулирования бюджетных правоотношений.

Один из разделов программы полностью посвящен вопросам повышения прозрачности и подотчетности деятельности участников сектора государственного управления. Все меры, перечисленные программой как способствующие повышению прозрачности, можно условно разделить на четыре основные группы:

а) организация форм общественного контроля и аудита сектора управления госфинансами. В этом направлении в 2014 г. сделан важный шаг: принят Федеральный закон № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», который призван отрегулировать, в частности, и практику общественного аудита в сфере управления общественными финансами. Общественный контроль и аудит согласно закону могут осуществлять как отдельные граждане, так и общественные организации. Результаты их деятельности подлежат обязательной публикации;

б) раскрытие информации о планах и решениях в сфере общественных финансов. Здесь следует упомянуть ставшую обязательной для федеральных органов исполнительной власти РФ публикацию календарных планов реализации государственных программ;

в) меры по объединению профильной информации при помощи специализированных электронных систем. В частности, упоминается система «Электронный бюджет» (ее разработка пока не завершена), создание и развитие Единого портала как основного инструмента, обеспечивающего прозрачность и открытость бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (он функционирует, и любой пользователь может участвовать в публичном обсуждении выложенных на портале законопроектов). Кроме того, следует упомянуть созданные и поддерживаемые Министерством экономического развития Российской Федерации электронные ресурсы: портал государственных программ РФ (<http://programs.gov.ru>) и портал федеральных целевых программ РФ (<http://fcp.economy.gov.ru>), которые позволяют в наглядной форме получить актуальную информацию о ходе достижения целей социально-экономической сферы в процессе выполнения мероприятий государственных программ;

г) меры по популяризации информации о бюджетной политике у населения и распространению обучающих материалов о бюджетном устройстве и бюджетной системе Российской Федерации.

В качестве успешной практики можно назвать регулярную публикацию Министерством финансов наглядной формы изложения содержания текущих решений в сфере общественных финансов в проекте «бюджет для граждан».

Сегодня в России насчитывается более 150 тыс. главных распорядителей, распорядителей и получателей средств только федерального бюджета. С учетом же получателей средств из бюджетов различных уровней, а также хозяйствующих субъектов, использующих госимущество, суммарное количество контрагентов достигает 3,5 млн, экономическую деятельность с применением налоговых преференций ведут свыше 2,5 млн значимых налогоплательщиков – юридических лиц.

Согласование при планировании проведения контрольных мероприятий помогло бы избежать неоправданного множества проверок одних и тех же объектов различными структурами, значительно более эффективно использовать имеющиеся возможности и ресурсы. И, что еще более важно, – повысить эффективность мер по устранению выявленных нарушений, связанных с нецелевым использованием бюджетных средств и незаконным распоряжением объектами федеральной собственности, а также обеспечить наказание виновных и возмещение ущерба государству в случае выявления фактов и признаков хищения государственных средств и имущества.

Действующее законодательство не обеспечивает адекватных действий Генеральной прокуратуры России в случаях выявления при проведении проверки или ревизии хищения государственных денежных или материальных средств и иных злоупотреблений. В связи с этим целесообразно урегулировать в законодательном порядке ряд вопросов взаимодействия Палаты и Генеральной прокуратуры.

Основная проблема состоит в распределении контрольных полномочий в организации последующего контроля между Счетной палатой, контрольно-ревизионными органами Минфина, ревизионными аппаратами главных распорядителей бюджетных средств и в определенной степени органами федерального Казначейства, которые в настоящее время наделены и полномочиями последующего контроля.

Представляется целесообразным строго определить приоритетным и исключительным направлением контрольной деятельности органов Казначейства осуществление текущего контроля за обоснованностью оплаты счетов главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств.

Последующий контроль не должен входить в функции казначейских органов. Контрольно-ревизионные органы Минфина при этом должны получить полномочия проверять территориальные органы федерального Казначейства на предмет полноты и своевременности исполнения обязательств перед конкретными бюджетополучателями.

Одновременно основной функцией этих органов должен стать контроль за законностью, эффективностью и целевым расходованием государственных средств каждым получателем выделенных ресурсов. При этом следовало бы предоставить Департаменту государственного финансового контроля Минфина полномочия по проведению контроля за обоснованностью исполнения сметы расходов Счетной палаты РФ.

В развитии финансового контроля в России особая роль отводится Бюджетному кодексу Российской Федерации, который устанавливает общие принципы бюджетного законодательства РФ. Бюджетный кодекс РФ в полностью обновленной редакции вводится в действие уже с 1 января 2016 г. Главной идеей для принятия полностью обновленного кодекса является консолидация в единую систему всех федеральных законов, принятых за последние годы.

Новый проект направлен на создание более системного и удобного для правоприменения кодифицированного акта. Основными направлениями нового Бюджетного кодекса являются:

- обеспечение большей стабильности норм бюджетного законодательства;
- развитие открытости бюджетного процесса;
- совершенствование методологии формирования и исполнения расходных обязательств и планирования финансовых ресурсов на их реализацию.

Для обеспечения приведения законов и других нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, в соответствии с новым Бюджетным кодексом РФ разработан Проект федерального закона «О введении в действие Бюджетного кодекса РФ». Все несоответствия в бюджетном законодательстве должны быть устранены до 1 января 2017 г. Положения нового Бюджетного кодекса РФ запланировано применять уже при планировании и исполнении федеральной и региональной бюджетной системы Российской Федерации начиная с 2017 г. и на плановый период 2018 и 2019 гг. Исключение сделают для отдельных положений нового БК РФ, для которых будут установлены другие сроки вступления в силу и порядок применения.

Комитет Государственной Думы по бюджету и налогам 23 июня 2015 г. провел парламентские слушания на тему «Основные направления повышения эффективности расходов федерального бюджета: реальность и перспективы».

Министр финансов РФ в своем выступлении на парламентских слушаниях подчеркнул, что в нынешних условиях при подготовке бюджета на 2016–2018 гг. необходимо ограничить бюджетные текущие расходы, а расходы на человеческий капитал и инфраструктуру, инвестиционные расходы увеличить. Это повлияет на рост экономики и на производство, а в будущем позволит увеличить социальные расходы. А. Г. Силуанов отметил, что доля расходов бюджетов на социальную политику и на оборону в 2008 и 2015 гг. в общей структуре расходов увеличилась с 42 до 54 %, в итоге инвестиционные расходы, от которых зависит экономический рост, были сокращены. Министр финансов обратил внимание на то, что сейчас необходим анализ инвестиционных расходов с точки зрения влияния их на экономический рост.

Согласно Федеральному закону от 30 сентября 2015 г. № 273-ФЗ «Об особенностях составления и утверждения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на 2016 год, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившей силу статьи 3 Федерального закона „О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации“» было приостановлено правило о составлении бюджета на три года (очередной год и плановый период). С трех до пяти лет увеличен срок, на который могут предоставляться бюджетные кредиты бюджетам субъектов федерации из федерального бюджета. До 1 января 2018 г. продлено действие правила, согласно которому предельный объем государственного долга субъекта федерации (муниципального долга) может превысить ограничения, установленные пп. 2 и 3 ст. 107 Бюджетного кодекса РФ, в пределах объема государственного долга субъекта РФ (муниципального долга) по бюджетным кредитам.

Грамотная организация государственного финансового контроля в РФ очень важна, финансы тогда успешно функционируют, когда они хорошо организованы, хорошо управляемы, нацелены на достижение конкретных задач развития экономики и повышения жизненного уровня населения.

Вместе с тем невозможно добиться укрепления финансовой дисциплины без правильного и эффективного государственного финансового контроля. Поэтому действенный финансо-

вый контроль – необходимое условие сильной власти. Государственный финансовый контроль, играя существенную роль в обеспечении функционирования государства, одновременно может квалифицироваться как функция социального управления и правового регулирования. Совершенствование государственного финансового контроля в России позволит целесообразно и эффективно использовать государственные финансовые ресурсы страны, а также движение финансовых потоков от отправителя к адресату.

Совершенствование финансового контроля будет препятствовать и нарушению законности финансовой деятельности хозяйствующих субъектов, обнаружению и раскрытию противоправных деяний, выявлению и устранению причин и условий, способствующих такого рода действиям. Весьма своевременным является предоставление в законодательном порядке широких полномочий Счетной палате, являющейся во всех развитых странах высшим судебным и независимым органом контроля за формированием и использованием государственных средств.

### **Библиографический список**

1. Бюджетный кодекс РФ : федер. закон № от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ.
2. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и статью 30 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений : федер. закон от 4 октября 2014 г. № 283-ФЗ.
3. О стратегическом планировании в Российской Федерации : федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ.
4. О парламентском контроле : федер. закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ.
5. Об особенностях составления и утверждения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на 2016 год, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившей силу статьи 3 Федерального закона «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации» : федер. закон от 30 сентября 2015 г. № 273-ФЗ.
6. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2016 год» : федер. закон от 3 ноября 2015 г. № 301-ФЗ.
7. Об утверждении Правил осуществления главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета, главными администраторами (администраторами) доходов федерального бюджета, главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита федерального бюджета внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита и о внесении изменения в пункт 1 Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2014 г. № 89 : постановление Правительства РФ от 17 марта 2014 г. № 193.
8. Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года : распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 2593-р.
9. Об утверждении детального плана-графика государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рын-

ков на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов : приказ Министерства финансов Российской Федерации от 18 июля 2014 г. № 219.

10. *Кот Е. М., Зырянова Т. В.* Контроль за эффективным и целесообразным использованием государственных средств Пенсионным фондом РФ // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2008. № 10.