

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ: ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ В СОВРЕМЕННЫХ РОССИЙСКИХ УСЛОВИЯХ

Слепов Владимир Александрович

доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой финансов и цен РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова, 117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.

E-mail: kafedra.financi@gmail.com

Киреева Елена Вадимовна

кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры финансов и цен РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова, 117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.

E-mail: kevmosc@mail.ru

В условиях сложной макроэкономической ситуации в России значение результативности осуществления государственного финансового контроля возрастает. В статье рассматриваются ключевые проблемы организации государственного финансового контроля в нашей стране: неразвитый категориальный аппарат, слабые институциональная структура государственного финансового контроля и его кадровое обеспечение. Анализируются результаты выявленных Федеральной службой финансово-бюджетного надзора нарушений. Обозначены пути решения проблем, основанные на построении научно обоснованной модели функционирования органов государственного финансового контроля, направленные на повышение его эффективности и, как следствие, способствующие реализации цели модернизации экономики России.

Ключевые слова: финансовая система, бюджетная сфера, модернизация экономики, методы оценки эффективности государственного контроля, эффективность использования бюджетных средств.

STATE FINANCE CONTROL: ISSUES OF ORGANIZATION AND INTERACTION IN TODAY'S RUSSIAN CONDITIONS

Slepov, Vladimir A.

Doctor of Economics, Professor, Head of the Department for Finance and Prices of the PRUE.

Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane, Moscow, 117997, Russian Federation.

E-mail: kafedra.financi@gmail.com

Kireeva, Elena V.

PhD, Associate Professor, Associate Professor of the Department for Finance and Prices of the PRUE.

Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane, Moscow, 117997, Russian Federation.

E-mail: kevmosc@mail.ru

In conditions of complicated macro-economic situation in Russia effectiveness of state finance control is becoming more and more important. The article discusses key issues of state control organization in our country, such as underdeveloped categorical apparatus, weak institutional structure of state finance control and its staff support. The authors analyze violations disclosed by the Federal Service of Finance and Budget Supervision and identify ways of resolving problems which are based on scientifically grounded model of state finance control bodies' functioning. They aim at raising its efficiency and consequently, reaching the targets of Russian economy modernization.

Keywords: finance system, budget sphere, economy modernization, methods of assessing efficiency of state control, efficiency of using budget resources.

Являясь важнейшим элементом финансовой системы России, государственный финансовый контроль играет ключевую роль в достижении законности и эффективности использования бюджетных средств. Однако в этой сфере у нас далеко не все благополучно. Нельзя не отметить недостаточную разработанность важных элементов механизма государственного финансового контроля. Особое значение государственный финансовый контроль имеет в современный период, отличающийся макроэкономической и геополитической нестабильностью, быстрой сменой тенденций развития, появлением новых рисков, усилением коррупции.

Так, экономическая ситуация в России в 2015 г. характеризуется снижением инвестиционной активности, спадом промышленности, уменьшением объемов строительства, оборота розничной торговли и реальных денежных доходов населения. По оценкам Министерства экономического развития РФ, темпы роста ВВП в 2015 г. ожидаются на уровне 96,1%. В годовом сравнении спад ВВП во II квартале 2015 г. составил 4,4% (в I квартале 2015 г. – 2,2%). Известен достаточно оптимистический прогноз социально-экономического

развития России в 2016–2018 гг., подготовленный правительством РФ. По нашему убеждению, реализация прогноза будет зависеть в значительной степени от активизации внутренних факторов, в том числе эффективности расходования бюджетных средств и осуществления государственного финансового контроля.

Бюджетные деньги – это мощный инструмент контроля за эффективным использованием бюджетных ресурсов, инструмент борьбы с коррупцией, которая оценивается экспертами в 100 млрд долларов в год. По этому показателю Россия сейчас занимает 154-е место рядом с Конго и Гвинеей-Бисау. Только выявленные финансовые нарушения по стоимости в 3,5 раза превышают проектные бюджетные расходы на техническое перевооружение промышленности и повышение конкурентоспособности российских товаров.

Второй год подряд объем выявленных Федеральной службой финансово-бюджетного надзора (ФСФБН) нарушений законодательства РФ в финансово-бюджетной сфере превышает 1 трлн рублей. По данным ФСФБН, в 2013 г. служба выявила нарушения в финансово-бюджетной сфере на сумму 1,5 трлн рублей, что составляет 2% ВВП или 12% расходов федерального

бюджета России. Общий объем выявленных в 2014 г. нарушений увеличился по сравнению с 2013 г. на 33,4%. Объем выявленных наиболее серьезных финансовых нарушений в абсолютном измерении увеличился в 1,5 раза и составил 320,3 млрд рублей¹. Настораживает негативная тенденция к нарастанию финансовых нарушений в бюджетной сфере.

В настоящее время в сфере государственного финансового контроля России имеется множество нерешенных проблем. По нашему убеждению, следует обратить внимание на три ключевые проблемы:

- 1) неразвитый категориальный аппарат;
- 2) слабая институциональная структура государственного финансового контроля;
- 3) кадровое обеспечение государственного финансового контроля.

Первая проблема – это отсутствие четкого понятийного аппарата. Парадоксально, но факт. До сих пор нет единого подхода к определению понятия «государственный финансовый контроль». Как тут не вспомнить французского философа Рене Декарта: «Уточняйте понятия и вы избавите мир от половины его заблуждений». Как он прав!

Совершенствование законодательства РФ в финансово-контрольной деятельности путем изменений норм действующего Бюджетного кодекса РФ, положений закона о Счетной палате РФ, принятия закона об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований, а также подготовки новой редакции Бюджетного кодекса не только не решило проблему формирования понятийного аппарата, но и усугубило ее противоречивыми трактовками и отсутствием согласованности с установками других нормативных правовых документов². Это относится к таким распространенным и постоянно упот-

ребляемым понятиям, как «финансовый контроль», «государственный финансовый контроль», «государственный финансовый контроль в бюджетной сфере» и т. п.

Не нашли отражения в законодательстве и методы оценки эффективности использования бюджетных средств. Отметим, что в 2014 г. контрольными мероприятиями, проведенными ФСФБН, выявлено нарушений (неэффективного использования бюджетных средств) на сумму 229,4 млрд рублей. Структура нарушений характеризуется увеличением на 11,0 процентного пункта доли неэффективного использования средств в общем объеме нарушений, которая составила 21,7% от общей суммы выявленных нарушений³.

Контроль и аудит эффективности использования бюджетных средств являются действенными инструментами механизма государственного финансового контроля, оказывающими влияние на эффективность функционирования публичных финансов, удовлетворенность населения России предоставляемыми государственными услугами. Отсутствие четких критериев и единой, оптимальной методики оценки эффективного использования бюджетных средств является, на наш взгляд, одной из существенных проблем организации финансового контроля.

Государство, определяя задачи реформирования государственного финансового контроля, не дает четких определений базовых понятий финансовой контрольной деятельности. Это порождает ряд недоразумений и ошибок в этой деятельности. Терминологическая неопределенность мешает контрольным органам осуществлять предписанные функции в пределах установленных полномочий. Так, в рамках изменений в проекте новой редакции Бюджетного кодекса РФ произошло сведение понятия и роли государственного финансового контроля до уровня бюджетного контроля. Такой подход может привести к ограничению возможностей общества по

¹ URL: http://rosfinnadzor.ru/work/pokazateli_deyatelnosti/4154410/

² URL: <http://www.consultant.ru/search/>; <http://budcodex.ru/discussion>

³ URL: http://rosfinnadzor.ru/work/pokazateli_deyatelnosti/4154410/

контролю за использованием государственных средств. В то же время в Лимской декларации подчеркивается необходимость контроля за всеми государственными финансами, независимо от того, отражены они в общем национальном бюджете или нет.

В действующих законодательных и нормативно-правовых актах до сих пор нет четкого разграничения таких понятий, как «государственный финансовый контроль», «государственный финансовый аудит»¹. Слабо проработана классификация различных видов государственного финансового контроля, а также методов его осуществления. Так, в современных условиях приобретает актуальность разработка видов финансового контроля по критерию результативности, окупаемости контрольных мероприятий.

Исходя из данного критерия можно выделить окупаемые (результат превосходит затраты в 2 и более раз), частично окупаемые (результат превосходит затраты в 1–1,9 раза), некупаемые (результат ниже затрат) контрольные действия.

Данная классификация имеет *практическую ценность* для повышения эффективности и качества деятельности органов государственного финансового контроля.

В конечном счете очевидна необходимость качественной, системной проработки понятийного аппарата системы государственного финансового контроля. По нашему мнению, она должна проводиться в рамках специальной рабочей группы, включающей представителей органов законодательной и исполнительной власти РФ, научного сообщества и специалистов-практиков, занимающихся проблемами государственного финансового контроля.

Вторая проблема – формирование единой системы государственного финансового контроля. На современном этапе институциональная структура государственного финансового контроля характеризуется раздробленностью, отсутствием четкой фор-

мулировки порядка взаимодействия различных контролирующих органов, оснований проведения контрольных действий, дублированием функций и полномочий органов государственного контроля в сфере финансов, отсутствием единой методологической базы государственного финансового контроля и единого подхода к оценке его эффективности, непрозрачностью результатов работы органов государственного финансового контроля, слабым освещением в СМИ наложения санкций за допущенные хищения, нецелевое расходование бюджетных средств, другие нарушения бюджетного и налогового законодательства.

Эти недостатки обостряются в условиях адаптации государственного финансового контроля к особенностям программного бюджета, формирования методологического инструментария оценки эффективности исполнения федеральных целевых программ, государственных программ, а также выполнения государственных заданий учреждениями бюджетного сектора.

Для создания действенной системы государственного финансового контроля необходимо расширить базовые *принципы* его формирования за счет учета:

- процессного подхода, ориентированного на конечный результат;
- встроенности контроля в процессы управления;
- функциональности (ответственность контроля за конкретный процесс и результат);
- риск-ориентированного подхода (выявление в деятельности подконтрольных организаций областей повышенного риска и сосредоточения ресурсов для осуществления надзора в более интенсивном режиме);
- ориентированности контроля на достижение позитивного результата всего процесса управления, а не только его отдельных частей.

Эти принципы следует заложить в основу формирования институциональной структуры государственного финансового

¹ URL: <http://www.consultant.ru/search/>; <http://budcodex.ru/discussion>

контроля, которое, по нашему мнению, должно идти в двух направлениях:

1) определение места и роли каждого звена в системе государственного финансового контроля, установление четких рамок действий контрольных органов, позволяющих устранить дублирование их функций;

2) создание единой системы государственного финансового контроля в форме федеральной службы, позволяющей закрепить предметы контроля и полномочия отдельных институтов государственного финансового контроля, координировать их взаимодействие, обеспечить интегральную оценку эффективности функционирования государственного финансового контроля в РФ, сформировать *стратегию развития системы государственного финансового контроля на средне- и долгосрочную перспективу*.

Третья проблема – это кадры для системы государственного финансового контроля. Ключевым условием формирования объективного и эффективного государственного финансового контроля является подготовка высококвалифицированных аудиторов и экспертов-аналитиков. Они должны не только владеть методами коммерческого аудита как нормативно закреплённого вида предпринимательской деятельности (этих специалистов система высшего профессионального образования готовит с 1990-х гг.), но и обладать знаниями в сфере государственного финансового контроля. К основным компетенциям, которыми должны владеть современные государственные контролеры и аудиторы, можно отнести:

– владение современной методологической базой оценки бюджетной эффективности, в том числе при оценке государственных программ;

– применение адаптированных методик проведения конкретных контрольных мероприятий;

– владение методами аудита эффективности, налогообложения, контроллинга, риск-менеджмента, позволяющими

идентифицировать вероятность рисков финансовых нарушений;

– проведение анализа и оценки эффективности выполнения государственных заданий и использования бюджетных средств.

Считаем, что в РЭУ им. Г. В. Плеханова может быть открыта образовательная программа «Государственный финансовый контроль», которая позволит сформировать важнейшие профессиональные компетенции будущего аудитора и эксперта-аналитика.

Таким образом, назрела необходимость проведения научного исследования, имеющего конечной целью разработку концепции единой государственной системы финансового надзора и контроля, нацеленной на предотвращение нарушений и хищений, а также профессиональных стандартов осуществления финансового контроля и надзора, образовательной программы в сфере государственного финансового контроля.

К задачам такого исследования следует отнести:

– формирование глоссария в области государственного надзора и контроля;

– исследование зарубежных систем государственного надзора и контроля;

– исследование возможности применения зарубежного опыта в российской практике (в частности, изменения функций Счетной палаты РФ);

– формирование концепции единой общегосударственной системы надзора и контроля;

– разработку профессиональных стандартов и образовательных программ в области государственного надзора и контроля.

Методология исследования должна базироваться на общенаучных методах исследования, теории публичных финансов, Лимской декларации руководящих принципов контроля ISSAI, риск-ориентированном подходе.

Высокий уровень профессиональной подготовки выпускников образовательной

программы в области государственного финансового надзора и контроля должен обеспечиваться, на наш взгляд, углубленными знаниями в области финансов, бюджетного учета, анализа хозяйственной деятельности и аудита эффективности, риск-менеджмента, нормативно-правового обеспечения государственного финансового контроля.

Образовательная программа, ориентированная на профессиональное освоение методов анализа бюджетной эффективности, консалтинга, на получение навыков применения процедур экспертизы, использование специализированных программных средств, даст стартовый интеллектуальный капитал для академической и научной карьеры, в том числе возможности участия в международных проектах и стажировках в университетах Европы и США (диссертация PhD, Post doc). Выпускники данной программы смогут работать в Счетной палате Российской Федерации, контрольно-счетных палатах субъектов РФ, государственных и муниципальных учреждениях, в том числе Министерстве финансов, департаментах бюджетного контроля РФ и субъектов РФ, специализирующихся на проведении государственного и муниципального аудита в бюджетных, автономных и казенных учреждениях, анализа хозяйственной деятельности бюджетных, автономных и казенных учреждений, экспертизы проектов, бюджетов и оказании финансовых консультаций, а также в саморегулируемых организациях системы финансового контроля.

Значимость концептуальной модели функционирования государственного финансового контроля в России будет заключаться:

- в предложениях для законодательного закрепления и разделения функций,

ответственности и полномочий органов государственного финансового контроля, определения порядка проведения внутреннего, внешнего, ведомственного контроля и стандартов организации государственного финансового контроля;

- повышении персональной ответственности контролеров и руководителей контролирующих органов за результативность проверок;

- предложении методов и критериев оценки эффективности расходования бюджетных средств;

- предложениях методики оценки эффективности осуществления государственного финансового контроля;

- рекомендациях по применению риск-ориентированного надзора.

Комплекс мер разработанной модели должен быть закреплен законодательно, поскольку именно законодательные инициативы – серьезный шаг на пути формирования эффективной системы государственного финансового контроля. Практическая реализация научной модели государственного финансового контроля будет способствовать повышению результативности расходования бюджетных средств и недопущению бюджетных правонарушений, повышению качества управленческих решений в сфере финансов и, как следствие, созданию условий для модернизации отечественной экономики и повышения уровня жизни населения.

Таким образом, формирование четкого понятийного аппарата государственного финансового контроля, создание эффективной институциональной структуры и насыщение ее квалифицированными кадрами – магистральные пути повышения эффективности государственного финансового контроля в современной России.

Список литературы

1. Двуреченских В. А. Методологические подходы к определению сущности публичного контроля // Вестник Российской экономической академии имени Г. В. Плеханова. – 2010. – № 2 (32). – С. 48–53.

2. Екимова К. В., Шубина Т. В. Критерии эффективности деятельности строительных организаций при возведении объектов, финансируемых за счет бюджетных средств // Вестник Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова. – 2014. – № 1 (67). – С. 89–102.

3. Карпова О. С. Учет и контроль как объекты институционального моделирования экономики // Вестник Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова. – 2015. – № 3 (81). – С. 44–54.

4. Киреева Е. В. Пути повышения эффективности государственного контроля в бюджетной сфере // Вестник РГГУ. – 2015. – № 2. – С. 46–50.

5. Починок Н. Б., Голубцова Е. В. Повышение эффективности социальных бюджетных расходов // Вестник Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова. – 2014. – № 6 (72). – С. 100–107.

6. Слепов В. А. Федеральный бюджет на 2014–2016 гг. в условиях финансовой турбулентности // Вестник Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова. – 2013. – № 11 (65). – С. 11–16.

7. Слепов В. А., Арсланов А. Ф. Интегральная национальная финансовая политика и ее особенности в современных условиях // Вестник Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова. – 2014. – № 7 (73). – С. 19–30.

References

1. Dvurechenskikh V. A. Metodologicheskie podkhody k opredeleniyu sushchnosti publichnogo kontrolya [Methodological Approaches to Defining the Essence of Public Control]. *Vestnik Rossiyskoy ekonomicheskoy akademii imeni G. V. Plekhanova* [Vestnik of the Plekhanov Russian Academy of Economics], 2010, No. 2, pp. 48–54. (In Russ.).

2. Ekimova K. V., Shubina T. V. Kriterii effektivnosti deyatel'nosti stroitel'nykh organizatsiy pri vozvedenii ob#ektov, finansiruemykh za schet byudzhetsykh sredstv [Efficiency Criteria of Construction Companies Activities on Construction Sites with Budget Financing]. *Vestnik Rossiyskogo ekonomicheskogo universiteta imeni G. V. Plekhanova* [Vestnik of the Plekhanov Russian University of Economics], 2014, No. 1, pp. 89–102. (In Russ.).

3. Karpova O. S. Uchet i kontrol' kak ob#ekty institutsional'nogo modelirovaniya ekonomiki [Accounting and Control of the Institutional Modelling of the Economy]. *Vestnik Rossiyskogo ekonomicheskogo universiteta imeni G. V. Plekhanova* [Vestnik of the Plekhanov Russian University of Economics], 2015, No. 3 (81), pp. 44–54. (In Russ.).

4. Kireeva E. V. Puti povysheniya effektivnosti gosudarstvennogo kontrolya v byudzhetnoy sfere [Ways of Raising the Efficiency of State Control in Budget Sphere]. *Vestnik RGGU*, 2015, No. 2, pp. 46–50. (In Russ.).

5. Pochinok N. B., Golubtsova E. V. Povyshenie effektivnosti sotsial'nykh byudzhetsykh raskhodov [Increasing Efficiency of Social Budget Expenditure]. *Vestnik Rossiyskogo ekonomicheskogo universiteta imeni G. V. Plekhanova* [Vestnik of the Plekhanov Russian University of Economics], 2014, No. 6 (72), pp. 100–107. (In Russ.).

6. Slepov V. A. Federal'nyy byudzhет na 2014–2016 gg. v usloviyakh finansovoy turbulenty [The Federal Budget for 2014–2016 in Conditions of Finance Turbulence]. *Vestnik Rossiyskogo ekonomicheskogo universiteta imeni G. V. Plekhanova* [Vestnik of the Plekhanov Russian University of Economics], 2013, No. 11 (65), pp. 11–16. (In Russ.).

7. Slepov V. A., Arslanov A. F. Integral'naya natsional'naya finansovaya politika i ee osobennosti v sovremennykh usloviyakh [Integrated National Financial Policy and its Characteristics under Modern Conditions]. *Vestnik Rossiyskogo ekonomicheskogo universiteta imeni G. V. Plekhanova* [Vestnik of the Plekhanov Russian University of Economics], 2014, No. 7 (73), pp. 19–30. (In Russ.).