

# ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ЦЕЛЕЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## **Гришин Виктор Иванович**

доктор экономических наук, профессор, ректор РЭУ им. Г. В. Плеханова.

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

E-mail: rector@rea.ru

## **Данчиков Евгений Александрович**

кандидат экономических наук, заведующий кафедрой государственного финансового контроля, бухгалтерского учета и аудита РЭУ им. Г. В. Плеханова; начальник Главного контрольного управления города Москвы.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,  
117997, Москва, Стремянный пер., д. 36; Главное контрольное управление города Моск-  
вы, 121099, Москва, ул. Новый Арбат, д. 36/9.

E-mail: GКУ-Info@mos.ru

В статье рассматривается ряд вопросов, связанных с функционированием системы государственного финансового контроля на современном этапе. Исследуются отдельные недостатки и нарушения, выявляемые контрольными органами в сфере финансов, налогообложения и расходования целевых бюджетных средств. Авторами дана характеристика деятельности Федеральной службы финансово-бюджетного надзора. Представлены основные направления совершенствования и повышения эффективности государственного финансового контроля и обсуждаются пути их реализации.

*Ключевые слова:* государственный бюджет, государственный финансовый контроль, риск-ориентированный контроль, финансовые нарушения, эффективность финансового контроля.

# INCREASING EFFICIENCY OF STATE FINANCE CONTRAL WHILE ATTAINING GOALS OF SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION

## **Grishin, Victor I.**

Doctor of Economics, Professor, Rector of the PRUE.

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

E-mail: rector@rea.ru

### **Danchikov, Evgeniy A.**

PhD, Head of the Department for State Finance Control, Accounting and Audit of the PRUE; the Head of the Chief Control Department of Moscow.

Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane, Moscow, 117997, Russian Federation; Chief Control Department of Moscow, 36/9 Noviy Arbat, Moscow, 121099, Russian Federation.

E-mail: GKU-Info@mos.ru

The article deals with issues connected with state control functioning at the present stage. The authors study certain shortcomings and violations found by control bodies in the field of finance, taxation and spending target budget funds. They appraise the work of the Federal Service of Finance and Budget Supervision and design key directions for enhancing state finance control and raising its efficiency. The ways of reaching these targets are also discussed.

*Keywords:* state budget, state finance control, risk-oriented control, finance violations, finance efficiency.

В последние годы проведена большая работа по реформированию системы государственных финансов и бюджетных отношений, затронувшая как федеральный, так и региональный уровень бюджетной системы. Основным результатом реформ стал принципиальный переход от затратной парадигмы бюджетного финансирования к парадигме, ориентированной на результат, что соответствует общему тренду реформирования государственного управления Российской Федерации.

Следует признать, что такой переход имел положительные последствия и во многом способствовал существенному повышению управляемости и прозрачности финансовых потоков федерального и местных бюджетов. Но вместе с тем он обозначил и новые проблемные области в сфере государственного финансового контроля. Так, изменение подходов к управлению бюджетными финансовыми потоками должно сопровождаться формированием соответствующих технологий финансового контроля. Поэтому задача реформирования бюджетных отношений не может рассматриваться изолированно от

вопросов построения эффективной, надежной, результативной системы государственного финансового контроля, основная цель которого – обеспечение соблюдения бюджетного законодательства Российской Федерации и требований нормативных правовых актов, направленных на эффективную реализацию бюджетных отношений.

Одним из главных федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, в настоящее время является созданная в 2004 г. Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор). В соответствии с п. 1 Положения о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2014 г. № 77, Росфиннадзор выступает в качестве федерального органа исполнительной власти, осуществляющего ряд важнейших государственных функций: контроль и надзор в финансово-бюджетной сфере, проведение валютного контроля, осуществление внешнего контроля качества работы аудиторских организаций,

определенных Федеральным законом «Об аудиторской деятельности».

Основные направления деятельности Росфиннадзора определяются составом и содержанием решаемых им задач и сводятся к следующему:

- внутренний государственный контроль в финансово-бюджетной сфере;

- контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации при использовании средств федерального бюджета, государственных внебюджетных фондов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности;

- мониторинг и анализ качества контрольной деятельности органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля субъектов РФ (муниципальных образований);

- внешний контроль качества работы аудиторских организаций, проводящих обязательный аудит бухгалтерской (финансовой) отчетности организаций, ценных бумаг, которые допущены к обращению на торгах фондовых бирж или иных организаторов торговли на рынке ценных бумаг, иных кредитных и страховых организаций, негосударственных пенсионных фондов, организаций, в уставных (складочных) капиталах которых доля государственной собственности составляет не менее 25%, государственных корпораций и компаний, а также консолидированной отчетности;

- контроль за использованием региональным оператором по финансированию капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах средств, формирующих фонды капитального ремонта;

- контроль за соблюдением валютного законодательства РФ и актов органов валютного регулирования.

С принятием в 2014 г. Положения о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора полномочия Росфиннадзора в качестве органа внутреннего финансового контроля были значительно расширены и уточнены, в том числе относительно спо-

собов и полномочий по проведению проверок в рамках государственного финансового контроля.

В целях разрешения имеющихся проблем перед Росфиннадзором наряду с другими поставлена стратегическая задача на среднесрочную перспективу (2014–2017 гг.), связанная с расширением состава общественно значимых организаций и перечня аудиторских организаций, в отношении которых осуществляется внешний контроль качества работы.

Расширение полномочий во многом способствовало повышению широты охвата контрольными мероприятиями многих направлений бюджетного финансирования. По данным Росфиннадзора, в ходе реализации полномочий по осуществлению государственного финансового контроля в 2014 г. в «финансово-бюджетной сфере проверено распределение и использование 15 836,3 млрд рублей, что почти в 3,4 раза больше, чем в предшествующем году, из них средств федерального бюджета – 7 630,4 млрд рублей» [3]. Только в сфере валютного контроля в 2014 г. возбуждено 19 004 дела об административных правонарушениях, что на 20% больше, чем в 2013 г. По итогам рассмотрения дел об административных правонарушениях вынесено 25 572 представления о назначении административного наказания.

В результате, по данным органов Федерального казначейства, возрос объем поступающих в бюджет штрафных санкций. Сумма поступлений составила 528,3 млн рублей – на 63,6% больше, чем в 2013 г., при этом процент должностных лиц, привлеченных к ответственности, составил 21%, или 2 103 человека (69% – юридические лица, 10% – граждане). Масштабы явления, с которым приходится бороться, можно охарактеризовать следующими данными. Если в 2013 г. чистый отток частного капитала из страны составил 61 млрд долларов, то в 2014 г., согласно уточненным данным, он достиг уровня 154,2 млрд долларов, где банки вывели 46,9 млрд долларов, а прочие сектора –

107,2 млрд долларов. Таким образом, отток капитала возрос в 2,5 раза [3].

Приведенные цифры впечатляют, но взятые в более широком контексте они становятся менее значимыми. Как отмечает Банк России, «19,8 млрд долларов из суммы оттока – это сделки валютного репо (сделка покупки-продажи ценной бумаги с обязательством обратной продажи-покупки через определенный срок по заранее определенной цене) с банками в IV квартале» [4]. Таким образом, эта часть оттока имеет временный характер. По имеющимся оценкам, за первый квартал 2015 г. чистый отток составил 32,6 млрд долларов. По итогам 2015 г. регулятор ждет оттока капитала в 120 млрд долларов. Таким образом, масштабы явления, с которым приходится бороться, оказываются гораздо больше, чем современные возможности финансового контроля по борьбе с ним. Можно привести еще две весьма показательные цифры. По данным Банка России, за 2014 г. только физические лица (резиденты и нерезиденты) официально вывели из России 49,7 млрд долларов (39,2 млрд долларов в 2013 г.).

Другой аспект рассматриваемой проблемы – криминализация банковской деятельности. По данным статистики, «примерно 80% банкротств банков носят криминальный характер» [5]. Так, только по итогам проверок, проведенных в первой половине 2014 г., был установлен криминальный характер банкротств по 171 банку [2]. Общий объем хищений составил 800 млрд рублей. При этом обращает на себя внимание явная безнаказанность собственников банков, которые доводят их своими действиями до банкротства, не неся при этом практически никакой правовой и экономической ответственности. Между тем их действия являются ничем иным, как прямым хищением денежных средств у государства, поскольку погашение обязательств обанкротившихся банков перед вкладчиками осуществляется из средств Агентства по страхованию вкладов (АСВ). На этом фоне не менее остро встает

проблема усиления контроля за деятельностью некредитных финансовых институтов, в первую очередь микрофинансовых организаций, методы и способы привлечения сбережений населения которыми носят высокорисковый характер. И хотя Банк России предъявляет жесткие требования к правилам внутреннего контроля некредитных финансовых организаций, к которым относятся профессиональные участники рынка ценных бумаг, страховые организации, ломбарды и др., практика финансового контроля показывает их недостаточность и несовершенство. Это свидетельствует о наличии масштабных проблем системного характера, бороться с которыми можно только системными методами. И здесь следует признать наличие ряда трудностей объективного характера.

Так, общепризнано, что для повышения уровня финансового контроля используются правовые методы. Но в условиях рынка далеко не всегда оказывается возможным однозначно и четко определить, какие финансовые операции являются законными, а какие нет. Проблема усугубляется, если признать наличие институциональных особенностей, определяющих трактовку правоприменительных норм, и существование требования экономической целесообразности.

Насколько тогда однозначным может оказаться ответ на вопрос правомерности и законности вывоза российскими предпринимателями денежных средств с целью покупки за границей оборудования, которое затем ввозится и используется в России?

С формально-юридической точки зрения такие операции должны рассматриваться как незаконные. Однако у них есть определенный экономический смысл и выраженная финансовая целесообразность. Во многих случаях такие операции осуществляются потому, что приобретение техники за рубежом обходится дешевле, что в конечном итоге повышает конкурентоспособность отечественного бизнеса, способствуя росту экономической эффек-

тивности и созданию добавленной стоимости в экономике.

Конечно, решение проблемы здесь находится не столько в области финансового контроля, сколько в сфере совершенствования действующего законодательства. Но, обращая внимание на данное обстоятельство, необходимо отметить, что совершенствование практики правоприменения тесно связано с повышением эффективности финансового контроля, который должен быть более точно и целенаправленно ориентирован на выявление и пресечение нарушений, приводящих к снижению эффективности и оттоку ресурсов из экономической системы.

Совершенствование механизма финансового контроля помимо прочего предполагает поиск путей и способов повышения эффективности и действенности принимаемых по результатам проверок мер, а также широкое применение современных информационных технологий для получения все более полной и своевременной информации о потенциальных нарушениях. Ужесточение наказания за финансовые преступления в бюджетной сфере и обращение к нестандартным процедурам получения информации о финансовых и налоговых преступлениях сегодня рассматривается как общемировая правоприменительная практика.

Хорошим примером здесь может служить мировая практика контроля за антиофшорными мерами. Основной акцент здесь после первой волны глобального финансового кризиса был перенесен на усиление прозрачности офшоров, выявление их реальных бенефициаров, а также на расширение сотрудничества офшоров в области раскрытия финансовой информации. С этой целью в 2010 г. в США был принят Закон о зарубежных счетах (Foreign Account Tax Compliance Act – FATCA), в соответствии с требованиями которого финансовые организации по всему миру должны раскрывать сведения о счетах частных американских налогоплательщиков и компаний, которые амери-

канцы прямо или косвенно контролируют на 10% и более.

Несмотря на критикуемую жесткость предъявляемых в нем требований, закон оказался достаточно действенным механизмом предотвращения уклонения от уплаты налогов с доходов, получаемых американскими резидентами за пределами США. Санкции за нарушение указанного закона оказались достаточно высокими. Уже с 2014 г. не выполнившим его банкам грозит удержание сбора в размере 30% с любых транзакций, проходящих через США, и, что наиболее существенно, закрытие счетов в американских финансовых учреждениях. При этом банки, присоединившиеся к FATCA, обязаны удерживать со своих клиентов, не раскрывших о себе информацию, сумму сбора такой же величины. Планируется, что к 2017 г. такое удержание будет иметь место со всех транзитных платежей иностранных финансовых учреждений, не участвующих в FATCA [1]. Не менее показательным примером может служить приобретение властями ФРГ «серых» списков у частных лиц с информацией о гражданах Германии, уклоняющихся от уплаты налогов.

Приведенные примеры говорят в первую очередь о том, что нельзя рассматривать отечественное законодательство как слишком суровое. Скорее, следует признать, что оно несовершенно и нуждается в существенной доработке с учетом передового зарубежного опыта.

Какие же направления в области совершенствования и развития механизмов и методов финансового контроля следует рассматривать в качестве приоритетных? Очевидно, что одним из главных направлений наряду с совершенствованием нормативно-правового обеспечения бюджетных отношений должна выступать модернизация существующих подходов и методик планирования контрольно-надзорных мероприятий, проведения внеплановых проверок, осуществления мониторинга и систематического наблюдения. Именно сегодня как никогда ранее остра потреб-

ность в такой организации проверок и иных мероприятий в рамках осуществления финансового контроля, которая, с одной стороны, обеспечивала бы их максимальную отдачу, а с другой – снижала издержки излишнего контроля и зарегулированности ряда операций. В этих условиях особенно остро встает вопрос недостаточности нормативного и методического обеспечения органов регионального и муниципального контроля. И здесь существует минимум четыре области, в которые следует направить объединенные усилия научного и экспертного сообществ. Это совершенствование категориально-понятийного аппарата, развитие технологий и методов риск-ориентированного подхода к проведению финансового контроля, формирование современной системы стандартов и методик проведения мероприятий финансового контроля, подготовка современных квалифицированных кадров. Кратко рассмотрим каждое из указанных направлений.

Многими авторами отмечаются бессистемность, несогласованность, слабая связанность методического обеспечения работы контрольных региональных и муниципальных органов контроля в части единообразия используемого понятийного аппарата и формирования единой концепции государственного финансового контроля. Несмотря на то, что работы в данном направлении ведутся, их завершение вряд ли будет иметь место в ближайшее время. И как это ни выглядит парадоксально, но до сих пор так и не сформирован единообразный подход к определению самого понятия «государственный финансовый контроль». Сегодня являются широко распространенными и постоянно употребляются такие понятия, как «финансовый контроль», «государственный финансовый контроль», «государственный финансовый контроль в бюджетной сфере» и т. д. Федеральное законодательство, определяя задачи реформирования государственного финансового контроля, не дает четких определений базовых понятий

финансовой контрольной деятельности. Терминологическая неопределенность мешает контрольным органам осуществлять предписанные функции в пределах установленных полномочий. Поэтому в ближайшее время прежде всего нужно определить ключевые понятийные категории и закрепить их на нормативном уровне.

Другим важным аспектом совершенствования системы государственного контроля является переход от сплошного к риск-ориентированному контролю, который был заложен в проекте Концепции повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления на 2014–2018 годы. Поскольку Концепция так и не была принята, указанный подход остается по-прежнему слабо востребованным в деятельности органов государственного финансового контроля. Между тем внедрение риск-ориентированной модели организации контрольно-надзорной деятельности соответствует лучшей международной практике и является наиболее распространенным направлением преобразований в соответствующей сфере, в том числе в таких странах, как США, Великобритания, Канада, страны ЕС и др. Успешная реализация риск-ориентированной модели предполагает, что Росфиннадзор должен разграничить объекты надзора по величине возможного причинения вреда, каталогизировать и описать основные сферы и разделы контроля, разграничить их по степени риска. Реальное осуществление контрольно-надзорных мероприятий должно осуществляться с опорой на оценку уровня возможного риска с учетом уровня существенности выявляемых нарушений.

Качественное регулирование государственного финансового контроля предполагает наличие хорошо продуманной системы стандартов и методик проведения контрольных мероприятий. Однако, несмотря на наличие такого рода документов, они недостаточно полно проработаны, о чем, например, свидетельствует то, что крите-

рии оценки качества работы государственных контролеров не установлены.

В числе прочего необходима разработка системы стандартов финансового контроля, направленных на регламентацию действий государственного контролера при осуществлении мероприятий не только предварительного, но и последующего финансового контроля. Здесь полезным будет обращение к опыту стран, успешно использующих данную форму государственного контроля, которая направлена не столько на выявление по факту, сколько на предупреждение и недопущение нарушений и злоупотреблений в области бюджетного финансирования.

Одной из ключевых проблем остается подготовка кадров и повышение профессионализма лиц, участвующих в контрольных мероприятиях. В этой связи неизбежно возникают вопросы о том, насколько уровень государственных контролеров соответствует реалиям и вызовам сегодняшнего дня, какие компетенции и знания для них наиболее актуальны и востребованы, насколько часто и глубоко должна проходить их профессиональная переподготовка в условиях частых и достаточно существенных изменений действующей нормативно-правовой базы.

С профессиональной точки зрения государственные контролеры должны обладать необходимыми знаниями и навыками в области бюджетного учета, владеть современными методами анализа и аудита, а также глубокими специальными знаниями в сфере государственного финансового контроля. Очевидно, что перечень их компетенций должен включать в себя также современные навыки, такие как:

- 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, контроллин-

га, позволяющими идентифицировать вероятность рисков финансовых нарушений;

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

Примером образовательной программы, готовящей специалистов с перечисленными компетенциями, может служить магистерская программа Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова «Государственный финансовый контроль», в рамках которой предполагается формирование важнейших профессиональных компетенций будущего государственного контролера, государственного аудитора и эксперта-аналитика. Требуемый уровень профессиональной подготовки выпускников магистерской программы обеспечивается углубленным изучением финансов, бюджетного учета, анализа хозяйственной деятельности и аудита эффективности, государственного финансового контроля, освоением методов и методик анализа и оценки бюджетной эффективности, получением навыков применения аналитических процедур экспертизы, в том числе с использованием специализированных программных средств. Магистерская программа ориентирована на потребности инновационной экономики и современной кадровой политики в области государственных и муниципальных финансов, консалтинга и государственного управления. Она дает 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 программы могут работать в Счетной палате РФ, Контрольно-счетных палатах субъектов РФ, государственных и муниципальных учреждениях, в том числе в Министерстве финансов РФ, департаментах бюджетного контроля РФ и субъектов РФ, специализирующихся на проведении государственного и муници-

пального аудита в бюджетных, автономных и казенных учреждениях, анализе хозяйственной деятельности бюджетных, автономных и казенных учреждений, а также экспертизе проектов, бюджетов и оказании финансовых консультаций саморегулируемым организациям системы финансового контроля.

Подводя итог сказанному, следует отметить, что предлагаемые решения в области совершенствования государственного финансового контроля должны претворяться в жизнь не спонтанно, а продуманно на основе поддерживаемой профессиональ-

ным и научным сообществом программы преобразований. Предлагаемые механизмы можно применять только при условии глубокой проработки их правовых основ и понимания внутреннего экономического содержания. Благодаря этому возможно плодотворное творческое взаимодействие множества субъектов и объектов финансового контроля, способствующее в конечном счете реальному повышению эффективности государственного финансового контроля за расходованием бюджетных средств.

#### Список литературы

1. Казьмин Д., Платонова О. Один на один с США // Ведомости. – 2012. – № 3231.
2. Ковалева Е. Крупные банки не должны попадать под ликвидацию : интервью генерального директора АСВ Юрия Исаева газете «Коммерсантъ». – URL: <http://www.asv.org.ru/agency/appearance/326139/>
3. Основные результаты деятельности Федеральной службы финансово-бюджетного надзора за 2014 год и задачи на 2015 год. – URL: [http://rosfinnadzor.ru/work/pokazateli\\_deyatelnosti/4154410/](http://rosfinnadzor.ru/work/pokazateli_deyatelnosti/4154410/)
4. Разумный Е. ЦБ: Отток капитала из России в 2014 году вырос в 2,5 раза. – URL: <http://www.vedomosti.ru/finance/articles/2015/01/16/cb-ottok-kapitala-iz-rossii-v-2014-g-vyros-v-25-raza>
5. Чубасова Т. Интервью генерального директора АСВ Юрия Исаева агентству «РИА Новости». – URL: <http://www.roscredit.ru/agency/appearance/322555/>

#### References

1. Kaz'min D., Platonova O. Odin na odin s SShA [In Private with the USA]. *Vedomosti* [Sheets], 2012, No. 3231. (In Russ.).
2. Kovaleva E. Krupnye banki ne dolzhny popadat' pod likvidatsiyu : interv'y u general'nogo direktora ASV Yuriya Isaeva gazete «Kommersant#» [Large Banks Shouldn't Get under Elimination, Interview of the General Director Yury Isaev to the Kommersant Newspaper]. (In Russ.). Available at: <http://www.asv.org.ru/agency/appearance/326139/>
3. Osnovnye rezul'taty deyatel'nosti Federal'noy sluzhby finansovo-byudzhethnogo nadzora za 2014 god i zadachi na 2015 god [The Main Results of the Activities of the Federal Service for Financial and Budget Supervision for 2014 and Tasks for 2015]. (In Russ.). Available at: [http://rosfinnadzor.ru/work/pokazateli\\_deyatelnosti/4154410/](http://rosfinnadzor.ru/work/pokazateli_deyatelnosti/4154410/)
4. Razumnyy E. TsB: Ottok kapitala iz Rossii v 2014 godu vyros v 2,5 raza [Central Bank: Capital Outflow in 2014 Grew from Russia in 2,5 Times]. (In Russ.). Available at: <http://www.vedomosti.ru/finance/articles/2015/01/16/cb-ottok-kapitala-iz-rossii-v-2014-g-vyros-v-25-raza>
5. Chubasova T. Interv'y u general'nogo direktora ASV Yuriya Isaeva agentstvu «RIA Novosti» [Interview with General Director Yury Isayev DIA Agency «RIA Novosti»]. (In Russ.). Available at: <http://www.roscredit.ru/agency/appearance/322555/>