DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-3-18-22

Проблемы внедрения в практику эффективных инструментов контроля в финансово-бюджетной сфере

ЕЛЕНА ВИКТОРОВНА ЛАВРОВА, кандидат экономических наук, доцент, заведующий кафедрой юриспруденции Смоленский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (214025, Российская Федерация, Смоленск, Чуриловский тупик, 6/2). E-mail: e.v.lavrova@list.ru
ТАТЬЯНА НИКОЛАЕВНА МОРГУН, кандидат экономических наук, доцент, заведующий кафедрой экономики и финансов
Смоленский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (214025, Российская Федерация, Смоленск, Чуриловский тупик, 6/2). E-mail: morguntn@yandex.ru
ОЛЕСЯ ЕВГЕНЬЕВНА ПОЛЯКОВА, кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и финансов
Смоленский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (214025, Российская Федерация, Смоленск, Чуриловский тупик, 6/2). E-mail: polesya-smol@yandex.ru

Аннотация: В статье рассмотрены актуальные вопросы, связанные с передачей контрольных полномочий в финансово-бюджетной сфере в ведомство Федерального казначейства Российской Федерации. Авторы проанализировали методы и инструменты, регулирующие порядок проведения мероприятий при осуществлении внутреннего государственного контроля. На основе изучения статистических сведений и характера исполнения функций территориальными органами Федерального казначейства Российской Федерации были сделаны выводы о низком уровне финансовой дисциплины объектов контроля. Это объясняет необходимость совершенствования методов проверок, внедрения новых инструментов и ориентацию проводимых контрольных мероприятий на предупреждение нарушений. Авторы выявили основные противоречия, возникающие при осуществлении государственного финансового контроля и представили поправки, которые были внесены в нормативно-правовое законодательство Российской Федерации для урегулирования имеющихся проблем, которые не позволяют реализовать в полной мере государственный контроль в финансово-бюджетной сфере.
Ключевые слова: финансово-бюджетная сфера, государственный финансовый контроль, мониторинг, контрольные мероприятия, методы и инструменты контроля, правила контрольной деятельности, риск-ориентированный подход

Статья поступила в редакцию 9 сентября 2018 года.

Лаврова Е.В., Моргун Т.Н., Полякова О.Е. Проблемы внедрения в практику эффективных инструментов контроля в финансово-бюджетной сфере. *Государственная служба.* 2019. № 3. С. 18–22.

PROBLEMS OF IMPLEMENTATION INTO PRACTICE OF EFFECTIVE CONTROL TOOLS IN THE FINANCIAL AND BUDGETARY SPHERE

ELENA V. LAVROVA, Cand. Sci. (Economics), Associate Professor, Head of the Chair of Law
Smolensk Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (6/2, Churilovsky tupik, Smolensk, Russian Federation, 214025). E-mail: e.v.lavrova@list.ru
TATYANA N. MORGUN, Cand. Sci. (Economics), Associate Professor, Head of the Chair of Economics and Finance
Smolensk Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (6/2, Churilovsky tupik, Smolensk, Russian Federation, 214025). E-mail: morguntn@yandex.ru
OLESYA E. POLYAKOVA, Cand. Sci. (Economics), Associate Professor of the Chair of Economics and Finance
Smolensk Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (6/2, Churilovsky tupik, Smolensk, Russian Federation, 214025). E-mail: polesya-smol@yandex.ru

Abstract: The article deals with topical issues related to the transfer of control powers in the financial and budgetary sphere to the office of the Federal Treasury of the Russian Federation. The authors analyzed the methods and tools regulating the procedure of control measures in the implementation of internal state control. Based on the study of statistical data and the nature of the functions of the territorial bodies of the Federal Treasury of the Russian Federation, conclusions were made about the low level of financial discipline of the objects of control. This explains the need to improve the methods of inspections, the introduction of new tools and the orientation of the control measures to prevent violations. The authors identified the main contradictions arising in the implementation of the state financial control and submitted amendments that were made to the regulatory legislation of the Russian Federation to resolve the existing problems that do not allow to implement fully the state control in the financial and budgetary sphere.
Keywords: financial and budgetary sphere, state financial control, monitoring, control measures, methods and tools of control, rules of control activities, risk-based approach

The article was received on September 9, 2018.

Lavrova E.V., Morgun T.N., Polyakova O.E. Problems of implementation into practice of effective control tools in the financial and budgetary sphere. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2019. No. 3. P. 18–22. In Russian

Введение

Контрольные полномочия в финансово-бюджетной сфере реализуются Федеральным казначейством Российской Федерации с 2016 года с целью обеспечения непрерывности контрольной деятельности [Андреева, Тоичко, 2016. С. 1307]. 2016–2017 годы были периодом становления государственного внутреннего финансового контроля. В это время вносились изменения в законодательные и нормативные акты, проводились организационно-штатные мероприятия.

Основной задачей была максимальная оперативность проведения контроля в финансово-бюджетной сфере и оформления результатов проверок, поскольку гарантом стабильности развития экономики России является укрепление института государственного финансового контроля [Богославцева, Романенко, 2016. С. 123]. Сложная финансовая ситуация, возникшая в условиях нестабильного экономического роста, обусловила реализацию системного подхода к финансовому контролю над использованием государственных средств (как на этапе обоснования, так и при освоении бюджетных средств) [Гомонова, Иванова, 2016. С. 29; Komyagin, 2014. P. 285–293].

Государственный финансовый контроль: система и функции

Оптимизация бюджетных ресурсов и расходов государства напрямую зависит от результативности работы исполнительного органа по осуществлению финансового контроля, а открытость данной информации повышает доверие социума к органам государственной власти [Гуреев, Кружекова, 2016. С. 77]. Федеральное казначейство Российской Федерации стало, согласно Указу Президента Российской Федерации от 2 февраля 2016 года № 41 «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере», основным контрольно-ревизионным органом исполнительной власти, регламентирующим планирование, организацию и проведение контрольных мероприятий[1].

При передаче функций контроля от упраздненного учреждения (Росфиннадзора) Федеральному казначейству Российской Федерации фактически изменилась миссия последнего. В настоящее время оно выполняет полный цикл: от предварительного и текущего (в момент совершения операции) до последующего, осуществляемого по результатам исполнения бюджета, а также выявление лиц и применяемой меры ответственности при нарушениях действующего законодательства [Лаврова, Полякова, Голубева, 2018. С. 127].

Казначейство России обладает информационными системами, программным обеспечением с базой данных, учитывающей всех получателей бюджетных средств и позволяющей отследить финансовую цепочку целиком, что дает возможность повысить эффективность использования таких средств [Опарина, 2017. С. 18]. Данный исполнительный орган, осуществляющий санкционирование платежей, обладает информацией об оплате заключенных контрактов, всех дополнительных договоров, о финансировании объекта контроля в целом. Все это позволяет проводить предварительный анализ и выявлять отдельные нарушения, еще не приступая к конкретным контрольным действиям. Так, в сфере заключения государственных контрактов были обнаружены многочисленные нарушения, заключавшиеся в превышении лимитов бюджетных обязательств.

Внешняя информационная система, созданная в Федеральном казначействе Российской Федерации, позволяет обеспечить эффективное взаимодействие со Счетной палатой Российской Федерации посредством обмена данными о планах проведения контрольных мероприятий и их результатах. Межведомственные согласования и мониторинг ключевых параметров-показателей стратегического планирования на федеральном и региональном уровне бывают по той или иной причине затруднены, но на сегодняшний день существует решение этой проблемы с помощью автоматизированных систем контроля [Полякова, 2016. С. 230]. Заключенные соглашения о сотрудничестве с Генеральной прокуратурой Российской Федерации, Федеральной службой безопасности Российской Федерации, Министерством внутренних дел Российской Федерации позволяют осуществлять взаимодействие с правоохранительными органами по оперативному пресечению правонарушений в финансово-бюджетной сфере, а также контрольные мероприятия по запросу этих служб [Полякова, 2018. С. 125].

Контрольные мероприятия и их эффективность

Совершенствование действенных инструментов контроля направлено, в первую очередь, на максимально оперативное проведение, улучшение качества, оформление результатов контрольных мероприятий, повышение оперативности предусмотренных бюджетных и правовых мер реагирования. Для урегулирования имеющихся проблем на законодательном уровне в части осуществления государственного финансового контроля Министерством финансов Российской Федерации были внесены изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации для устранения «узких»

1 Указ Президента Российской Федерации от 2 февраля 2016 года № 41 (ред. от 15 мая 2018 года) «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере». *Собрание законодательства Российской Федерации*. Вып. 6. Ст. 831.

мест с целью осуществления в полной мере полномочий Федерального казначейства Российской Федерации как основного органа исполнительной власти государственного финансового контроля.

К примеру, до 1 января 2018 года не были внесены в перечень объектов внутреннего контроля юридические лица, исполнявшие контракты, а также договоры или соглашения, связанные с предоставлением государственных или муниципальных финансовых ресурсов из соответствующей части бюджетной системы Российской Федерации[2].

Федеральный закон Российской Федерации от 7 июля 2017 года № 118-ФЗ «О внесении изменений в кодекс Российской Федерации об административных нарушениях» значительно усилил административную ответственность руководящего состава хозяйствующих субъектов экономики за различные нарушения (невыполнение в установленные сроки вынесенных предписаний, распространение ответственности за неисполнение представлений и др.)[3]. Однако на практике очень часто исполнение требований, отраженных в представлениях и предписаниях, не всегда в полной мере зависит от объекта контроля, в связи с чем нарушаются установленные сроки. Бюджетным законодательством Российской Федерации не предусмотрено продление сроков исполнения процессуальных документов; вместе с тем важно, учитывая объективные причины, иметь возможность их продлевать.

Стандарты и правила контрольной деятельности

В практику контрольных мероприятий, проводимых Казначейством России, внедрен и успешно реализуется Стандарт внутренней организации контрольного мероприятия, который устанавливает единые нормы, усиливает прозрачность, что позволяет избегать ситуаций возможного негативного воздействия со стороны объектов контроля. Применение этого стандарта позволило повысить скорость подготовки результатов и оптимизировать время работы ревизоров, которое может быть использовано для дополнительных внеплановых проверок.

Необходимо создать единую систему универсальных стандартов, в рамках которой были бы раскрыты все основные элементы и обозначены правила контрольной деятельности (принципы, термины, определения, положения, регулирующие все ее этапы). Кроме этого, ревизоры нуждаются в методических рекомендациях по проведению финансового контроля, в которых освещались бы вопросы использования средств из федерального бюджета на развитие информационных технологий, научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки, капитальные вложения, и которые отражали бы особенности проведения и контрольных мероприятий в каждой из сфер финансовой проверки.

Разработанные универсальные стандарты, методические рекомендации, а также классификатор нарушений, позволят автоматизировать в Казначействе России внутренние процессы планирования, организации контрольно-надзорной деятельности, а также унифицировать подходы к осуществлению внутреннего финансового аудита [Русавская, Воронченко, 2016. С. 132]. Единая автоматизированная система в качестве основного используемого программного продукта посредством сети Интернет позволит связать в одно целое всю информацию о планировании, проведении, результатах контроля в финансово-бюджетной сфере, получать полную картину контрольно-надзорной деятельности в режиме реального времени.

Повышению прозрачности и объективности результатов контрольных мероприятий, осуществляемых ревизорами Федерального казначейства Российской Федерации, способствовало создание специальных комиссий (на уровне Центрального аппарата управления и территориальных органов). Это способствовало повышению качества осуществления государственного внутреннего финансового контроля. На заседаниях комиссий коллегиально принимаются итоговые решения относительно выявленных нарушений, определяется необходимость направления предписания и представления в адрес объекта контроля.

Представители таких объектов, которые также приглашаются на заседания контрольных комиссий, вправе представить аргументированные возражения по поводу результатов мероприятий и непосредственно акта проверки. Использование механизма публичного коллегиального обсуждения результатов контроля позволяет практически полностью исключить коррупционную составляющую [Тимофеева, Асриев, 2015. С. 103]. Это инструмент дополнительного внутреннего контроля, который подтверждает объективность выводов и является средством досудебного вза-

2 Федеральный закон Российской Федерации от 18 июля 2017 года № 178-ФЗ (ред. от 21 октября 2013 года) «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и статью 3 Федерального закона Российской Федерации «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации». *Собрание законодательства Российской Федерации.* Вып. 30, ст. 4458.

3 Федеральный закон Российской Федерации от 7 июля 2017 года № 118-ФЗ (ред. от 21 октября 2013 года) «О внесении изменений в кодекс Российской Федерации об административных нарушениях». *Собрание законодательства Российской Федерации*. Вып. 18. Ст. 2562.

имодействия органов государственной власти и объектов контроля. Анализ возражений представителей объектов проверки, полученных на заседаниях комиссии, позволит, в свою очередь, минимизировать судебные издержки.

Возможности применения риск-ориентированного подхода

При планировании контрольных мероприятий следует оценивать вероятность совершения объектом проверки возможных нарушений или применять механизм допущения недостатков, который находит отражение в риск-ориентированном подходе. Необходимость совершенствования государственного внутреннего контроля с помощью выстраивания единой системы стандартов, применения риск-ориентированного подхода обусловлена цифровыми данными, полученными в результате проводимых контрольных мероприятий (как на примере Российской Федерации, так и отдельного его субъекта – Смоленской области).

Согласно статистическим сведениям, за первый год реализации функции контроля в финансово-бюджетной сфере (2016) Управлением Федерального казначейства по Смоленской области было проведено 64 контрольных мероприятия на общую сумму в 288 млн руб. При этом было выявлено 5,8% нарушений от общей суммы проверенных средств, что составляет в абсолютном выражении 1 648,8 млн руб. Общая сумма проверенных средств на 1 декабря 2017 года составила 35 490,3 млн руб.; было проведено 75 контрольных мероприятий и 13 обследований, выявлено нарушений на сумму 2 163,4 млн руб., что составляет 6,1% от общей суммы проверенных средств.

За 2016 год было составлено 11 протоколов об административных правонарушениях и устранено нарушений на сумму 44,3 млн руб. Общая сумма штрафов, поступивших в федеральный бюджет по кодам бюджетной классификации (администрируется Федеральным казначейством Российской Федерации), в 2016 году составила 70 тыс. руб. За 11 месяцев 2017 года было составлено 15 протоколов об административных правонарушениях и устранено нарушений на сумму 10,1 млн руб.; общая сумма штрафов – 165 тыс. руб.

По результатам проведенных контрольных мероприятий в адрес проверенных организаций в 2016 году было направлено 10 предписаний, 16 представлений, за 11 месяцев 2017 года – 14 предписаний, 22 представления. За 11 месяцев 2017 года в Федеральное казначейство Российской Федерации были переданы четыре уведомления о применении бюджетных мер принуждения на общую сумму 10,7 млн руб. Органам прокуратуры в 2016 году были отправлены 23 материала по результатам проведенных ревизий и проверок на общую сумму в 1 392 млн руб., за 11 месяцев 2017 года – 15 материалов на общую сумму в 1 679,4 млн руб. В 2016 году было возбуждено два уголовных дела на общую сумму нарушений в 95,3 млн руб. По состоянию на 1 декабря 2017 года возбуждено одно уголовное дело на общую сумму нарушений в 145,4 млн руб.[4]

В 2016 году Казначейством России была разработана Методика отбора контрольных мероприятий для формирования планов их проведения с учетом применения риск-ориентированного подхода, которая была апробирована при формировании плановых контрольных мероприятий в 2018 году. Все применяемые инструменты и подходы направлены, в первую очередь, на повышение результативности проводимых проверок и стремление осуществлять контрольные мероприятия на тех объектах, где ведется мониторинг рисков совершения нарушений. Любые контрольные процедуры не могут быть неэффективными, поскольку связаны с финансовыми затратами по оплате труда ревизоров, командировочными расходами и др.

При составлении плана подобных мероприятий важно не только осуществить отбор объекта и предмета контроля, но и сосредоточить основные усилия на наиболее рисковых и острых зонах, что возможно в условиях проведения предварительного анализа различных вопросов до непосредственного выхода на объект.

Предварительный анализ, как отдельный самостоятельный вид контроля, в настоящее время не предусмотрен на законодательном уровне Бюджетным кодексом Российской Федерации. Методы государственного финансового контроля раскрыты в статье 267.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Ими являются: проверка, ревизия, обследование и санкционирование операций[5]. Мониторинг как метод предварительного контроля можно предложить в качестве поправки в Бюджетный кодекс Российской Федерации. Его суть заключается в регулярном и непрерывном сборе информации о финансово-хозяйственной деятельности объектов контроля при помощи государственных информационных систем.

Заключение

После получения результатов мониторинга можно оперативно выносить предупреждения объектам контроля и уведомлять их о нарушениях. Это позволяет сместить акценты с последующего контроля на предварительный, который

4 Статистические сведения Управления Федерального казначейства по Смоленской области: http://smolensk.roskazna.ru

5 Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 145–ФЗ (с изменениями и дополнениями, вступившими в силу с 4 июня 2018 года). *Собрание законодательства Российской Федерации*. 3 августа 1998 года. № 31. Ст. 3823.

будет проводиться реже и только в тех случаях, когда необходимо сделать фактическую документарную проверку для установления законности исполнения бюджета и достоверности учета и отчетности. Следовательно, основой всей деятельности в финансово-бюджетной сфере должно стать усиление финансовой дисциплины объектов контроля, что возможно в условиях переориентации проводимых контрольных мероприятий на предупреждение нарушений.

Литература

Андреева О.В., Тоичко Н.Ю. Об изменении в структуре органов государственного финансового контроля в Российской Федерации. *Научно-методический электронный журнал «Концепт»*. 2016. № 15. С. 1306–1310.

Богославцева Л.В., Романенко Н.А. Новации в организации функционирования государственных финансовых органов. *Финансовые исследования.* 2016. № 4(53). С. 122–130.

Гомонова А.В., Иванова Е.И. Внутренний финансовый контроль и аудит в финансово-бюджетной сфере: проблемы и перспективы. *Вестник Московского университета*. Сер. 26: Государственный аудит. 2016. № 3. С. 28–42.

Гуреев Е.А., Кружекова И.И. Анализ эффективности проведения внутреннего государственного контроля в финансово-бюджетной сфере в Орловской области. *Проблемы современной науки и образования.* 2016. № 10(52). С. 76–79.

Лаврова Е.В., Полякова О.Е., Голубева Т.В. Новая организационно-функциональная модель внутреннего государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере. *Экономика и управление: проблемы и решения.* 2018. № 3. С. 126–135.

Опарина С.И. Регламент проведения контрольных мероприятий региональным органом государственного внутреннего финансово-бюджетного контроля. *Проблемы экономики и юридической практики*. 2017. № 4. С. 17–21.

Полякова О.Е. Проблемы прогнозирования ключевых показателей при разработке документов стратегического планирования на государственном уровне. *Технологии прикладной политологии и социологии как инструмент повышения эффективности государственного и муниципального управления*. 2016. С. 227–231.

Полякова О.Е. Нормативно-правовая и организационная основа контрольной деятельности в Федеральном казначействе. *Вестник Санкт-Петербурского военного института войск национальной гвардии.* 2018. № 1(2). С. 124–126.

Русавская А.В., Воронченко Т.П. Развитие механизма государственного контроля в финансово-бюджетной сфере. *Путеводитель предпринимателя.* 2016. № 31. С. 130–140.

Тимофеева И.Ю., Асриев С.А. Комплексная оценка антикоррупционной деятельности государства. *Право и экономика: модернизационные процессы*. 2015. С. 102–107.

Komyagin D.L. Budget reforms in Russia: results and perspectives. *Adam Mickiewicz University Law Review.* 2014. Vol. 3. P. 279–293.

References

Andreeva O.V., Toichko N.Y. On the change in the structure of the bodies of state financial control in the Russian Federation. *Nauchno-metodichesky elektronnyi zhurnal 'Kontsept'*. 2016. № 15. P. 1306–1310. In Russian

Bogoslavtseva L.V., Romanenko N.A. Innovations in organization and functioning of public financial bodies. *Finansovye issledovaniya*. 2016. № 4(53). P. 122–130. In Russian

Gomonova A.V., Ivanova E.I. Internal financial control and audit in financial and budget sphere: problems and prospects. *Vestnik Moskovskogo Universiteta*. Series 26: State audit. 2016. № 3. P. 28–42. In Russian

Gureev E.A., Kruzhekova I.I. Analysis of the effectiveness of internal control in government fiscal operations in the Orel region. *Problemy sovremennoi nauki i obrazovaniya*. 2016. № 10(52). P. 76–79. In Russian

Komyagin D.L. Budget reforms in Russia: results and perspectives. *Adam Mickiewicz University Law Review*. 2014. Vol. 3. P. 279–293. In English

Lavrova E.V., Polyakova O.E., Golubeva T.V. New organizational and functional model of internal state control and supervision in financially budgetary sphere. *Ekonomika i upravlenie: problemy i resheniya*. 2018. № 3. P. 126–135. In Russian

Oparina S.I. Regulations of control measures by the regional body of the state internal financial and budget control. *Problemy ekonomiki i yuridicheskoi praktiki*. 2017. № 4. P. 17–21. In Russian

Polyakova O.E. Legal and organizational basis of control activities in the Federal Treasury. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo voennogo instituta voisk natsionalnoi gvardii*. 2018. № 1(2). P. 124–126. In Russian

Polyakova O.E. Problems of forecasting key indicators in the development of strategic planning documents at the state level. *Technologies of applied political science and sociology as a tool to improve the efficiency of public and municipal management*. 2016. P. 227–231. In Russian

Rusavskaya A.V., Voronchenko T.P. Development of a mechanism of state control in fiscal operations. *Putevoditel predprinimatelya*. 2016. № 31. P. 130–140. In Russian

Timofeeva I.Y., Asriev S.A. Complex assessment of anti-corruption activities of the state. *Pravo i ekonomika: modernizatsionnye protsessy*. 2015. P. 102–107. In Russian