

Сугарова И.В.

ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ И МЕСТО ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ФИНАНСОВ — БЮДЖЕТНОГО НАДЗОРА В СИСТЕМЕ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

Аннотация. В статье исследуется проблематика функционирования системы финансового контроля и обозначения места Федеральной службы финансово — бюджетного надзора в ней. В статье исследуются вопросы практической деятельности по осуществлению финансового контроля на современном этапе развития. Рассматриваются статистические данные по выявленным нарушениям в финансовой сфере, проведенным с данной целью органами финансового контроля мероприятиям; выявляются основные нарушения в сфере использования государственных финансовых средств. Автор предлагает отдельные меры по совершенствованию финансового контроля. В настоящей работе с помощью методов сравнения, группировки проанализированы основные показатели деятельности Федеральной службы финансово — бюджетного надзора в части предоставленных полномочий финансового контроля. В статье делается вывод о том, что от эффективности системы финансового контроля зависят с одной стороны рациональное использование всех государственных средств, с другой — непосредственное развитие экономики Российской Федерации и ее регионов. Аргументируется, что направления совершенствования финансового контроля должны быть связаны не столько с количеством выявленных нарушений, сколько с повышением эффективности формирования и использования бюджетных средств, повышением отдачи от их использования.

Ключевые слова: финансовый контроль, система финансового контроля, контрольные мероприятия, финансовые средства, нецелевое использование средств, неэффективное использование средств, незаконное использование средств, финансовые нарушения, финансовая дисциплина, государственный финансовый контроль.

Review. In her article Sugarova examines the problems of the system of financial control and describes the role of the Federal Service for Financial and Budgetary Supervision therein. The relevance of the study is confirmed by a number of studies. On the one hand financial control is a set of activities related to the feasibility and effectiveness of education and the use of the funds of funds, and on the other - it is associated with efforts to identify reserves to increase budget revenues. This problem is particularly actualized due to the need for further socio-economic development of the country as a whole and its regions in particular. In her article Sugarova analyzes the questions that may arise in the course of practical activity on the execution of financial control at this stage. The researcher also provides statistical data regarding violations in the financial sphere defined by financial control bodies as well as the main forms of mismanagement of state funds. The researcher also offers particular corrective measures aimed at improvement of financial control. In this paper, using the methods of comparison and grouping, the author has analyzed the main indicators of the Federal Service for Financial and Budgetary Supervision activity in the provision of financial control. At the end of research the author concludes that the effectiveness of the financial control system depends, on the one hand, on the rational use of public funds, and on the other, on direct development of the economy of the Russian Federation and its regions. It is proved that the directions for improvement of financial control should be linked not so much with the number of violations as improving the efficiency of the development and use of budgetary funds and increasing the impact of their use.

Keywords: *financial control, system of financial control, control measures, financial resources, misuse of funds, inefficient use of funds, financial discipline, illegal use of funds, financial mismanagement, state financial control.*

Современная экономическая действительность в Российской Федерации характеризуется повышением роли государства в управлении экономических процессов. В этой связи вопрос эффективных инструментов управления государственными средствами становится все более актуальным. Одним из таких инструментов является наличие слаженной системы государственного финансового контроля.

Государственный финансовый контроль является одним из этапов бюджетного процесса, а также важнейшей функцией управления, которая содействует эффективной реализации государственной финансовой политики, соблюдению правомерности, целесообразности и эффективности использования государственных средств.

Более того, от эффективности системы финансового контроля зависят с одной стороны рациональное использование всех государственных средств, с другой — непосредственное развитие экономики Российской Федерации и ее регионов, а также экономическая безопасность государства.

Уточним, что в экономической литературе нет единого мнения относительно понятия «финансовый контроль». Между тем, данное положение и не определено законодательно. Так, в рамках Бюджетного кодекса Российской Федерации, не содержатся определение финансового контроля, не обозначены его задачи.

Финансовый контроль, на наш взгляд, представляет собой совокупность мероприятий, проводимых органами государственной власти и органами местного самоуправления по проверке законности, целесообразности и эффективности действий по образованию, распределению и использованию фондов денежных средств публично — правовых образований, выявлению резервов увеличения поступлений доходов в бюджет, эффективному и результативному использованию

бюджетных средств, улучшению бюджетной дисциплины.

К числу важнейших задач финансового контроля следует отнести:

- соблюдение действующих условий бюджетного и налогового законодательства;
- мониторинг эффективности и целевого использования бюджетных средств;
- выявление резервов роста доходной базы бюджетов;
- контроль за осуществляемой системой межбюджетных отношений.

Особое место в научном и практическом аспектах финансового контроля отводится оценке его эффективности. Вместе с тем в экономической литературе мнения, относительно оценки его эффективности, являются неоднозначными. Так, согласно одной из позиций об общей эффективности бюджетно-финансового контроля, обобщены следующие выводы. Во — первых, высокий уровень показателя оперативной эффективности субъектов бюджетно — финансового контроля свидетельствует о том, что бюджетополучатели не успевают адаптироваться к одним порядкам и условиям ведения бюджетного учета, как уже вносятся порядки и изменения в бюджетное законодательство, вследствие чего достигается нецелевое использование бюджетных средств. Из этого можно сделать вывод, что все это происходит из — за нестабильности и несовершенства функционирования бюджетной системы в целом.

Во — вторых, современная практика осуществления финансового контроля не предполагает персональной ответственности руководителей органов бюджетно-финансового контроля за отчетные данные, публикуемые в средствах массовой информации, при этом отчетные данные часто искажаются.

Таким образом, в данном контексте актуальным является определение реального показателя бюджетных потерь бюджетов и реаль-

Таблица 1. Динамика объема проверенных средств в финансово — бюджетной сфере за 2013–2014 гг.

Проверенные средства	2013 г.		2014 г.		Темп роста/ снижения (2014/2013),%
	Млрд. руб.	Уд. вес, %	Млрд. руб.	Уд. вес, %	
Средства федерального бюджета, включая межбюджетные трансферты и иные виды предоставления средств из федерального бюджета	3611,4	76,7	7630,4	48,2	211,3
Средства государственных внебюджетных фондов, в том числе территориальных государственных внебюджетных фондов	389,9	8,3	7929,5	50,1	2033,7
Средства бюджетов субъектов Российской Федерации	240,3	5,1	131,3	0,8	54,6
Другие средства, полученные бюджетными учреждениями от приносящей доход деятельности	469,6	9,9	145,2	0,9	30,9
Всего	4711,2	100,0	15836,4	100,0	336,1

Источник: <http://r15.rosfinnadzor.ru>

ной эффективности бюджетно-финансового контроля.

Достижение стратегических и тактических целей государства, выполнение им своих конституционных функций предполагают дальнейшее совершенствование форм и методов управления. В этом контексте важно отметить, что законодательное закрепление получили следующие элементы системы финансового контроля: виды, объекты, методы, определены полномочия органов внешнего и внутреннего финансового контроля.

Отметим, что в настоящее время в Российской Федерации сформирована система органов государственного финансового контроля, позволяющая контролировать использование бюджетных средств всех уровней среди которых Федеральная служба финансово-бюджетного надзора.

В таблице 1 нами представлены данные, характеризующие деятельность Федеральной службы финансово — бюджетного надзора за 2013–2014 годы.

Согласно данным таблицы 1, в ходе осуществления государственного финансового

контроля в рамках предусмотренных полномочий за 2014 год суммарно вырос охват контрольными мероприятиями государственных финансовых ресурсов. При этом в большей степени проводимые мероприятия были направлены на обеспечение контроля федеральных финансовых ресурсов и средств государственных внебюджетных фондов. В результате распределение и использование государственных финансовых ресурсов сложилось в 2013 году в сумме 4711,2 млрд. руб., в 2014 году — 15836,4 млрд. рублей, т.е. больше в 3,3 раза.

В то же время объем проверенных средств федерального бюджета в 2014 году по отношению к 2013 году характеризуется ростом в 2,1 раза и составляет 7630,4 млрд. рублей

Что касается объема проверенных средств государственных внебюджетных фондов в 2014 году, он также увеличился по сравнению с 2013 годом в 20,3 раза и составил 7929,5 млрд. рублей. Такая динамика связана с проведением масштабной проверки целевого использования средств бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2013 год, где проверками был охвачен 301 объект контроля, включая ПФР, 79

ПЕРСПЕКТИВЫ И НОВЫЕ ПУТИ РАЗВИТИЯ НАЛОГОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Таблица 2. Состав и структура выявленных нарушений по видам за 2013–2014 гг.

Вид нарушений	2013 г.		2014 г.	
	Сумма, млрд. руб.	Уд. вес,%	Сумма, млрд. руб.	Уд. вес,%
Неправомерное расходование бюджетных средств, в том числе нецелевое использование	57,9	4,0	90,8	8,6
Неэффективное использование бюджетных средств	155,8	10,7	229,4	21,7
Нарушение порядка ведения бухгалтерского (бюджетного) учета и отчетности	368,5	25,3	300,5	28,4
Другие нарушения, в том числе недопоступление платежей в бюджет, государственные внебюджетные фонды, расхождения фактического наличия бюджетных средств с данными бухгалтерского учета	210,5	14,5	436,5	41,3
Нарушение порядка учета государственного имущества и ведения реестра государственного имущества	661,5	45,5	-	-
Всего	1454,2	100,0	1057,2	100,0

Источник: <http://r15.rosfinnadzor.ru>

территориальных органов ПФР и 221 подведомственное ему государственное учреждение.

При этом по объему проверенных средств субъектов Российской Федерации и других средств по сравнению с 2013 годом произошло снижение соответственно на 45,4 и 69,1 процента.

Вместе с тем, в контексте совершенствования контроля за эффективным использованием бюджетных средств, на наш взгляд, необходимо законодательно определить такие понятия, как:

- результат использования бюджетных средств с формулировкой количественных и качественных показателей, на основании анализа которых возможно сделать вывод о степени эффективности использования бюджетных средств (критерии эффективности использования бюджетных средств);
- эффективность использования бюджетных средств, что, на наш взгляд, окажет непосредственное влияние на более качественное применение аудита эффективности в финансовом контроле;
- неэффективное использование бюджетных средств, предполагающее, в том числе

введение состава бюджетного нарушения и ответственность за неэффективное использование бюджетных средств.

Отметим, что оценка эффективности деятельности Росфиннадзора в количественном выражении, безусловно, важна, однако, важным также считаем качественную характеристику состава и структуры выявленных нарушений по видам (таблица 2).

Согласно данным таблицы 2, объем нарушений, выявленных в процессе осуществления финансового контроля имеет тенденцию к снижению. Так, в 2013 году объем нарушений составил 1454,2 млрд. руб., в 2014 году 1057,2 млрд. руб. В данном контексте более важным представляются изменения в структуре выявленных нарушений, которые связаны с одной стороны с утратой полномочий по контролю за использованием материальных ценностей (имущества), находящихся в федеральной собственности, а с другой сосредоточением усилий в 2014 году на выявлении, прежде всего финансовых нарушений. В результате общий объем выявленных в 2014 году нарушений без учета нарушений порядка учета государственного

Таблица 3. Динамика проведенных контрольных мероприятий

Число проведенных мероприятий	2013 г.		2014 г.		Темп роста/снижения (2014/2013),%
	Единиц	Уд. вес,%	Единиц	Уд. вес,%	
Общее количество проведенных контрольных мероприятий, в том числе:	13021	100,0	10814	100,0	83,1
Выездные проверки/ревизии, из них:	13021	100,0	10052	93,0	77,2
в соответствии с Планом контрольных мероприятий Федеральной службы финансово — бюджетного надзора в финансово — бюджетной сфере	8627	66,2	6061	56,1	70,3
по инициативе территориальных управлений	3501	26,9	2917	27,0	83,3
Внеплановые проверки	893	6,9	1074	9,9	120,3
Камеральные проверки	-	-	252	2,3	-
Обследования	-	-	510	4,7	-

Источник: <http://r15.rosfinnadzor.ru>

имущества и ведения реестра федерального имущества увеличился по сравнению с 2013 годом на 33,4 процента.

Вместе с тем, объем выявленных наиболее серьезных финансовых нарушений (неправомерное, включая нецелевое, и неэффективное использование государственных средств) в абсолютном измерении увеличился в 1,5 раза и составил 320,3 млрд. рублей.

Исходя из представленных данных, можно судить о широте проводимых контрольных мероприятий, однако в части повышения качества и эффективности проводимых проверок важными считаем следующие факторы. Во-первых, объем выявленных нарушений, выразившихся в расхождении фактического наличия денежных средств и материальных ресурсов с данными бухгалтерского учета. Во-вторых, сопоставление прямых расходов на проведение проверки с полученными результатами. При этом результаты данного сопоставления могут оказаться противоречивыми. С одной стороны если прямые расходы на проведение проверки превысят стоимость полученных результатов, то можно судить о том, что проведение контрольного мероприятия не имеет экономического смы-

сла. С другой стороны — важно учитывать не только фискальную отдачу от проводимых проверок, но и косвенную отдачу от предписаний, результат выполнения которых предотвращает возможные нарушения.

Уточним, что бюджетным законодательством определены методы осуществления финансового контроля. Сведения о контрольных мероприятиях, проведенных Федеральной службой финансово-бюджетного надзора, представлены в таблице 3.

Исходя из данных таблицы 3, имеет место сокращение количества контрольных мероприятий: 2013 г. — 13021, 2014 г. — 10814 (на 17%), что связано с сокращением фактической численности ревизоров в территориальных управлениях (на 12,4%).

Вместе с тем на 20,3% увеличилось количество внеплановых проверок. В первую очередь это связано с поручением Министра финансов Российской Федерации, согласно которому территориальными управлениями проведена масштабная внеплановая проверка в федеральных государственных учреждениях высшего образования (149 федеральных государственных учреждений высшего профессионального образования в 76 регионах) в части полученных ими

ПЕРСПЕКТИВЫ И НОВЫЕ ПУТИ РАЗВИТИЯ НАЛОГОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Таблица 4. Результаты контрольных мероприятий в сфере валютного контроля

	2013 г.	2014 г.
Результаты плановых проверочных мероприятий	24,6	161
Результаты внеплановых проверочных мероприятий	183,1	235,1
Результаты протоколов ФТС России	71,4	80,4
Результаты протоколов ФНС России	41,5	51,1
Результаты постановлений Прокуратуры РФ	2,3	0,7
Всего	322,9	528,3

Источник: <http://r15.rosfinnadzor.ru>

в 2013 году и I квартале 2014 г. доходов от сдачи в аренду недвижимого имущества.

В данном контексте поясним, что проблематика бюджетного контроля усиливается еще и с позиций наличия методического инструментария, отражающего потребности количественной и качественной оценки эффективности использования финансовых средств, обоснованных критериев и показателей эффективности по направлениям формирования финансовых средств. При этом контролирующие органы в процессе осуществления бюджетного контроля в значительной степени сосредотачиваются на выявлении фактов нарушений, а не на причинах их возникновения, что, на наш взгляд, не способствует эффективному использованию бюджетных средств.

Росфиннадзор — единственный федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством Российской Федерации на осуществление валютного контроля в правовом статусе органа валютного контроля.

Результаты контрольных мероприятий в сфере валютного контроля за 2014 год отражены в таблице 4.

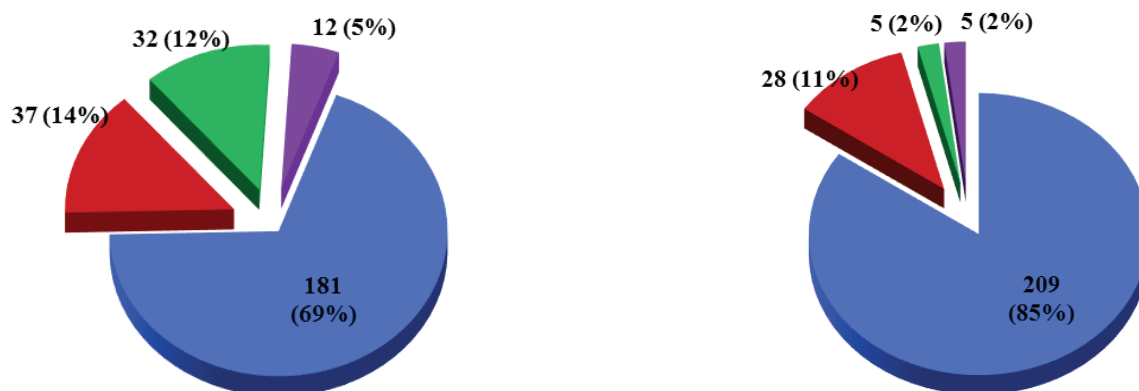
По состоянию на 1 января 2015 г. сумма дебиторской задолженности, приходящейся на штрафные санкции за нарушение валютного законодательства, составляет 678, 5 млрд. рублей или 90,6% от общего объема образовавшейся дебиторской задолженности. Основной причиной образования дебиторской задолженности является наложение административных штрафов за нарушение валютного

законодательства Российской Федерации на так называемые фирмы-однодневки. Мы разделяем позицию, согласно которой совершенствование данного направления должно быть связано с необходимостью изменения правил регистрации номинальных юридических лиц, а также введением обязательного страхования рисков неисполнения иностранными контрагентами обязательств, предусмотренных соответствующими договорами.

Одним из полномочий, закрепленных за Федеральной службой финансово-бюджетного надзора является внешний контроль качества работы аудиторских организаций. Структура принятых Службой решений о применении мер дисциплинарного воздействия к аудиторским организациям, нарушившим требования законодательства Российской Федерации, за 2013–2014 годы отображена на рис. 1.

Исходя из представленных данных укажем, что об улучшении ситуации на рынке предоставления аудиторских услуг и о возросшей подготовленности аудиторских организаций к прохождению внешнего контроля качества их работы может свидетельствовать изменившаяся в пользу предупреждений о недопустимости нарушений структура решений о применении мер дисциплинарного воздействия.

Практика свидетельствует о том, что службы добровольно выходят из состава саморегулируемых организаций, тем самым снижая вероятность применения таких мер дисциплинарного воздействия, как предписание о приостановлении деятельности или предписание об исклю-



2014 год

- Предупреждений о недопустимости нарушения требований законодательства Российской Федерации
- Предписаний об устранении выявленных нарушений
- Предписаний о приостановлении членства в СРО
- Предписаний об исключении из СРО

Рис. 1. Динамика и структура принятых Службой решений о применении мер дисциплинарного воздействия к аудиторским организациям-нарушителям

чении, что свидетельствует о применении риск-ориентированного подхода при планировании внешних проверок качества.

Таким образом, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора в своей деятельности, безусловно, нацелена на повышение эффективности проводимых контрольно — надзорных мероприятий. Данное обстоятельство подтверждается внесенными в бюджетное законодательство изменениями, согласно которым Росфиннадзор получил дополнительные полномочия по осуществлению внутреннего государственного финансового контроля в бюджетной сфере и в секторе жилищно — коммунального хозяйства.

Отметим, что система государственного финансового контроля относится к сложным системам, так как состоит из большого числа элементов, уровней, параметров, характеристики которого функционируют и изменяются во времени и пространстве. Вместе с тем эта система в Российской Федерации пока не нашла должного законодательного закрепления. Одной из главных проблем ныне действующей

системы государственного финансового контроля является ее раздробленность на отдельные самостоятельные звенья, как с точки зрения сущности ее содержания, так и по организационной форме.

Практика осуществления финансового контроля свидетельствует о распространенности в большей степени таких нарушений, как нецелевое, неэффективное, незаконное использование государственных финансовых средств. Исходя из характера бюджетных отношений, масштабов движения бюджетных средств, направления совершенствования финансового контроля должны быть связаны не столько с количеством выявленных нарушений, сколько с повышением эффективности формирования и использования бюджетных средств, повышением отдачи от их использования.

На современном этапе развития государственного финансового контроля основной задачей повышения его эффективности, является формирование системы, способной реагировать на изменения финансово — бюджетной политики государства.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Барковский С. С., Воробьев А. А. Технология планирования ресурсного обеспечения федеральных целевых программ // Финансы и управление. — 2015. — № 3. с. 11–24.
2. Гордин В. И. Внешний муниципальный финансовый контроль как инструмент уточнения налоговых доходов муниципалитетов // Налоги и налогообложение. — 2014. — № 2. С. 148–155.
3. Ефремова Т. А. Выездные налоговые проверки: действующая практика и перспективы развития // Налоги и налогообложение. — 2015. — № 4. С. 312–318.
4. Козаева О. Т., Тадтаева В. В. Налоговый контроль и его совершенствование // Экономика и предпринимательство. 2014. — № 12–4(53–4). С.101–104
5. Кулумбекова Т. Е. Эффективность деятельности таможенных органов по пополнению доходной базы федерального бюджета // Экономика и предпринимательство. 2014. — № 12–3(53–3). С.118–121.
6. Надточий Е. В. Внедрение органами ФНС России концепции открытости федеральных органов исполнительной власти // Налоги и налогообложение. — 2015. — № 1. С. 39–43.
7. Ситник А. А., Мигачев А. Ю. Финансовый контроль в Российской Федерации и зарубежных странах // Финансовое право и управление. — № 1. — с. 68–73.
8. Сугарова И. В. Бюджетный контроль использования средств в дотационном регионе // Аудит и финансовый анализ. 2014. № 6. С.15–18.
9. Токаев Н. Х., Сугарова И. В. Некоторые аспекты формирования и исполнения федерального бюджета // Фундаментальные исследования. — 2014. — № 11–8. с. 1781–1786.
10. Шемякина М. С. Моделирование налогового потенциала региона // Финансы и управление. — 2015. — № 2. с. 1–43.
11. <http://r15.rosfinnadzor.ru>
12. Клейменов Я. С. Проблемы организации государственного финансового контроля в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. — 2010. — 6. — С. 69–72.
13. Е. Ю. Грачева Основные тенденции развития бюджетного контроля в РФ // Финансовое право и управление. — 2013. — 2. — С. 4–38. DOI: 10.7256/2310-0508.2013.2.9880.

REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Barkovskii S. S., Vorob'ev A. A. Tekhnologiya planirovaniya resursnogo obespecheniya federal'nykh tselevykh programm // Finansy i upravlenie. — 2015. — № 3. s. 11–24.
2. Gordin V. I. Vneshnii munitsipal'nyi finansovyi kontrol' kak instrument utochneniya nalogovykh dokhodov munitsipalitetov // Nalogi i nalogooblozhenie. — 2014. — № 2. S. 148–155.
3. Efremova T. A. Vyezdnye nalogovye proverki: deistvuyushchaya praktika i perspektivy razvitiya // Nalogi i nalogooblozhenie. — 2015. — № 4. S. 312–318.
4. Kozhaeva O. T., Tadtayeva V. V. Nalogovyi kontrol' i ego sovershenstvovanie // Ekonomika i predprinimatel'stvo. 2014. — № 12–4(53–4). S.101–104
5. Kulumbekova T. E. Effektivnost' deyatel'nosti tamozhennykh organov po popolneniyu dokhodnoi bazy federal'nogo byudzheta // Ekonomika i predprinimatel'stvo. 2014. — № 12–3(53–3). S.118–121.
6. Nadtochii E. V. Vnedrenie organami FNS Rossii kontseptsii otkrytosti federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti // Nalogi i nalogooblozhenie. — 2015. — № 1. S. 39–43.
7. Sitnik A. A., Migachev A. Yu. Finansovyi kontrol' v Rossiiskoi Federatsii i zarubezhnykh stranakh // Finansovoe pravo i upravlenie. — № 1. — s. 68–73.
8. Sugarova I. V. Byudzhetniy kontrol' ispol'zovaniya sredstv v dotatsionnom regione // Audit i finansovyi analiz. 2014. № 6. S.15–18.

9. Tokaev N. Kh., Sugarova I. V. Nekotorye aspekty formirovaniya i ispolneniya federal'nogo byudzheta // Fundamental'nye issledovaniya. — 2014. — № 11–8. s. 1781–1786.
10. Shemyakina M. S. Modelirovanie nalogovogo potentsiala regiona // Finansy i upravlenie. — 2015. — № 2. s. 1–43.
11. <http://r15.rosfinnadzor.ru>
12. Kleimenov Ya. S. Problemy organizatsii gosudarstvennogo finansovogo kontrolya v Rossiiskoi Federatsii // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. — 2010. — 6. — С. 69–72.
13. E. Yu. Gracheva Osnovnye tendentsii razvitiya byudzhetnogo kontrolya v RF // Finansovoe pravo i upravlenie. — 2013. — 2. — С. 4–38. DOI: 10.7256/2310–0508.2013.2.9880.