

УДК 336.1

**Набиев Н.А., д.э.н., профессор
Беганов А.В., Ассистент кафедры
«Экономика бизнеса и финансы»
ФГБОУ ВПО «Астраханский государственный технический
университет»
e-mail: nabiev56@list.ru
Россия, Астрахань**

**ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО
КОНТРОЛЯ: ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ И ПУТИ ИХ
РЕШЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ ДАГЕСТАН)**

Осуществляемое в России реформирование, имеющее целью формирование рыночной хозяйственной системы и правового демократического государства, интегрированной в ВТО и Таможенный союз, а также высокие темпы смены этапов рыночной реформы не позволили финансовой системе принять стабильную форму. Стабилизация финансовой системы во многом зависит от эффективности и действенности контроля, реализуемого через предупреждение, выявление, пресечение и мониторинг финансовых правонарушений, являющимися элементами системы государственного финансового контроля (ГФК). В этой связи, проводя большое количество контрольных мероприятий на всех уровнях финансовой системы, государство расходует значительные ресурсы [1]. Так, только в 2011г. Счетная палата провела более 500 контрольных и экспертно-аналитических мероприятий. Следует отметить, что в ходе последующего контроля отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов выявлены нарушения на сумму 718,5 млрд. рублей. Наибольшая доля выявленных нарушений приходится на неисполнение требований БК РФ (356,3 млрд.рублей),

нарушение законодательства о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд (238,5 млрд. рублей), нарушения в сфере казны и оборота федерального имущества (15,6 млрд. рублей), нарушения законодательства о бухгалтерском учете и финансовой отчетности (65,5 млрд. рублей). Объем нецелевого использования бюджетных средств составил 1 181,4 млн. рублей, неэффективное использование бюджетных средств составило 511,4 млрд. рублей (рис.1, табл. 1).

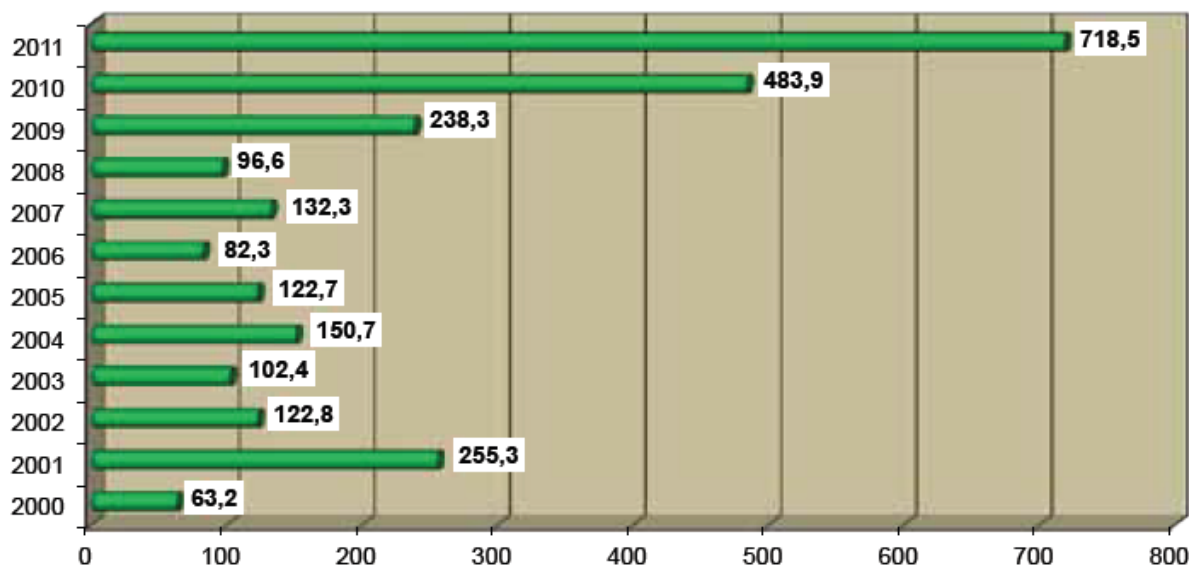


Рис.1. Выявленные нарушения законодательства в финансово-бюджетной сфере в 2000–2011 годах, млрд. рублей.

Источник: составлено по данным официального сайта Счетной палаты Российской Федерации: [сайт]. URL: <http://www.ach.gov.ru>.

Таблица 1.

Итоги контрольных мероприятий, проведенных Счетной палатой РФ за 2009-2011 годы

Показатель	2011г.	2010г.	2009г.
Количество контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, из них:	501	501	502
экспертно-аналитических	131	130	127
контрольных	370	371	375
Объем выявленных нарушений в финансово-бюджетной сфере (млрд. руб.):	718,5	483,9	238,3
в том числе нецелевое использование средств (млрд. рублей)	1,2	1,58	3,8
Количество направленных представлений и предписаний	336	333	320
Количество материалов, направленных в органы прокуратуры, иные правоохранительные органы	176	217	215
Количество возбужденных уголовных дел	72	41	41
Количество мер административного реагирования	765	352	341
Количество договоров, соглашений с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации	83	83	83

Источник: по данным официального сайта Счетной палаты Российской Федерации: [сайт]. URL: <http://www.ach.gov.ru>.

Значительный объем контрольных мероприятий проводится и органами муниципального финансового контроля. Так, в муниципальных образованиях Республики Дагестан в 2011 году проведено более тысячи контрольных мероприятий, с охватом 1310 объектов. При этом выявлено финансовых нарушений на сумму около 500 млн.руб., в том числе неэффективное расходование бюджетных средств - более 300 млн.руб., нецелевое расходование - около 70 млн.руб. Следует отметить, что в использовании бюджетных средств в муниципальных образованиях наблюдается тенденция роста их нецелевого расходования (в 2011 году отмечено увеличение этих средств на 30% по сравнению с 2009 годом).

Однако следует заметить, что ежегодно контрольными мероприятиями охватывается лишь около трети используемых в субъектах РФ бюджетных ресурсов. Это вызвано отсутствием системности в осуществлении ГФК за законностью и эффективностью использования государственной собственности при наличии большого количества органов контроля, функционирующих независимо друг от друга [2].

На сегодняшний день, контроль за использованием средств федерального бюджета осуществляют Счетная палата Российской Федерации, службы, подведомственные Минфину России, ведомственные ревизоры распорядителей бюджетных средств. Федеральным органом исполнительной власти, обеспечивающим проведение единой государственной финансовой, бюджетной, налоговой и валютной политики и осуществляющим общее руководство организацией и координацией деятельности в этих сферах иных федеральных органов исполнительной власти в стране, является Министерство финансов РФ – основной орган внутреннего ГФК. На региональном уровне внутренний ГФК осуществляется финансовыми и казначейскими органами субъектов РФ; на местном уровне - финансовыми управлениями или отделами администраций муниципальных образований.

При этом планы их работы не согласованы, объекты выбираются по своему усмотрению, стремятся использовать все формы (предварительный, текущий и последующий) контроля. Изначально нечеткая регламентация их работы и превалирование ведомственных интересов приводит к низкой эффективности контрольных мероприятий и даже борьбе ведомственных интересов [3].

Несогласованность действий в деятельности органов финансового контроля, отсутствие Единой концепции ГФК в Российской Федерации, не приводят к реальному улучшению финансовой дисциплины. В настоящее время усилия этих органов сосредоточены, в основном, на законности использования бюджетных средств. К тому же в разных органах ГФК контрольные мероприятия осуществляются на основании внутренних документов, регламентирующих организацию и методику обеспечения финансового контроля. Безусловно, в методиках осуществления финансового контроля разработанных разными органами государственного контроля, будет отсутствовать единый подход их формирования, поскольку цели и пути достижения этих целей у разных органов государственной власти разные.

Проведение контрольных мероприятий, на наш взгляд, должно быть акцентировано на: оценке рациональности, эффективности и результативности расходования бюджетных средств; анализе и мониторинге эффективности отдельных направлений государственной бюджетной политики. Для повышения эффективности системы ГФК на первый план выдвигаются следующие задачи: формирование единой действенной системы ГФК, реализуемой через усиление взаимодействия субъектов ГФК; совершенствование правового и методологического обеспечения, не противоречащего потребностям трансформируемой модели государственного управления экономикой; создание условий, способствующих соблюдению международных принципов финансового контроля; разработка единых стандартов для субъектов контроля,

соответствующих рекомендациям Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ).

Критический анализ практики применения международных стандартов финансовой отчетности, международных стандартов аудита, ревизионных и других стандартов ИНТОСАИ, научных исследований отечественных и зарубежных ученых в области теории финансового контроля приводит к выводу, что важнейшим средством совершенствования государственного финансового контроля в РФ должна быть его стандартизация. Значимость стандартизации ГФК настолько велика, что ИНТОСАИ разработала ряд стандартов контрольно-ревизионной деятельности, рекомендуемые для применения органами финансового контроля разных стран, с учетом совместимости их с законодательством этих стран, направленные на унификацию их деятельности в целях повышения эффективности международного сотрудничества в борьбе с коррупцией. Оформленная в законодательном порядке система стандартов позволит своевременно определять оптимальные направления решения задач финансового контроля, стимулировать его совершенствование, создать условия органам финансового контроля для тесного взаимодействия в планировании, организации, проведении и реализации материалов контрольно-ревизионных и экспертно-аналитических мероприятий, согласовывать цели и задачи контроля, средства и методы их достижения [4].

Фактором обеспечения системности, конструктивного гармоничного взаимодействия контрольных органов является стандартизация ГФК в РФ, формирующая организационно-методическую базу их специализации и кооперации, придающая их системе свойства самоорганизации. Общие стандарты обеспечат синергетический эффект в системе органов ГФК в силу унификации терминологии и методической документации, информационной совместимости и единства измерений контрольных мероприятий. В свою очередь это позволит на основе профессиональной интеграции выстроить конструктивное взаимодействие органов ГФК, достичь экономии всех видов

ресурсов и, следовательно, результативность контрольных мероприятий. Стандарты должны базироваться на организационной структуре международных стандартов аудита; мировом опыте построения национальных систем стандартов ГФК; рекомендациях международных организаций высших контрольных органов по вопросам стандартизации контрольно-ревизионной деятельности. С учетом отраслевого и территориального принципов подлежат разработке региональные (создание на территории субъектов Федерации единых требований к организации и осуществлению финансового контроля всеми органами государственных и муниципальных органов исполнительной власти) и внутренние (детализирующие и регламентирующие единые процедуры ГФК в соответствии со спецификой конкретного контрольного органа) стандарты.

Следует отметить как позитив, что при вступлении России в ВТО проводилась работа по гармонизации национального законодательства по вопросам международной торговли с законодательством других стран - членов альянса на основе соглашений, а в субъектах Федерации, в том числе в Республике Дагестан, была организована работа по гармонизации регионального законодательства в соответствии с требованиями ВТО. Государственный финансовый контроль в регионах осуществляется в целях обеспечения проводимой регионом финансовой политики и реализуется через систему законодательных, организационных, административных, правоохранительных и других мер. Реализация мероприятий по проверке законности, целесообразности, эффективности действий в сфере формирования, распределения и использования финансовых ресурсов субъектов РФ и органов местного самоуправления, способствует соблюдению бюджетно-финансового законодательства, экономному использованию бюджетных средств, улучшению финансовой и налоговой дисциплины.

Один из главных пороков действующей системы ГФК является ее раздробленность на отдельные изолированные звенья как с точки зрения ее

содержательной сущности, так и по организационной составляющей. До настоящего времени ни законодательно, ни концептуально не решена проблема разграничения функций внешнего и внутреннего контроля. Сегодня в стране функционируют более 50 федеральных контролирующих (надзорных) органов, каждый из которых осуществляет самостоятельное планирование и самостоятельно проводит контрольные мероприятия, а также принимает решения по выявленным нарушениям. Как показывает анализ, должная координация их деятельности на сегодняшний день отсутствует, что приводит к высокому уровню дублирования в работе, а также наличию «серых зон», остающихся вне пределов финансового контроля. Наличие около 300 законов, указов, постановлений и других нормативных правовых актов, регулирующих соответствующие отношения, отнюдь не обеспечивает координацию и взаимодействие между контрольно-финансовыми органами, а порой, напротив, вносит в контрольную деятельность рассогласованность [3].

Безусловно, каждый орган ГФК имеет свои цели и задачи, но проверки и ревизии целесообразно проводить руководствуясь едиными методиками и программами. Кроме того, в современных условиях требуется пересмотр старых типовых инструкций и методических указаний, единообразно регулирующих основные вопросы проведения ревизий, комплексных и тематических проверок. Отсутствие единого информационного пространства также приводит к неупорядоченности в сфере ГФК. Назрела необходимость создания информационной базы о проведенных и планируемых контрольных мероприятиях, выявленных правонарушениях в сфере экономики. Без внедрения в практику такой системы уровень дублирования в деятельности контрольных органов останется по-прежнему высоким. Таким образом, в стране сложилась излишне разветвленная, недостаточно мобильная, не гибкая и недееспособная система органов ГФК.

В отдельных органах ГФК разработаны и используются внутренние регламенты по организационно-методическому обеспечению контрольных мероприятий, внутренние стандарты контроля, документы по

делопроизводству и т.д. В настоящее время в Территориальном управлении Федеральной службы финансово-бюджетного надзора по Республике Дагестан в целях повышения эффективности деятельности используются методические рекомендации по проведению ревизий или проверок финансово-хозяйственной деятельности территориальных управлений федеральных органов исполнительной власти, порядка ведения бюджетного учета в бюджетных учреждениях и т.д.

Следует отметить, стандартизация на уровне отдельных органов является частичным решением общей проблемы стандартизации, поскольку каждый отдельный орган финансового контроля должен согласовывать свою деятельность, регламентированную внутренними стандартами, с основными требованиями общих стандартов. Это относится и к стандартам независимого аудита, в котором существуют как общие аудиторские стандарты обязательного (рекомендательного) характера, регламентирующие аудиторскую деятельность в целом, так и внутрифирменные стандарты, регламентирующие деятельность конкретных аудиторских фирм.

Стандарты, в качестве руководящих правил и порядка деятельности контролеров, определяют единые базовые нормативные требования к качеству и надежности ГФК, обеспечивают гарантии его результатов. Стандартизация ГФК позволит: координировать деятельность и более эффективно взаимодействовать в процессе организации и проведения контрольных мероприятий; координировать цели, задачи контроля, средства и методы их достижения; установить критерии оценки деятельности специализированных органов контроля; регламентировать выполнение их функций по содержанию и времени для исключения дублирования процедур контроля, снижения затрат и потерь времени. Как фактор обеспечения системности органов финансового контроля она создаст организационно-методическую основу их специализации и кооперирования, придаст системе ГФК свойства самоорганизации. Базовые стандарты ГФК обусловят синергетический эффект взаимосвязи, обусловленный унифицированностью

систем документации и терминологии, совместимостью методической и информационной базы, единством измерений контрольных мероприятий, позволит усилить взаимодействие, взаимозаменяемость (при необходимости), а также экономию ресурсов [5].

Одновременно, общие стандарты ГФК будут выполнять интегративную функцию, являясь для профессионалов институциональной защитой в различного рода спорах с представителями контролируемых органов, предотвращая конфликт интересов контролеров и контролируемых. Они в этом случае будут играть роль общепринятых «правил игры» для обеих сторон. Следует подчеркнуть, что стандартизация направлена в первую очередь на регламентацию деятельности специализированных органов ГФК, для которых контроль является определяющим видом деятельности и соответственно требования стандартов будут являться обязательными, для других же органов контроля - носить рекомендательный характер [6].

Предлагаемая нами группировка стандартов приведена на рис. 2.

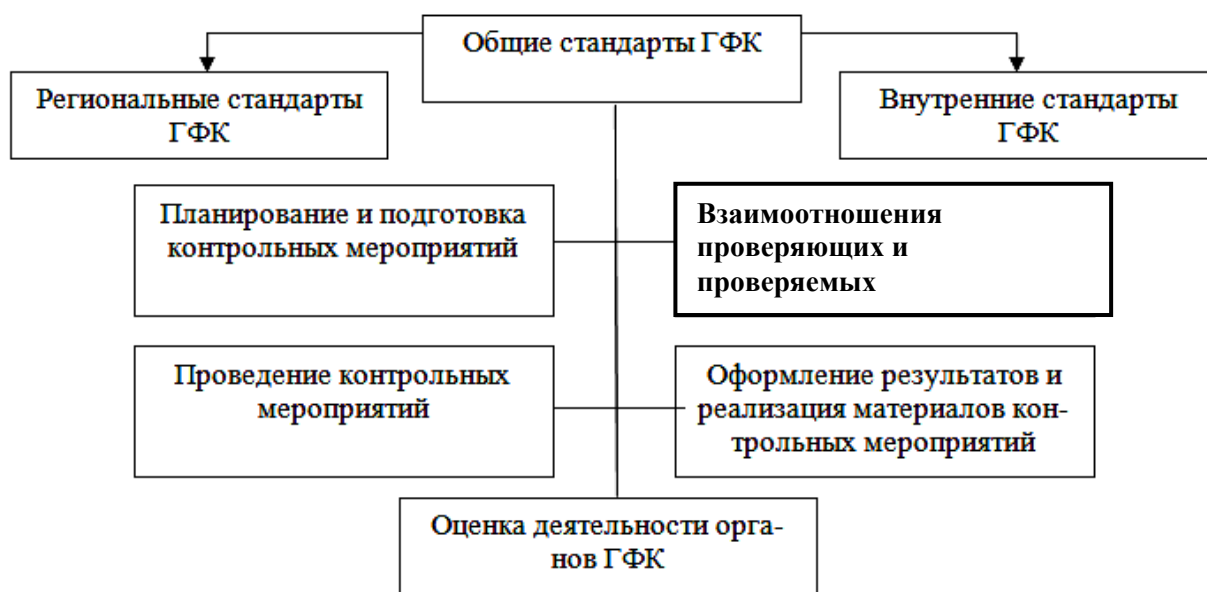


Рис. 2. Группы общих стандартов ГФК

Следует отметить необходимость регулярного анализа стандартов и приложений к ним, методических указаний по видам и направлениям контроля для поддержания их качества на предмет их адекватности меняющимся условиям и задачам, и оперативной корректировки (при

необходимости). Интеграция контрольных органов разных уровней власти создаст условия для эффективной кооперации на основе единых требований к организации и осуществлению результативного контроля всеми субъектами финансового контроля. В дополнение к общим, принятие региональных стандартов позволит наполнить реальным содержанием действующие соглашения о взаимодействии контрольных органов разного уровня. Принятие единых стандартов и тесная координация надзорных органов разного уровня способствует созданию общей базы данных бюджетно-финансового надзора, которая позволит более эффективно планировать работу структурных элементов системы ГФК.

Литература

1. Набиев Р.А. Финансовая политика России. [Текст] / Тактаров Г.А., Арыкбаев Р.К., 400 с. М., Финансы и статистика. 2008.
2. Моллаев Р.Ш., Султанов Г.С. Особенности управления государственной и республиканской собственностью в Республике Дагестан // Сегодня и завтра Российской экономики. 2012. № 53. - С. 166.
3. Наринский А.С. Контроль в условиях рыночной экономики / А. С. Наринский, Н. Г. Гаджиев, 174 с., М., Финансы и статистика. 1994.
4. Сазонов С.П. К вопросу о совершенствовании государственного финансового контроля [Текст] // Финансы и кредит. 2010. №20.
5. Серков Д.С. Организация финансового контроля в России на современном этапе // Экономика и предпринимательство. 2013. № 8 (37). С. 76-78.
6. Бадмаев С.Б., Попов Г.А. Состояние внутреннего финансового контроля и факторы повышения его эффективности в бюджетной сфере // Научное обозрение. Серия 1: Экономика и право. 2012. № 3-4. С. 71-74.
7. Шахбанов Р.Б., Муртазалиев Ш.М., Омаева У.Р. К вопросу о сущности, содержании и порядке формирования государственного задания.// Научное обозрение. Серия 1: Экономика и право. 2012. №2. с.86-89.

8. Шахбанов Р.Б., Харбилова З.З., Муртазалиев Ш.М. Финансовое обеспечение государственных заданий: проблемы и пути решения.// Вестник Дагестанского государственного университета. 2012. №5.с. 27-30.