

10.3. ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Арабян К.К., к.э.н., доцент кафедры управления проектами и инновационного менеджмента Московского государственного университета экономики, статистики и информатики

Финансовый контроль является одним из ключевых механизмов, влияющих на эффективность бюджетно-финансовой системы и безопасность государства. Развитие рыночных отношений, трансформация экономических процессов обусловили необходимость формирования новой концепции системы финансового контроля. В статье обобщаются основные проблемы финансового контроля на современном этапе и перспективы его дальнейшего развития.

Эффективный финансовый контроль является неотъемлемым элементом системы управления любого государства. Правовое регулирование деятельности контрольно-счетных органов основывается на положениях Конституции РФ и осуществляется в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ, Бюджетным кодексом РФ, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ. В случаях и порядке, установленных федеральными законами, правовое регулирование организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований осуществляется также законами субъекта Российской Федерации.

Важным событием, влияющим на дальнейшее развитие финансового контроля, является принятие Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований» от 7 февраля 2011 г. №6-ФЗ (далее Закон №6-ФЗ), который определяет порядок деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований.

Закон №6-ФЗ обеспечивает правовую основу внешнего финансового контроля [4]. Важным нововведением является установление в законе принципов взаимодействия между контрольно-счетными органами разных уровней, а также возможность совместного проведения контрольных мероприятий, создания ассоциаций. При этом особая роль отводится развитию муниципального финансового контроля.

Так, по мнению ответственного секретаря Ассоциации контрольно-счетных органов России Н.С. Столярова, муниципальный финансовый контроль доказал свою необходимость и результативность. Принятие Федерального закона №6-ФЗ, призванного в определенной мере унифицировать статус, деятельность контрольно-счетных палат в субъектах Федерации, значительно повлияло на повышение эффективности системы финансового контроля [3].

Таким образом, недостатки в организации деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований законодательно устранены, но вместе с тем необходимо отметить, что статус контрольно-счетных органов муниципальных образований не определен.

Мероприятия по трансформации системы финансового контроля отражены в Программе Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 30 июня 2010 г. №1101-р, согласно

которой государственный (муниципальный) финансовый контроль определяется как деятельность уполномоченных органов государственной власти (государственных органов) и органов местного самоуправления (муниципальных органов), направленную на контроль:

- соблюдения бюджетного законодательства РФ и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения;
- достоверности, полноты и соответствия нормативным требованиям бюджетной отчетности;
- экономности, результативности и эффективности использования бюджетных средств.

Учитывая активную интеграцию РФ в мировую экономику, в Программе есть предложение принять за основу международную терминологию [6].

При этом под внешним контролем понимается «финансовый контроль, осуществляемый законодательными (представительными) органами и созданными ими органами государственного (муниципального) финансового контроля». Под внутренним – финансовый контроль, осуществляемый исполнительными органами государственной власти (местными администрациями). Понятие внутреннего контроля также отражено в ст. 270.1 Бюджетного кодекса РФ, согласно которой органы исполнительной власти (органы местной администрации) вправе создавать подразделения внутреннего финансового аудита (внутреннего контроля), осуществляющие разработку и контроль за соблюдением внутренних стандартов и процедур составления и исполнения бюджета, составления бюджетной отчетности и ведения бюджетного учета, а также подготовку и организацию осуществления мер, направленных на повышение результативности (эффективности и экономности) использования бюджетных средств.

Таким образом, уточнено определение термина «внешний финансовый контроль» в отношении деятельности контрольно-счетных органов.

Вместе с тем ученые и специалисты выделяют ряд проблем в системе финансового контроля [8, с. 4-9].

Так, среди нововведений законодательства можно отметить внедрение в бюджетный процесс договорных отношений, в рамках которых ответственность за целевое расходование денежных средств возлагается на юридических лиц, участников бюджетного процесса, на органы государственной власти и на получателей бюджетных средств, предоставляющих их по договорам контрагентам. Такая норма, по мнению многих экспертов, является спорной и может спровоцировать недобросовестные действия, в связи с чем порядок проведения проверок в отношении таких лиц должен быть определен в Бюджетном кодексе РФ [6].

Другой нерешенной проблемой, по мнению Л.Н. Овсянникова, является внесение изменений Федеральным законом №83-ФЗ, который предоставил государственным (муниципальным) учреждениям большие полномочия в вопросах, связанных с возможностью дополнительно зарабатывать денежные средства. Основной целью введения данной поправки являлось возможность способствовать повышению качества образовательных услуг, однако правовой механизм регулирования деятельности указанных учреждений в полной мере не установлен.

По мнению В.В. Свиначева, основные задачи сводятся к уточнению полномочий органов, осуществляющих финансовый контроль, определению на законодательном уровне форм, методов и объектов внешнего и

внутреннего финансового контроля, а также установления мер ответственности за каждое нарушение бюджетного законодательства РФ.

О необходимости усиления ответственности за нарушения в сфере финансового контроля неоднократно говорил С.В. Степашин. Выступая на 288-м заседании Совета Федерации с отчетом о деятельности Счетной палаты РФ за 2010 г., С.В. Степашин предложил внести изменения в Кодекс РФ об административных правонарушениях в части предоставления Счетной палате РФ правомочия применять в качестве наказания административные штрафы непосредственно [9].

Неотлагательной задачей является определение форм, методов и объектов финансового контроля, реализация которой позволит нивелировать существующее терминологическое многообразие в толковании форм и методов финансового контроля.

О необходимости совершенствования государственного и муниципального контроля было сказано в Бюджетном Послании Президента РФ в 2010-2012 гг. Так, согласно тексту послания, должны быть кардинально изменены подходы к осуществлению государственного и муниципального контроля. Его содержание должно состоять не только в фиксации факта выделения и расходования средств, но и в подтверждении достижения эффекта, на который рассчитывали при принятии решений об их выделении.

Также, на наш взгляд, отдельные положения нормативных актов требуют конкретизации. Например, в ст. 269 Бюджетного кодекса РФ, целесообразно уточнить понятия «целевое», «правомерное» и «эффективное» использование бюджетных средств. Несмотря на то, что данные определения в Бюджетном кодексе РФ разграничены, логичным представляется формализация критериев, по которым можно определить эффективность использования средств, а также качество полученных результатов.

Мы согласны с мнением Л.Н. Овсянникова, что контролю не хватает действенности, в связи с чем результаты проверки содержат слишком громоздкие описания нарушений, из сути которых не всегда можно определить причины нарушений.

Ученые и эксперты в области финансового контроля неоднократно говорили о необходимости четкого разграничения полномочий контрольных органов. Основная цель этих изменений заключается в необходимости исключения дублирующих функций и возможности установления ответственности органов государственного и муниципального контроля.

Полагаем, что для решения данных проблем необходима координация деятельности контролирующих структур, разработка единых принципов и подходов к организации и проведению контрольных мероприятий, что целесообразно отразить в единой концепции финансового контроля.

Арабян Кнарлик Карапетовна

Литература

1. Бурцев В.В. Государственный финансовый контроль: методология и организация [Текст] / В.В. Бурцев. – М.: Маркетинг, 2006. – 417 с.
2. Дементьев Д.В. Государственный финансовый контроль: оценка эффективности и направления развития [Текст] : автореф. дисс. ... канд. экон. наук / Д.В. Дементьев. – Новосибирск, 2004.
3. Внешний финконтроль: новый этап развития [Текст] // Бюджет. – 2011. – №5.
4. Колесников А.А. Государственный финансовый контроль в условиях бюджетной реформы [Текст] / А.А. Колесников // Финансы. – 2011. – №6.
5. Лукашин С.В. Классификация видов финансового контроля [Текст] / С.В. Лукашин // Современный бухучет. – 2009. – №2.
6. Овсянников Л.Н. Финансовый контроль как система [Текст] / Л.Н. Овсянников // Финансы. – 2010. – №12.
7. Райзберг Б.А. и др. Современный экономический словарь [Текст] / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева. – М.: ИНФРА-М, 2006.
8. Свиарев В.В. Финансовый контроль в России: системность в основе? [Текст] / В.В. Свиарев // Право и экономика. – 2011. – №6. – С. 4-9.
9. Стенограмма 288-го заседания Совета Федерации 2 февраля 2011 г. [Электронный ресурс] : от 2 февр. 2011 г. №Ст-288 // Информация о заседаниях Совета Федерации. Режим доступа: <http://www.council.gov.ru>.
10. Ялбулганов А.А. О правовом регулировании государственного финансового контроля [Текст] / А.А. Ялбулганов // Юристь. – 1999. – №2.

Ключевые слова

Контроль; система финансового контроля; государственный контроль; аудит; внутренний контроль; бюджет.

РЕЦЕНЗИЯ

Финансовый контроль является одним из ключевых элементов системы государственного управления. Несмотря на то, что вопросам финансового контроля посвящено множество научных работ, предмет финансового контроля является недостаточно изученным. Вместе с тем среди ученых и специалистов нет единого мнения относительно идентификации форм и методов финансового контроля. Все эти нерешенные проблемы крайне негативно сказываются как на возможности дальнейшего развития методологии финансового контроля, так и на качестве результатов проверки.

В связи с этим выбранная тема является актуальной и своевременной. В статье автор обобщила основные проблемы, влияющие на качество и эффективность системы финансового контроля, и предложила возможные пути решений. Интересной представляется позиция автора о необходимости совершенствования классификационных признаков финансового контроля с целью исключения многообразия толкований в отношении форм и методов финансового контроля.

В статье имеются заслуживающие внимания выводы и положения, например, предложение о формировании единой концепции, в которой будут отражены принципы, порядок организации и проведения финансового контроля. Реализация предложенных автором мероприятий позволит повысить эффективность и качество проверок.

При написании статьи использована специальная литература по избранной тематике. Статья К.К. Арабян носит научный характер и может быть опубликована в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией.

Резников А.В., д.э.н., профессор кафедры Управления проектами и инновационного менеджмента Московского государственного университета экономики, статистики и информатики