
ОБЗОР ИЗМЕНЕНИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

© 2016 Карепина Оксана Ивановна

кандидат экономических наук, доцент

© 2016 Меликсетян Светлана Николаевна

кандидат экономических наук, доцент

Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)

344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Большая Садовая, д. 69

E-mail: m.s88@bk.ru, karepindima@mail.ru

Рассмотрена трансформация системы государственного финансового контроля; представлен комплексный обзор основных изменений законодательства, регламентирующего государственный финансовый контроль, определяющего системную природу этого понятия; раскрыты основные нерешенные проблемы. Сформированная детализация нерешенных проблем государственного финансового контроля отражает необходимость его дальнейшего совершенствования и стратегическую направленность.

Ключевые слова: государственный финансовый контроль, изменения в нормативно-законодательных актах, проблемы государственного финансового контроля, аудит эффективности.

Важнейшим условием эффективного функционирования государственных (муниципальных) финансов является переход на качественно новый уровень, требуемый для динамичного роста национальной экономики, улучшения социального положения граждан, а также инвестиционного климата и инвестиционной привлекательности. Это предопределяет объективную необходимость переосмысления и выявления принципиально новых подходов к исследованию теоретических, методологических и практических проблем управления финансами. Ключевая роль в управлении финансами принадлежит государственному финансовому контролю.

Учитывая важную роль государственного финансового контроля в современных условиях ограниченности бюджетного финансирования, стоит отметить, что в системе государственного финансового контроля давно назрели проблемы, которые невозможно было разрешить с помощью ранее действующего законодательства. В этих целях был принят пакет новых нормативно-правовых актов в части регулирования государственного финансового контроля, который призван концептуально трансформировать систему государственного финансового контроля. Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ (редакция от 29 декабря 2015 г.) «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законо-

дательные акты Российской Федерации» был подготовлен после того, как Генеральная ассамблея ООН в декабре 2011 г. приняла резолюцию № A/RES/66/209, в которой признала важную роль высших ревизионных учреждений в повышении эффективности, подотчетности, результативности и прозрачности государственного управления¹. В резолюции акцентировалось внимание на том, что контрольная деятельность способствует достижению региональных целей и приоритетов развития, сбору и использованию государственных средств на благо граждан.

Данные изменения в законодательстве свидетельствуют о приведении системы государственного финансового контроля России в соответствие с принципами и стандартами, установленными Международной организацией высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) и Европейской организацией высших органов финансового контроля (ЕВРОСАИ)².

С внесением изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации организационные основы государственного финансового контроля представлены более полно и предметно: нормы регулирования контрольной деятельности на разных уровнях бюджетной системы дополнены, уточнены и расшифрованы. Раздел IX Бюджетного кодекса РФ «Государственный (муниципальный) финансовый контроль» стал детализированным и

Таблица 1

**Анализ изменений разд. IX Бюджетного кодекса РФ
“Государственный (муниципальный) финансовый контроль”**

Критерий сравнения	Новая редакция Бюджетного кодекса Российской Федерации (от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ)		Старая редакция Бюджетного кодекса Российской Федерации (от 26 апр. 2007 г. № 63-ФЗ)	
	№ статьи	Содержание	№ статьи	Содержание
Цель государственного финансового контроля	265	Обеспечение соблюдения бюджетного законодательства РФ и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения	Не обозначена	
Виды государственного финансового контроля	265	Внешний и внутренний, предварительный и последующий	265.1	Предварительный, текущий, последующий
Объекты государственного финансового контроля	266.1	Главные распорядители (распорядители, получатели), главные администраторы (администраторы) бюджетных средств Финансовые органы Государственные учреждения Органы управления государственными внебюджетными фондами; и др.	Нет четкого определения	
Методы государственного финансового контроля	267	Проверка, ревизия, обследование, санкционирование операций	Нет упоминания о методах осуществления государственного финансового контроля	
Полномочия органов государственного финансового контроля: - органов внешнего контроля	268.1	Контроль за соблюдением нормативно-правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения Контроль за достоверностью и полнотой бюджетной отчетности	Не выделены органы внешнего государственного финансового контроля	
- Федерального казначейства	269.1	Контроль: - за непревышением суммы по операции над лимитами бюджетных обязательств; - соответствием содержания проводимой операции коду бюджетной классификации; - наличием документов, подтверждающих возникновение денежного обязательства; - соответствием сведений о поставленном на учет бюджетном обязательстве	267	Контроль: - за непревышением лимитов бюджетных обязательств; - соответствием содержания проводимой операции коду бюджетной классификации; - наличием у получателя средств федерального бюджета документов, возникновение у него денежных обязательств
Полномочия внутренних органов контроля	269.2	Контроль: - за соблюдением бюджетного законодательства РФ; - полнотой и достоверностью отчетности о реализации государственных (муниципальных) программ, заданий	270.1	Контроль за соблюдением внутренних стандартов и процедур составления и исполнения бюджета, бюджетной отчетности и ведения бюджетного учета, а также за подготовкой и организацией осуществления мер, направленных на повышение результативности использования бюджетных средств

компактным. В табл. 1 приведены результаты анализа новой и старой редакции разд. IX “Государственный и муниципальный финансовый контроль”.

Анализ изменений, внесенных в Бюджетный кодекс Российской Федерации, показывает, что в соответствии с ними:

- определена цель государственного финансового контроля;
- изменились виды государственного финансового контроля;
- определен перечень органов, осуществляющих государственный финансовый контроль;
- произошло разделение государственного финансового контроля на внешний и внутренний;
- дается перечень объектов контроля;
- принципиальным новшеством является включение в бюджетные полномочия главных администраторов бюджетных средств реализации контрольных мероприятий внутреннего финансового контроля.

Однако трансформационные изменения в системе государственного финансового контроля на внесении изменений только в Бюджетный кодекс РФ не закончились, а получили свое продолжение с принятием указов Президента РФ от 15 января 2016 г. № 12 “Вопросы Министерства финансов РФ” и от 2 февраля 2016 г. № 41 “О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере” (табл. 2). Данные

го финансового контроля, нельзя считать, что его организационные и функциональные основы приведены в соответствие с мировыми стандартами. В современных условиях ввиду усложнения задач государства, необходимости достижения им стратегических целей развития экономики и социальной сферы в условиях ограниченности бюджетных средств во многих зарубежных странах большое значение отводится программно-целевому управлению за расходами бюджета и оценке их эффективности при последующем контроле.

В связи с переходом к организации бюджетного процесса в Российской Федерации на принципы эффективности и результативности бюджетных расходов, являющимся необходимым для создания условий и предпосылок максимально эффективного управления государственными и муниципальными финансами в соответствии с ключевыми приоритетами государственной политики, от контролирующих органов требуется использование адекватных современным реалиям методов и инструментов государственного финансового контроля, позволяющих определить

Таблица 2

Анализ изменений системы государственного финансового контроля в 2016 г.

До 15 января 2016 г.	Указ Президента РФ от 15 янв. 2016 г. № 12 "Вопросы Министерства финансов РФ"	Указ Президента РФ от 2 февр. 2016 г. № 41 "О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере"
В ведении Министерства финансов РФ находятся: - Федеральная служба финансово-бюджетного надзора; - Федеральная налоговая служба; - Федеральное казначейство	1. Передаются Министерству финансов РФ функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также в области таможенного дела 2. Устанавливается, что в ведении Министерства финансов РФ находится: - Федеральная налоговая служба; - Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка; - Федеральная таможенная служба; - Федеральное казначейство	1. Упраздняется Федеральная служба финансово-бюджетного надзора 2. Передаются функции Федеральной службы финансово-бюджетного надзора: а) по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, по внешнему контролю качества работы аудиторских организаций - Федеральному казначейству; б) органа валютного контроля - Федеральной таможенной службе и Федеральной налоговой службе 3. Устанавливается, что Федеральное казначейство, Федеральная таможенная служба и Федеральная налоговая служба являются правопреемниками упраздняемой Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, в том числе по обязательствам, возникшим в результате исполнения судебных решений

указы Президента РФ изменили структурные подразделения, входящие в состав Министерства финансов, в том числе ликвидировав Федеральную службу финансово-бюджетного надзора и расширив функции Федерального казначейства.

Авторы отмечают: несмотря на все законодательные изменения в области государственно-

степень достижения запланированных социально-экономических результатов и тем самым дать оценку эффективности использования государственных средств бюджетополучателями.

Аудит эффективности бюджетных расходов, как метод государственного финансового контроля, при использовании может обеспечить но-

вый подход к организации и проведению и последующего, и оперативного контроля, усилить прозрачность и улучшить функциональную деятельность бюджетополучателей. Применение аудита эффективности можно рассматривать как важный этап в процессе совершенствования государственного финансового контроля, что, несомненно, приведет к изменению подходов к проведению контрольных мероприятий. О положительных моментах применения аудита эффективности в системе государственного финансового контроля идет речь в научных публикациях давно. Однако данное приоритетное направление в трансформации государственного финансового контроля не нашло своей регламентации в законодательстве. По нашему мнению, для повсеместного применения аудита эффективности бюджетных расходов необходимо четко закрепить оценочные показатели эффективности бюджетных расходов.

В значительной мере качество результатов контрольного мероприятия с использованием аудита эффективности зависит от точного определения критериев оценки эффективности, которые должны быть объективными, четкими и сопоставимыми. Критерии являются объективными в том случае, если они выбраны в результате всестороннего анализа проверяемой сферы использования государственных средств и деятельности объектов проверки, отражают их особенности и соответствуют целям аудита эффективности. Четкость критериев заключается в том, что они должны иметь выражения, которые не содержат двусмысленности и не могут быть подвержены различным толкованиям ни со стороны проверяющих или проверяемых, ни со стороны будущих пользователей отчета о результатах данного аудита эффективности. Сопоставимость критериев состоит в том, чтобы они согласовывались с критериями оценки эффективности, использованными при проведении аналогичного аудита эффективности в данной сфере использования государственных средств или на подобных объектах, а также сами могли применяться при проведении аналогичного аудита эффективности. Критерии являются достаточными в том случае, если на основе их совокупности делаются аргументированные выводы об эффективности использования государственных средств согласно поставленным целям аудита эффективности³.

Авторы убеждены, что для дальнейшего развития аудита эффективности в системе государственного финансового контроля и полноценного применения его в контрольной деятельности необходимо разработать критериальные показатели эффективности бюджетных расходов применительно к каждой отрасли национального хозяйства страны. Эта проблема поднималась в публикациях и авторами⁴, и другими исследователями⁵, однако решение ее в настоящее время отсутствует.

Резюмируя все вышеизложенное, стоит отметить, что трансформационные изменения системы государственного финансового контроля авторы рассматривают как важный этап перевода системы государственного финансового контроля на уровень, отвечающий потребностям современного реформирования российской экономики в целом. Однако для приведения ее в соответствие с мировыми стандартами, по мнению авторов, необходимо:

- уточнить ряд положений Бюджетного кодекса Российской Федерации в области государственного финансового контроля, которые являются недоработанными, так как урегулированы не все нуждающиеся в этом аспекте виды контрольной деятельности в бюджетной сфере;

- согласовать внесенные изменения с положениями других законов и нормативных правовых документов, регламентирующих государственный финансовый контроль;

- закрепить в полномочиях Счетной палаты РФ и других органов внешнего государственного финансового контроля контроль за полнотой и достоверностью отчетности о реализации государственных (муниципальных) программ и исполнении государственных (муниципальных) заданий. Они включены только в полномочия органов внутреннего государственного финансового контроля;

- регламентировать правовую сущность аудита эффективности государственных расходов. Основы аудита эффективности, безусловно, должны найти отражение в Бюджетном кодексе Российской Федерации, Федеральных законах “О Счетной палате РФ”, “Об общих принципах организации финансового контроля в РФ” и др.;

- разработать и закрепить в нормативно-законодательных актах критериальные оценочные показатели эффективности бюджетных расходов. Необходимо разработать и законодательно рег-

ламентировать оценочные показатели эффективности государственных расходов применительно к каждой отрасли национального хозяйства страны, учитывающие специфику функциональной деятельности предприятий и учреждений;

- утвердить унифицированный стандарт финансового контроля “Проведение аудита эффективности государственных расходов” для всех контрольных органов. В настоящее время такой стандарт разработан и утвержден Счетной палатой Российской Федерации, но он не является обязательным для других контрольных органов. Стандартизация на уровне одного контрольного уровня - это лишь частичное решение проблемы аудита эффективности.

Таким образом, трансформационные изменения, затронувшие систему государственного финансового контроля, способствуют созданию на территории Российской Федерации единой системы государственного финансового контроля, необходимой для цивилизованного развития российской экономики, поскольку в правовом государстве не может и не должно быть зон, свободных

от государственного финансового контроля. От деятельности органов государственного финансового контроля, призванных отслеживать эффективность использования государственных финансовых ресурсов в интересах всех членов общества, зависит как экономический, так и социальный облик страны.

¹ Овсянников Л.Н. Становление государственного финансового контроля // Финансы. 2013. № 10.

² Бычков С.С. Время перемен для системы финансового контроля // Бюджет. 2013. № 5.

³ Проведение аудита эффективности использования государственных средств : стандарт финансового контроля СФК 104 : [утв. решением Коллегии Счетной палаты РФ от 9 июня 2009 г. № 31К].

⁴ Карпина О.И. К вопросу о сущности аудита эффективности бюджетных расходов // Новая наука: Современное состояние и пути развития. 2016. № 1-1 (56). С. 107-111.

⁵ Борисова С.П., Гришунина И.А., Яшина Н.И. Методика оценки эффективности управления бюджетными ресурсами в образовательных организациях // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2016. № 5 (287). С. 2-11.

Поступила в редакцию 06.05.2016 г.