

The effectiveness of state control and audit of financial resources in the Russian Federation legislation

Shaibakova L.¹, Izmodenov A.², Larkova E.³ (Russian Federation)

Эффективность государственного контроля и аудита использования финансовых ресурсов в законодательстве Российской Федерации

Шайбакова Л. Ф.¹, Измоденов А. К.², Ларькова Е. В.³ (Российская Федерация)

¹Шайбакова Людмила Фаритовна / Shaibakova Ludmila – кандидат экономических наук, профессор;

²Измоденов Андрей Константинович / Izmodenov Andrey – кандидат экономических наук, доцент;

³Ларькова Елена Владимировна / Larkova Elena – студент магистратуры, кафедра конкурентного права и антимонопольного регулирования, экономический факультет, Уральский государственный экономический университет, г. Екатеринбург

Аннотация: рассмотрены понятия государственного финансового контроля и государственного финансового аудита, на основе исследуемых понятий даны их толкования автором. Рассмотрено понятие эффективности проведения государственного контроля контрольно-счетными органами. Выявлена необходимость законодательного закрепления понятий и единой методологии при оценке эффективности работы органов контроля.

Abstract: the concept of the state financial control and state financial audit, based on the study of concepts are the interpretation of these concepts by the author. The concept of effectiveness of state control audit agencies. The necessity of legislative consolidation of concepts and a unified methodology in assessing the effectiveness of the control bodies.

Ключевые слова: государственный контроль, внешний контроль, внутренний контроль, государственный аудит, эффективность контроля, критерии эффективности, повышение эффективности финансового контроля.

Keywords: state control, external control, internal control, state audit, control, efficiency, performance criteria, improving the efficiency of financial control.

В условиях обострения экономической ситуации, а также в условиях низкой финансовой дисциплины и противодействия коррупции в настоящее время все большую актуальность набирает проблема усиления финансового контроля и эффективности использования средств бюджетов бюджетной системы.

Бюджетный кодекс РФ разделяет государственный контроль на внутренний и внешний (рис.1).



Рис. 1. Структура органов государственного финансового контроля (составлено автором)

Внешний контроль на федеральном уровне осуществляет Счетная палата РФ. Деятельность внешних государственных контрольно-счетных органов на федеральном уровне регулируется Бюджетным кодексом РФ, законами: № 77-ФЗ «О парламентском контроле», № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», № 41-ФЗ «О Счетной палате РФ», № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований».

Внутренний контроль проводится Министерством финансов РФ, Федеральным казначейством, Федеральной службой финансово-бюджетного надзора, отраслевыми министерствами и ведомствами, главными администраторами, администраторами бюджетных средств. Их деятельность нормируется постановлениями и приказами.

Однако, несмотря на широко представленную нормативно-законодательную базу, ни в одном правовом документе не изложено четкого определения понятий «государственный контроль» и «государственный аудит».

В научной литературе этот термин «контроль» представлен достаточно разнообразно. Мнения ученых экономистов и юристов разделились.

Райзберг Б. А., Додонов В. Н., Ермаков В. Д. [3] определяют контроль со стороны государственных органов с точки зрения правомерности ведения финансово-хозяйственной деятельности в соответствии с законами и нормативными актами.

Такие авторы как Бурцев В. В., Маштакова Е. А. [5], Ткаченко М. В., Панов А. Б. [6] и др. рассматривают государственный контроль как особую функцию государства, направленную на оценку определенных процессов, происходящих в обществе. Шевлоков В. З. [9], Столяров Н. С. под государственным финансовым контролем понимают проверку исполнения бюджета на разных уровнях государственного управления.

Мнения разнятся в зависимости от функций и полномочий органа, указанных ранее в схеме, области деятельности ученых, точки зрения на предмет контроля и т.д. На основании этих суждений можно обобщить эти понятия и предложить толкование термина с учетом всех полномочий всех представителей проверяющих структур [4, с. 14].

Авторы в своем понимании определяют государственный финансовый контроль следующим образом: это процесс, в ходе которого государство оценивает формирование, распределение и использование бюджетных средств на стадиях формирования проектов бюджета, проверяет правильность исполнения бюджета, выявляет нарушения и принимает меры по совершенствованию деятельности проверяемых объектов с целью повышения эффективности использования национальных финансовых ресурсов.

Основная цель государственного финансового контроля заключается в наблюдении за распорядительными и исполнительными действиями, связанными с приходом и расходом бюджета. Главное внимание при этом уделяется точности ведения документов в полном соответствии с законами и инструкциями. Одним из актуальных направлений можно выделить развитие аудита, осуществляемого государственными органами. Данная форма контроля все больше востребована в рыночных условиях. Его суть заключается не только в выражении мнения о достоверности отчетности, но и в предоставлении необходимой информации ее пользователям о фактическом финансовом положении субъекта хозяйствования.

Государственный аудит рассматривается как одно из мероприятий финансового контроля. Однако ни в федеральных законах, ни в стандартах финансового контроля и аудита не даётся определения «государственного аудита». Понятие «аудита» трактуется в законе № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности», который регулирует коммерческую аудиторскую деятельность, и полагает независимую проверку бухгалтерской отчетности для выражения мнения о ее достоверности.

Отличительная особенность государственного аудита в том, что эта деятельность не является коммерческой и объектом аудита является отчетность, по использованию средств бюджета. Государственный аудит применяется в рамках внешнего последующего государственного контроля, и рассматривает отчетность аудируемого лица с точки зрения полноты и достаточности, а также отвечает на вопрос насколько эффективно использованы бюджетные средства.

Руководствуясь вышесказанным, нельзя не согласиться с рассуждением А. Ф. Федотова о том, что государственным аудитом можно назвать регламентированную законодательными (представительными) органами деятельность, нацеленную на реализацию ими контрольной функции по проведению финансового аудита, аудита эффективности, стратегического аудита и иных видов аудита через специализированные органы, наделенными властными полномочиями по проведению этой деятельности [7].

Единая общеобязательная методика проведения аудита государственных расходов не разработана, нет и критериев эффективности использования государственных средств. Существуют лишь попытки некоторых контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации разработать такие нормативные акты. Вышедший в 2013 году новый закон о Счетной палате Российской Федерации, а также изменения Бюджетного и Административного Кодексов создают нормативную базу для решения данной проблемы.

Эффективность использования объектами бюджетных средств в значительной степени зависит от эффективности проведения финансового контроля органами. Чтобы разобраться, что такое эффективность органов государственного контроля и аудита, нужно определить понятие, что такое «эффективность» и дать критерии ее оценки.

Обычно эффективность рассматривают на производстве как отношение полученной выгоды к затратам. Однако, для измерения контроля такое толкование не совсем уместно. В экономике эффективность рассматривают также как получение максимума благ из имеющихся ресурсов. То есть, эффективность финансового контроля нужно рассматривать со стороны ее показателей – количественных и качественных.

К количественным показателям принято относить количество проведенных проверок, их результативность и своевременность, экономичность. Они указывают на абсолютные величины, однако

оценивают эффективность контроля в общей форме. Нельзя напрямую судить об эффективности только с помощью этих показателей.

Административно-политическая деятельность достаточно специфична, чтобы оценивать ее деятельность только с помощью экономических показателей и иных показателей.

Эффективность контроля не может измеряться только количеством проведенных проверок, охваченных контролем объектов, числом принятых по материалам проверок решений. Он свидетельствует о систематичности контроля, нагрузке контрольного органа, его активности и инициативе. Выявление и разработка показателей контроля, их систематизация, установление взаимосвязи и взаимозависимости между различными показателями контроля и его результатами – непростая задача [10]. Для полноты оценки эффективности также широко используют качественные показатели, которые во многом зависят от квалификации и предпочтений того, кто дает оценку. Качество контрольных и экспертно-аналитических мероприятий можно оценить по правильности оформления документов проверки (их соответствие требованиям и правильность подведения итогов мероприятия) и отзывам участников контрольного процесса [5, с. 185].

Значит, эффективность бюджетного контроля – это оценка комплекса показателей, характеризующих процесс проведения мероприятий уполномоченными органами контроля с точки зрения экономичности, действенности и целесообразности.

Эффективность контроля заключается также и в последующем принятии мер по отношению к объектам контроля. Это означает, что чем эффективнее работает проверяемая организация, тем эффективнее была проведена ранее работа контролирующих органов. В долгосрочной перспективе и масштабе всей страны результат успешной деятельности всей бюджетной системы приведет к первоначальной цели контроля – эффективности использования национальных ресурсов и росту благосостояния населения.

Конечно для того, чтобы глобальная цель была достигнута, необходим ряд изменений в системе финансового контроля. Главным требованием к государственному финансовому контролю выступает создание единой терминологии и классификации, закрепленной в нормативных актах. Далее решению задач эффективности поддаются отдельные направления контроля.

В первую очередь изменения должны коснуться внутреннего финансового контроля, руководит которым Министерство финансов РФ. Ученые экономисты и политики сошлись во мнении, что для исполнительной ветки власти требуется:

- принятие единых нормативно-правовых документов, регулирующих организацию, функционирование, полномочия и методологическое обеспечение внутреннего контроля;
- результаты проверок должны быть доступны на всех этапах проведения исполнения бюджета. Это позволит предупредить дальнейшее повторения ошибок и своевременно реагировать на отклонения в процессе освоения денежных средств;
- определение ответственности исполнителей за нарушение требований закона при использовании бюджетных средств и государственной собственности, а также за несоблюдение представлений и предписаний контрольно-счетных органов.

Для повышения эффективности контроля изменения должны коснуться и внешнего контроля. Следует разработать четкие критерии эффективности, экономности и полезности произведенных государственных расходов.

Итак, российское законодательство в области государственного финансового контроля нуждается в доработке. Существует острая необходимость определения не только понятий «государственного контроля» и «государственного аудита», но и разработать единые критерии эффективности оценки проведения этого контроля. Нормативное определение этих аспектов даст возможность повысить соблюдение законности финансовой деятельности хозяйствующих субъектов, своевременному раскрытию противоправных деяний, рациональному использованию бюджетных средств и эффективному социально-экономическому развитию страны в целом и ее регионов.

Литература

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ.
2. Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (с изменениями от 27.10.2015).
3. *Додонов В. Н.* Большой юридический словарь / Додонов В. Н., Ермаков В. Д., Крылова М. Инфра-М, 2010.
4. *Измоденов А. К.* Бюджетный контроль: учебник / А. К. Измоденов. УрГЭУ, 2014. 233 с.
5. *Маштакова Е.А.* Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации / Е. А. Маштакова. М., 2009. 28 с.

6. *Панов М. М.* Постановка системы бюджетного управления или три координаты бизнеса: БДР, БДДС, ББЛ / М. М. Панов. М.: Инфра-М, 2014. 304 с.
7. *Федотов А. Ф.* Понятие государственного аудита/ А.Ф. Федотов// Вестник КемГУ. 2015. №2 – 2 (62). С.215 –219.
8. *Шевлоков В. З.* Формирование институционального финансового контроля государства/ В.З. Шевлоков// Аудит и финансовый анализ, 2003. № 2. [Электронный ресурс]. Режим доступа: auditfin.com/ (дата обращения: 30.12.2016).
9. Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» – законодательство РФ. [Электронный ресурс] Режим доступа: www.consultant.ru/ (дата обращения: 30.12.2016).
10. *Быкова Д.Г.* Сущность и содержание понятия «государственный контроль» в его соотношении с понятием «государственный надзор»// Политика, государство и право. 2013. № 1 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://politika.snauka.ru/2013/01/639> (дата обращения: 12.08.2015).