

УДК 33

DOI 10.36511/2588-0071-2020-4-80-86

***Чеботарев Владислав Стефанович***

доктор экономических наук, профессор, начальник кафедры экономики и экономической безопасности

Нижегородская академия МВД России (603950, Нижний Новгород, Анкудиновское шоссе, 3)

***Vladislav S. Tchebotaryov***

doctor of sciences (economics), professor, chief of chair of economy and economic safety

Nizhny Novgorod academy of the Ministry of internal affairs of Russia (3 Ankudinovskoye shosse, Nizhny Novgorod, Russian Federation, 603950)

E-mail: vschebotarev@rambler.ru

***Шох Маргарита Альбертовна***

кандидат экономических наук, доцент, профессор кафедры экономики и экономической безопасности

Нижегородская академия МВД России (603950, Нижний Новгород, Анкудиновское шоссе, 3)

***Margarita A. Shokh***

candidate of sciences (economics), associate professor, professor of chair of economy and economic safety

Nizhny Novgorod academy of the Ministry of internal affairs of Russia (3 Ankudinovskoye shosse, Nizhny Novgorod, Russian Federation, 603950)

E-mail: margaritashoch@mail.ru

**Региональные органы финансового контроля  
в системе обеспечения региональной  
экономической безопасности**

**Regional institutions for financial control  
in the system of providing regional economic security**

В статье дается анализ проблем функционирования региональных контрольно-счетных органов, охарактеризована их роль в системе обеспечения экономической безопасности субъектов Российской Федерации и обоснована необходимость развития их правового регулирования, методологического и информационного обеспечения.

**Ключевые слова:** государственный финансовый контроль, региональный финансовый контроль, экономическая безопасность, региональная экономическая безопасность.

The article analyzes the problems of functioning of regional control and accounting institutions, describes their role in the system of ensuring economic security of the subjects of the Federation, and justifies the need to develop their legal regulation, methodological and information support.

**Keywords:** state financial control, regional financial control, economic security, regional economic security.

---

Стратегия экономической безопасности, предполагающая создание системы экономической безопасности государства, предусматривает, в том числе и формирование такой ее составляющей, как финансовая безопасность. Финансовая система страны является одним из важнейших объектов обеспечения экономической безопасности, а основным инструментом ее достижения является финансовый контроль. Только в условиях безопасного функционирования финансовой системы государство способно осуществлять достоверный анализ и составлять прогноз состояния экономики, выработать эффективные решения проблем макроэкономической политики. Финансовый контроль, являясь частью государственной финансовой политики, представляет собой форму реализации контрольной функции финансов. Именно государственный финансовый контроль определяет целесообразность и эффективность финансовой деятельности государства и тем самым обеспечивает ее правомерность и законность.

В сферу государственного финансового контроля входит контроль формирования, распределения и использования финансовых ресурсов государства, в первую очередь, бюджетных средств и средств внебюджетных фондов, а также надзор за соблюдением органами управления и хозяйствующими субъектами финансовой дисциплины, сохранностью и использованием ими государственной собственности, за выполнением требований ведения учета и отчетности в целях выявления и предотвращения нарушений норм финансового законодательства, пресечения фактов бесхозяйственности, а также неэффективного и нецелесообразного расходования государственных средств.

Государственную политику в Российской Федерации в сфере финансового контроля реализуют различные государственные органы: Федеральное казначейство, Главное контрольное управление Президента РФ, Центральный банк, налоговые и таможенные органы, ведомственные контрольно-ревизионные органы, Счетная палата и региональные контрольно-ревизионные органы, Федеральная служба финансового мониторинга. При этом следует признать, что до сих пор не удается эти органы объединить в систему органов государственного контроля. В первую очередь, это обусловлено тем, что в их деятельности не выработаны механизмы взаимодействия и разграничения функций. В результате органы государственного финансового контроля образуют неупорядоченную совокупность учреждений с несогласованными и разобщенными полномочиями. В основе их деятельности лежат самые разнообразные нормативные документы: и федеральные законы, и указы Президента, и постановления Правительства, и нормативные акты регионального и муниципального уровня. Все они принимались

в разное время в разной экономической и политической обстановке, что привело к дублированию их содержания, нечеткости распределения функционала и в итоге – к бессистемности самого государственного финансового контроля. В результате часть бюджетополучателей испытывает максимальные тяготы непрерывного контрольного гнета со стороны разных органов, у других же субъектов контроля проверки их финансовой деятельности не проводятся по несколько лет подряд. Попытки принять федеральный закон о государственном финансовом контроле предпринимались неоднократно, однако эта идея так и не была реализована. В связи с этим одной из важнейших задач государственной политики в сфере обеспечения финансовой безопасности должно стать упорядочение и систематизация деятельности органов финансового контроля на основе единого нормативного акта, определяющего полномочия федеральных, региональных и муниципальных органов финансового контроля, его принципы, предметы и объекты, его организацию и процедуры.

Составной частью единой системы органов финансового контроля являются органы регионального финансово-бюджетного контроля, правовой статус которых и полномочия определены Федеральным законом от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». Согласно статье 9 указанного закона к компетенции данных органов отнесены контроль за исполнением бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов их внебюджетных фондов, экспертиза проектов законов о данных бюджетах и других нормативных актов в части расходных обязательств регионов, внешняя проверка годового отчета об исполнении этих бюджетов, организация и осуществление контроля за законностью и эффективностью использования средств указанных региональных бюджетов, контроль за соблюдением порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в собственности субъектов Российской Федерации, а также ряд других важнейших задач в сфере региональных и муниципальных финансов согласно своему статусу [1]. Таким образом, под надзором региональных органов финансового контроля находится 36,3% расходов консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов (13 568 млрд руб. в 2019 г.) [2]. В 2017 году ими было проведено 3160 контрольных и 2512 экспертно-аналитических мероприятий, проверено финансово-хозяйственное состояние 11 258 объектов. В ходе проверок выявлено 144 025 нарушений на сумму 362 987 млн руб., ими направлено 263 предписания об устранении выявленных нарушений и 127 уведомлений о применении бюджетных мер принуждения. По результатам контрольных мероприятий региональных органов финансового контроля в бюджеты было возмещено 5515 млн руб. или 1,5% от общего объема выявленных нарушений. В органы прокуратуры и другие правоохранительные органы были переданы 1931 материал контрольных мероприятий [3]. Фактически реализация закрепленных за контрольно-счетными органами своих компетенций направлена на обеспечение региональной финансовой безопасности путем осуществления таких полномочий, закрепленных в статье 157 Бюджетного кодекса РФ, как контроль за исполнением региональных бюджетов,

экспертиза их проектов и отчетов об их исполнении, контроль за законностью и эффективностью расходования региональных бюджетных средств, анализ бюджетного процесса в субъекте Российской Федерации, в том числе за счет совершенствования методологической базы и улучшения качества информационного обеспечения, а также путем оптимизации порядка взаимодействия с федеральными и муниципальными контрольными органами.

Очевидно, что региональный финансовый контроль является неотъемлемой частью управления региональной финансовой системой. Стратегическими целями управления региональной финансовой системой, а следовательно, и системой регионального финансового контроля следует считать повышение качества жизни населения региона за счет роста степени удовлетворенности населения предоставляемыми ему финансируемыми из регионального бюджета социально-значимых услуг, а также создание финансовой основы экономической безопасности региона путем совершенствования бюджетного менеджмента с целью более рационального и эффективного использования экономического потенциала региона.

Таким образом, региональный финансовый контроль представляет собой совокупность четырех взаимосвязанных частей:

- контроль макроэкономических показателей, определяющих эффективность бюджетных расходов;
- контроль показателей социальной эффективности региональной финансовой системы;
- контроль показателей, характеризующих качество региональной институциональной среды;
- контроль качества государственного и муниципального управления на территории региона.

В целом обеспечение экономической безопасности субъекта Российской Федерации региональными органами финансового контроля должно осуществляться в следующих направлениях. Во-первых, это повышение качества контроля над эффективностью расходования средств региональных бюджетов и бюджетов территориальных внебюджетных фондов. Практика показывает, что результативность региональных расходов зачастую чрезвычайно низка, особенно это проявляется в социальной сфере – образовании, здравоохранении, социальном обеспечении, финансирование которых в большей части является полномочием субъектов Российской Федерации. Полученный в результате этих расходов социально-значимый эффект никак не соответствует их объемам. И, во-вторых, это организация контроля над расходованием средств, направленных на достижение ключевых целей социально-экономического развития, в первую очередь, выделяемых для реализации национальных проектов, утвержденных Указом Президента РФ от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» [6]. Именно эти цели должны определить приоритеты в контрольной и экспертно-аналитической деятельности региональных контрольно-счетных органов [7].

Несомненно, что основой региональной финансово-контрольной деятельности должно стать создание ее единой методологической базы, на фундаменте которой станет возможным определение целей, задач и принципов

деятельности контрольных органов. Она должна также отразить современные подходы к определению объектов и субъектов контроля, его классификацию и сформировать единую терминологию, без которых в настоящее время не удастся разработать действенные нормативные акты, регулирующие деятельность контрольных органов, а следовательно, достичь их согласованных действий и единой правоприменительной практики, однако формирование такой единой методологической базы в настоящее время является мало реализуемой задачей, поскольку остается открытым вопрос о целесообразности создания государственного органа, имеющего компетенцию высшего органа финансового контроля, и о нормативном закреплении функций органов финансово-бюджетного контроля в части методологического обеспечения как контрольных органов, так и аудиторских организаций.

Вместе с тем, потребность в разработке единой методологической базы региональной финансово-контрольной деятельности очевидна. Это подтверждает то, что, во-первых, практика контрольной деятельности, осуществляемой всеми органами финансового контроля, свидетельствует о необходимости принятия новых мер по повышению качества контрольных функций в рамках совершенствования механизма использования бюджетных средств. Проблема нецелевых расходов бюджетных средств в настоящее время не является самой острой в решении вопроса повышения эффективности бюджетной деятельности: из почти 363 млрд руб. выявленных региональными контрольно-счетными органами неэффективно израсходованных бюджетных средств нецелевым порядком были израсходованы только 1,2 млрд руб., то есть около 0,3% [5]. Одним из важнейших направлений в этом отношении является переключение органов финансового контроля с такого традиционного метода проверок, как проведение ревизий бюджетных расходов на более глубокое и системное исследование состояния и результатов государственной финансовой деятельности – к аудиту эффективности государственных расходов, предполагающего комплексный анализ не только целевого использования государственных активов, но и полученных при этом эффектов, а также выявление потенциала их роста и повышения отдачи. Данный переход невозможно осуществить без единой методической базы аудита эффективности бюджетных расходов, которая, в свою очередь, не может быть разработана в отсутствие единых критериев оценки их результативности, нормативного определения неэффективного расходования средств государственных денежных фондов, а также законодательного закрепления ответственности за данные нарушения. Наибольшую сложность при разработке данных критериев составляет определение понятия «неэффективное расходование бюджетных средств», показателей, при помощи которых можно оценить эту неэффективность, и установление мер ответственности за допущенные нарушения. Очевидно, следует исходить из того, что неэффективно израсходованные средства, как и средства, использованные в нецелевом порядке, должны быть возвращены государству, однако, учитывая сложившуюся практику возврата средств при их нецелевом расходовании, результатом которой является пополнение бюджета на очень

незначительные суммы, можно предположить, что и в данном случае без дополнительных мер по совершенствованию применения мер ответственности должностных лиц за нарушение бюджетного законодательства и игнорирование предписаний органов государственного контроля вряд ли ситуация будет лучше.

Во-вторых, в отсутствие методологии аудита эффективности государственных расходов основным методом финансового контроля по-прежнему остается ревизия, однако при этом сама ревизионная деятельность так и не имеет единого правового регулирования, а осуществляется различными контрольными органами на основании ведомственных инструкций, зачастую не только не соответствующих, но и даже противоречащих друг другу. Очевидно, что упорядочение финансово-контрольной деятельности требует единообразного подхода к таким основополагающим моментам, как правовые основы проведения ревизии, законодательное закрепление ее целей и задач, порядка ее осуществления, определение круга органов, уполномоченных на проведение ревизий, а также прав и обязанностей ревизоров и ревизуемых.

Значительные резервы повышения эффективности использования государственных финансовых ресурсов позволяет выявить информатизация государственной финансово-хозяйственной и финансово-контрольной деятельности. Внедрение в эту сферу технологий больших баз данных дает возможность реализовать на новом уровне процесс исполнения всех бюджетов и контроля над бюджетными расходами и доходами, осуществляя их в режиме реального времени. Это, с одной стороны, облегчит положение получателей бюджетных средств, избавив их от излишней контрольной нагрузки, возникающей вследствие дублирования функций территориальных и ведомственных контрольных органов, а с другой стороны, оперативный контроль за их финансовой деятельностью делает возможным своевременно предупреждать совершаемые ими нарушения финансовой дисциплины. Формирование единого информационного пространства в сфере государственного финансового контроля должно обеспечиваться едиными требованиями к результатам работы контрольных органов и их совместимости, учету контрольных мероприятий и их итогов, для чего этот учет должен быть автоматизирован. В итоге большие базы данных позволят сформировать единую систему государственного финансового контроля и обеспечить реальный обмен информацией между различными контрольными органами. В качестве основы такого единого информационного пространства может быть использован при его совершенствовании Портал Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов Российской Федерации.

Таким образом, без сомнения, обеспечение экономической безопасности на всех уровнях управления невозможно без должного контроля за финансовыми потоками, лежащими в его основе. Организация системного государственного финансового контроля требует совершенствования контрольной деятельности в части ее правового регулирования, разработки единой терминологии, методологической базы и единого информационного пространства.

### Примечания

1. Шох М.А. Принципы федерализма в обеспечении экономической безопасности // Социально-экономическое развитие России: проблемы, тенденции, перспективы: 19-я Международная научно-практическая конференция: сборник научных статей. Курск, 2020. С. 289–292.
2. Об общих принципах организации контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ // Российская газета. 2011. 11 февраля.
3. Консолидированный бюджет Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов // Официальный сайт Федерального казначейства. URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzheth/https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzheth/> (дата обращения: 16.09.2020).
4. Шох М.А. Управление и оценка уровня финансовой безопасности региона // Кластерные инициативы в формировании прогрессивной структуры национальной экономики: 4-я Международная научно-практическая конференция: сборник научных трудов. Курск, 2018. С. 323–325.
5. Портал Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов Российской Федерации. URL: <https://portalkso.ru/> (дата обращения: 19.10.2020).
6. О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года: указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 // Российская газета. 2020. 22 июля.
7. Чеботарев В.С., Тимченко А.В. Анализ экономической эффективности использования бюджетных средств нацпроектов: проблемы и пути их преодоления в контексте реализации майского Указа Президента Российской Федерации // На страже экономики. 2020. № 2 (13). С. 93–97.

### References

1. Shokh M.A. Principles of federalism in ensuring economic security. Socio-economic development of Russia: problems, trends, prospects. *19th International scientific and practical conference: collection of scientific articles*. Kursk, 2020. Pp. 289–292. (In Russ.)
2. On General principles of organization of control and accounting bodies of the subjects of the Russian Federation and municipalities: federal law no. 6-FZ of 7 February 2011. *Rossiyskaya gazeta*, 2011, February 11. (In Russ.)
3. Consolidated budget of the Russian Federation and budgets of state extra-budgetary funds. Information from the official website of the Federal Treasury. URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzheth/https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzheth/> (accessed 16.09.2020). (In Russ.)
4. Schoch M.A. Management and assessment of the level of financial security in the region. *Cluster initiatives in the formation of a progressive structure of the national economy. 4th International scientific and practical conference: collection of scientific papers*. Kursk, 2018. Pp. 323–325. (In Russ.)
5. Portal of the accounts chamber of the Russian Federation and control and accounting bodies of the Russian Federation. URL: <https://portalkso.ru/> (accessed 19.10.2020). (In Russ.)
6. On national development goals of the Russian Federation for the period up to 2030: decree of the President of the Russian Federation no. 474 of 21 July 2020. *Rossiyskaya gazeta*, 2020, July 22. (In Russ.)
7. Chebotarev V.S., Timchenko A.V. Analysis of the economic efficiency of using budget funds of national projects: problems and ways to overcome them in the context of the implementation of the May decree of the President of the Russian Federation. *On guard of the economy*, 2020, no. 2 (13), pp. 93–97. (In Russ.)