

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

FINANCIAL CONTROL SYSTEM IMPROVEMENT

Л. В. Курмаева,

заместитель руководителя администрации Ступинского муниципального района,
г. Ступино Московской области

Рассматриваются формы и методы внешнего и внутреннего финансового контроля. Описывается система государственного и муниципального финансового контроля в России. Предлагаются изменения в организацию внутреннего финансового контроля и аудита.

Forms and methods of external and internal financial control are discussed. The system of the state and municipal financial control in Russia is described. Changes to organization of internal financial control and audit are proposed.

Formes et méthodes du contrôle financier intérieur et extérieur sont examinées. On décrit le système du contrôle étatique et municipal financier en Russie. Changements à l'organisation du contrôle financier intérieur et de la révision financière sont proposés.

Forme und Methoden der inneren und äußeren Finanzkontrolle sind erörtert. Man beschreibt Finanzkontrollsysteme die im Staat, Stadtverwaltungen und Gemeindörte Russlands funktionieren. Änderungen zur Organisation der inneren Finanzkontrolle- und Finanzrevisionssysteme sind vorgeschlagen.

Ключевые слова: финансовый контроль, внутренний контроль, внешний контроль, аудит, контрольные мероприятия.

Key words: financial control, internal control, external control, audit, monitoring activities.

Mots clefs: contrôle financier, contrôle intérieur, contrôle extérieur, révision financière, mesures d'observation.

Schlüsselwörter: Finanzkontrolle, innere Finanzkontrolle, äußere Finanzkontrolle, Finanzrevision, Aufsichtsmaßnahmen.

На современном этапе радикальных преобразований системы финансово-экономического управления в бюджетном секторе экономики обозначилась потребность в активизации инструментов финансового контроля как на государственном, так и на внутрихозяйственном уровне управления организациями бюджетного сектора экономики.

Развитие рыночных отношений в Российской Федерации в послесоветский период привело к отсутствию единой концепции формирования системы финансового контроля в стране и, как следствие, к низкому уровню эффективности организации системы государственного и негосударственного финансового контроля.

Первым этапом организации системы финансового контроля на государственном уровне можно считать Указ Президента РФ от 25.07.1996 г. № 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации». В условиях нестабильной банковской платежной системы в период 1996–1998 гг. приоритетными были определены следующие направления государственного финансового контроля:

- контроль за полнотой и своевременностью поступления доходов и страховых взносов во внебюджетные фонды Российской Федерации, а также заемных средств, направляемых на финансирование дефицита федерального бюджета;
- контроль за своевременным финансированием расходов на социальную сферу, в том числе проведение проверок использования средств федерального бюджета по целевому назначению на

предприятиях, учреждениях и организациях всех форм собственности.

Следующим этапом формирования системы финансового контроля на государственном уровне является принятие Бюджетного Кодекса РФ (далее БК РФ), который создал правовую основу для новой организации бюджетного процесса всех бюджетов бюджетной системы РФ. Одним из масштабных преобразований является раздел БК РФ «Государственный и муниципальный контроль».

По смыслу статей БК РФ финансовый контроль можно определить как контроль со стороны законодательных и исполнительных органов власти всех уровней и специально созданных подразделений за финансово-хозяйственной деятельностью всех экономических субъектов, осуществляемый с применением особых форм и методов контроля. В зависимости от субъектов, осуществляющих финансовый контроль, различают два базовых его вида: внешний и внутренний.

Сформированная на основании норм статей указанного выше раздела БК РФ система государственного и муниципального контроля представлена на рис. 1.

Введение в соответствии с требованиями БК РФ контрольных функций в систему управления различных министерств и ведомств на федеральном уровне привело к отсутствию взаимодействия исполнительных органов власти, ярко выраженной несогласованности и разобщенности при выполнении контрольных

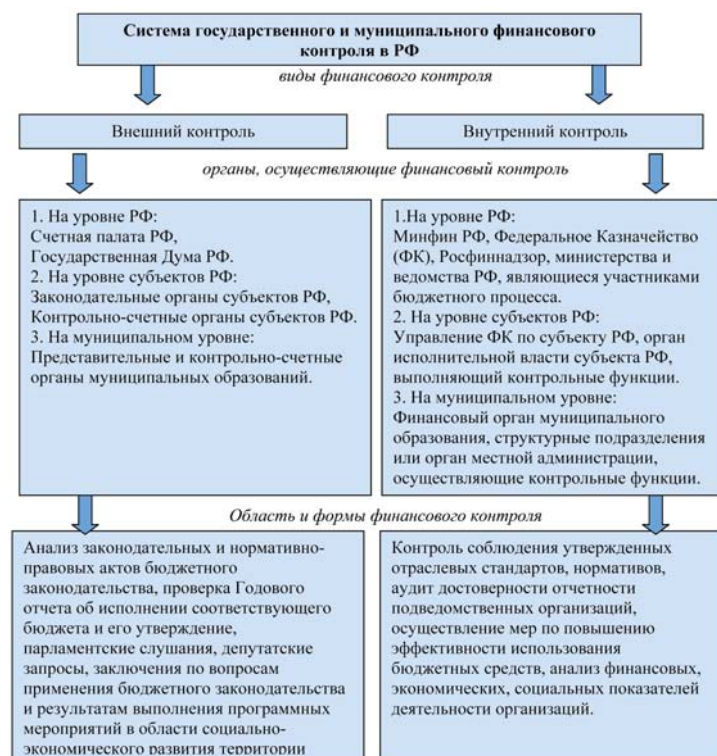


Рис. 1. Система государственного и муниципального финансового контроля в РФ

мероприятий уполномоченными контрольными органами. Эти обстоятельства позволяют утверждать, что и в настоящее время отсутствует целостность общей системы финансового контроля на государственном уровне.

Попыткой создания единого подхода в методологии организации и проведения государственного контроля было утверждение приказом Минфина РФ от 25.12.2008г. № 146н «Положения о требованиях к деятельности по осуществлению государственного финансового контроля». Настоящее Положение может применяться органами исполнительной власти субъектов РФ и исполнительно-распорядительными органами муниципальных образований. Вместе с тем, данный приказ подтверждает проблемы отсутствия единых подходов к организации общей системы государственного финансового контроля, так как его требования не распространяются на финансовый контроль, осуществляемый Федеральным казначейством и Федеральной службой финансово-бюджетного надзора.

Особую актуальность тема совершенствования финансового контроля деятельности организаций бюджетного сектора экономики приобрела в условиях нестабильности финансового положения бюджетов регионов и муниципальных образований в период влияния кризисных процессов в стране в последние два года.

Одним из направлений концепции анти-кризисных мер по снижению рисков влияния кризиса на бюджетную сферу является объединение в единую систему всех существующих подсистем, осуществляющих финансовый контроль (контроль финансовых, налоговых и таможенных органов, внутриведомственный контроль), а также разграничение функций по контролю и надзору и унификация, в связи с этим, терминологии в нормативных правовых актах [2, С. 9].

Кроме того, аналогичные предложения о необходимости реформирования системы государственного контроля упоминались в программе повышения эффективности бюджетных расходов, утвержденной Правительством РФ в июне 2010 года.

В результате реализации изложенных предложений, законодательный базис института финансового контроля и очерченная структура всех его уровней были отражены в Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и дея-

тельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». Указанный закон открывает новый этап реформирования бюджетной сферы по направлению развития внешнего финансового контроля.

Анализируя указанную выше систему финансового контроля, необходимо отметить, что внешний контроль государственного и муниципального уровня деятельности организаций, главным образом, заключается в контрольных мероприятиях по следующим направлениям:

- правомерность использования льгот, отсрочек, рассрочек по платежам в бюджет и внебюджетные фонды;
- своевременность и полнота перечисления части чистой прибыли ГУП (МУП) и средств в бюджет, полученных от распоряжения государственной (муниципальной) собственностью;
- соответствие нормативных правовых актов отраслевого уровня федеральному законодательству и правомерность их применения при предоставлении целевых бюджетных средств отдельным организациям;
- оценка эффективности мер, направленных на развитие социально ориентированных организаций бюджетного сектора экономики;
- надзор за финансовым обеспечением выполнения государственных (муниципальных) заданий и за

соблюдением условий получения межбюджетных трансфертов из бюджетов различных уровней.

Внешний государственный и муниципальный контроль направлен на объекты, подлежащие контролю независимо от их ведомственной подчиненности. Контрольные мероприятия осуществляются, в данном случае, в форме проверки отдельных вопросов соблюдения законодательства, экспертизы нормативных правовых актов, обследования и оценки эффективности использования бюджетных средств, имущества либо иной помощи, предоставленной государством (муниципальным образом) хозяйствующим субъектам.

В настоящее время финансовый контроль выполняет функцию регулирования деятельности организаций либо отдельных субъектов контроля при решении конкретных экономических задач.

Часто в рамках внешнего государственного и муниципального контроля объектами являются не организации, а мероприятия, реализуемые при выполнении программ социально-экономического развития территорий, соблюдения прав граждан по отдельным социальным направлениям, реализации долгосрочных целевых программ. Проверки организаций в указанных случаях являются одним из этапов общей программы контрольных мероприятий по соответствующим направлениям. В этих условиях главной целью контрольных мероприятий внешнего финансового контроля являются не только анализ затрат и полученных результатов, но и соответствие этих результатов деятельности поставленным социально значимым стратегическим целям и задачам органов власти.

Анализируя характер нарушений, выявляемых по результатам проверок контрольных органов, следует отметить перенос центра тяжести с нецелевого использования общественных ресурсов в сторону неэффективного использования. Возрастает актуальность совершенствования аудита эффективности бюджетных расходов.

В этой связи, существенным элементом системы финансового контроля является внутренний или внутрихозяйственный контроль, как способ организации эффективного управления финансовыми и материальными ресурсами, находящимися в распоряжении субъектов хозяйствования.

В научной литературе вопросы организации системы и методологии осуществления финансового контроля исследовались такими учеными, как В.В. Бурцев, В.Б. Зотов, Р.Е. Мешалкина, Т.В. Гавриляни, Я.С. Клейменов и другие. По мнению автора данной статьи, наиболее обоснованными подходами к решению вопросов организации финансового контроля являются работы В.В. Бурцева.

Если рассматривать финансовый контроль как составную часть общей системы управленческого контроля, то в современных условиях хозяйствования основной формой управленческого контроля В.В. Бурцев считает внутренний аудит, под которым понимается регламентированная внутренними документами организация деятельности по контролю деятельности звеньев управления и различных аспектов функционирования организации, осуществляемому представителями специального контрольного органа в рамках помощи органам управления организации [3].

Сфера деятельности внутренних контрольных органов и подразделений не ограничивается только проведением контроля финансово-хозяйственной деятельности организации. Процесс внутреннего контроля не носит разовый характер, а осуществляется в постоянном режиме и охватывает все направления деятельности организации. Система внутреннего контроля и аудита в настоящее время ориентирована на обеспечение эффективности деятельности, приносящей доход организации. Главная стратегическая цель внутреннего аудита – предоставление информации о состоянии системы управления, наличии отклонений от утвержденных стандартов и нормативов, выявление и пресечение нарушений бюджетного законодательства.

Контрольные мероприятия на уровне внутреннего финансового контроля и аудита, главным образом, заключаются в следующем:

- анализ финансовых, экономических, социальных и иных показателей деятельности организации;
- прогнозирование дальнейшего развития организации;
- надзор за выполнением утвержденных государственных (муниципальных) заданий и за соблюдением условий финансирования расходов на их выполнение;
- мониторинг соблюдения утвержденных отраслевых стандартов, нормативов, базовых требований к качеству предоставления организациями услуг населению;
- анализ эффективности управления государственной и муниципальной собственностью, предоставленной организации;
- аудит достоверности отчетности подведомственных организаций, контроль за выполнением планов (программ) по повышению эффективности использования бюджетных ресурсов.

Результатом мероприятий внутреннего контроля и аудита является предоставление руководству информации, позволяющей принимать своевременные решения по управлению организацией и ресурсами, находящимися в ее распоряжении, по

повышению доступности и качества предоставляемых услуг (выполняемых работ) при сохранении либо сокращении бюджетных расходов на содержание организации.

Последние изменения законодательства в бюджетной сфере по финансовому контролю деятельности организаций бюджетного сектора экономики, по мнению автора статьи, приводят к необходимости изменения характера контрольно-ревизионной деятельности служб внутреннего контроля и изменения форм, методов и качества осуществления внутреннего финансового контроля.

В связи с этим, предлагается подразделениям внутреннего аудита организаций уделять особое внимание следующим мероприятиям:

- надзору за финансированием государственных (муниципальных) заданий и за соблюдением условий получения межбюджетных трансфертов;
- надзору в области организации и осуществления муниципальных закупок.

Указанные выше направления контрольной деятельности требуют обновления текущих методик контрольной работы, апробацию их на практике, а также обучение специалистов. Существующие риски снижения качества, количества и, соответственно, уровня эффективности контрольных мероприятий могут быть исключены за счет вовлечения в процесс ревизионной работы представителей отраслевых органов и органов местного самоуправления при условии определения критериев эффективности и результативности использования финансовых средств организациями.

На основании изложенного, можно сделать вывод, что правовые основы внешнего аудита в России в настоящее время сформированы и могут быть реализованы на уровне субъектов РФ и муниципальных образований.

Сегодня методология качества контрольных мероприятий формируется ревизорами, при всем несовершенстве бюджетного законодательства в вопросах организации и осуществления финансового контроля можно эффективно работать.

Вместе с тем, с целью повышения эффективности осуществления финансового контроля предлагается доработать методологию финансового контроля в следующих направлениях:

- законодательно определить понятия внешнего и внутреннего финансового контроля;
- рекомендовать на отраслевом уровне специализированные типовые формы, методы и направления финансового контроля;
- уточнить полномочия органов, осуществляющих финансовый контроль;
- включить комплексные меры ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

Все сказанное свидетельствует о том, что бюджетная реформа повлияла на изменение качества финансового контроля, задачи финансового контроля вышли за рамки традиционных форм, а практика осуществления финансового контроля сегодня, зачастую, опережает не только нормотворчество, но и науку.

Библиографический список

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] // Справочная информационная система «Гарант Эксперт», 2010.
2. Пронина Л.И. Финансовая стабильность субъектов РФ и муниципальных образований в условиях кризиса // Практика муниципального управления. – 2009. – № 4.
3. Бурцев В.В. Управленческий контроль как система [Электронный ресурс] // http://www.i-u.ru/biblio/archive/burcev_uprocontrassystem/#top, 1999 г.
4. Мешалкина Р.Е. Проблемы государственного финансового контроля на современном этапе его развития // Учет и контроль. – 2008. – № 1.
5. Зотов В.Б. Система муниципального управления. СПб.: Питер, 2010. [Электронный ресурс] // Справочная информационная система «Гарант Эксперт».

Курмаева Л. В. – заместитель руководителя администрации Ступинского муниципального района, г. Ступино Московской области

Kurmaeva L. V. – Deputy Head, Municipal District Administration, Stupino, Moscow region

e-mail: acadra@yandex.ru