

УДК 338.1

¹Т.Ю. Феофилова, ²А.Н. Литвиненко, ³Е.В. Радыгин

¹ Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого,
г. Санкт-Петербург, email: feotu@yandex.ru

² Санкт-Петербургский университет МВД России, г. Санкт-Петербург,
email: lanfk@mail.ru

³ Северо-Западный филиал Российского государственного университета правосудия,
г. Санкт-Петербург, email: radyginev@mail.ru

РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО АУДИТА КАК НЕОБХОДИМОЕ УСЛОВИЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СТРАНЫ

Ключевые слова: экономическая безопасность, государственный аудит, государственный контроль, угрозы, сфера бюджетных правоотношений.

Актуальность темы обусловлена тем, что в условиях сокращения источников государственных доходов и увеличения объема расходов актуализируются вопросы повышения отдачи от использования имеющихся ресурсов. При этом сфера бюджетных правоотношений является источником воспроизводства рисков и угроз экономической безопасности. Цель исследования состоит в разработке предложений, направленных на повышение эффективности и результативности использования государственных ресурсов, посредством реформирования государственного финансового аудита Российской Федерации. Основными методами исследования явились анализ и синтез, результаты которых позволили сформулировать выводы и предложения по реформировании органов государственного финансового контроля. Объектом является система государственного финансового контроля Российской Федерации. Посредством обобщения статистических данных, публикаций в СМИ, положений нормативных правовых актов выявлен ряд проблем, снижающих вклад системы государственного финансового контроля в обеспечение экономической безопасности страны. Предложены меры по реформированию органов государственного финансового контроля, включающие организационные и институциональные преобразования.

¹T.Yu. Feofilova, ²A.N. Litvinenko, ³E.V. Radygin

¹ Peter the Great Saint-Petersburg Polytechnic University, Saint-Petersburg,
email: feotu@yandex.ru

² Saint-Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Saint-Petersburg,
email: lanfk@mail.ru

³ North-West Branch of the Russian State University of Justice, Saint-Petersburg,
email: radyginev@mail.ru

REFORMING THE SYSTEM OF STATE FINANCIAL AUDIT AS A NECESSARY CONDITION FOR ENSURING THE ECONOMIC SECURITY OF THE COUNTRY

Keywords: economic security, state audit, state control, threats, sphere of budgetary legal relations.

The relevance of the topic is due to the fact that in the context of reducing the sources of state revenues and increasing the volume of expenditures, the issues of increasing the return on the use of available resources are being updated. At the same time, the sphere of budgetary legal relations is a source of reproduction of risks and threats to economic security. The purpose of the study is to develop proposals aimed at improving the efficiency and effectiveness of the use of public resources through reforming the state financial audit of the Russian Federation. The main research method was analysis and synthesis, the results of which made it possible to formulate conclusions and proposals for the transformation of state financial control bodies. The object is the system of state financial control of the Russian Federation. By summarizing statistical data, publications in the media, provisions of regulatory legal acts, a number of problems have been identified that reduce the contribution of the state financial control system to ensuring the country's economic security. Measures are proposed for the transformation of state financial control bodies, including organizational and institutional transformations.

Существенные ограничения, наложенные на нашу страну со стороны США, европейских и некоторых других государств мира, являются «обычным»

инструментом сдерживания социально-экономического развития России, а ранее СССР. Суверенитет и независимость РФ подвергается воздействию под лю-

быми предложениями и вполне очевидно, что проведение специальной операции является только лишь фактором, который перераспределил эти воздействия во времени. Не менее очевидным является то, что стремление «внешних сил» направлено на максимизацию угроз для национальной безопасности Российской Федерации и прежде всего через утрату страной экономической безопасности.

Заблуждение о вторичности или малозначимости экономической безопасности для РФ были развеяны событиями 2014 г., что получило свое отражение в Стратегии национальной безопасности (2015) и Стратегии экономической безопасности РФ до 2030 года (2017). В современной Стратегии национальной безопасности (2021) экономическая безопасность определена как стратегический национальный приоритет наряду с государственной, общественной, информационной и экологической безопасности. Таким образом, в стратегическом документе подчеркнута зависимость национальной безопасности от экономической безопасности и в этой связи ее значимость для государства.

Нарушение традиционного для последних десятилетий порядка организации экономических отношений с внешним миром и внутри страны продемонстрировало и обнажило наличие системных проблем, которые в спешном порядке решаются Правительством РФ и администрациями многих субъектов РФ. Решение новых и ранее существовавших проблем чаще всего осуществляются в «ручном режиме» при помощи монетарных и немонетарных мер, что еще раз подчеркивает несовершенство организации управления социально-экономической системой.

Значительные ресурсы перераспределяются из федерального бюджета в субъекты РФ, отрасли и конкретные субъекты экономики. В этой связи обоснованным является вопрос: в каком объеме эти ресурсы будут направлены на достижение поставленных целей? Или другая формулировка с тем же содержанием: в каком объеме направленные ресурсы будут израсходованы именно на достижение целей?

Вопрос рационального и эффективного расходования государственных ре-

сурсов сам по себе является несправедливым, однако в современных условиях сокращения источников доходов государства он становится не только актуальным, а жизненно важным для обеспечения экономической безопасности страны. Одним из направлений решения вопроса является реформирование системы государственного финансового контроля.

Проблемы в области организации государственного финансового контроля неоднократно становились предметом отечественных и зарубежных исследований. Так, Д. Д. Ашурбек [1] исследуя систему государственного финансового контроля Республики Таджикистан, пришел к выводу о необходимости повышения статуса органов государственного финансового контроля посредством принятия закона «О Государственном финансовом контроле» и расширении спектра проведения ревизий финансовой-хозяйственной деятельности.

Н.В. Трухина видит развитие системы государственного финансового контроля в доработке правового регулирования и развитии методологии внутреннего государственного финансового контроля [2].

Л. О. Мухомова, Т. В. Шурухина выделили связь государственного финансового контроля и экономической безопасности, предлагают «перспективную модель системы государственного (муниципального) бюджетного контроля», особенность которой состоит в расширении полномочий субъектов контроля за счет дополнительных функций по выявлению и минимизации рисков финансовых нарушений [3].

Н. Н. Симко, Е. Г. Шатковская [4] проанализировали взаимодействие между территориальными управлениями Федерального казначейства и центральным аппаратом службы, а также с Росфинмониторингом, считают что дальнейшее углубление взаимодействия и расширения его спектра за счет включения других участников из числа органов государственной исполнительной власти положительно отразится на роли государственного финансового контроля в обеспечении экономической безопасности страны.

М. А. Санович, М. А. Булдакова [5] косвенно коснулись темы упразднения

Росфиннадзора, предложили использовать ее опыт в организации и планирования проведения ревизий и проверок.

Цель исследования состоит в разработке предложений, направленных на повышение эффективности и результативности использования государственных ресурсов, посредством реформирования государственного финансового аудита в Российской Федерации.

Объекты и методы исследования

В процессе исследования использована статистическая информация портала правовой статистики Генеральной Прокуратуры РФ, данные размещенных на официальном сайте Счетной палаты РФ, публикации в СМИ, размещенные в сети-Интернет, нормативные правовые акты РФ.

Основными **методами** исследования явились анализ и синтез, результаты которых позволили сформулировать выводы и предложения по трансформации системы государственного финансового контроля.

Объектом является система государственного финансового контроля Российской Федерации. Предметом – процесс контроля расходования средств бюджетов бюджетной системы страны.

Результаты исследования и их обсуждение

Указом Президента РФ от 02.02.2016 № 41 «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» была упразднена Федеральная служба бюджетно-финансового надзора (далее – Росфиннадзор), а функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, а также по внешнему контролю качества работы аудиторских организаций переданы Федеральному казначейству. У Федерального казначейства оказались сконцентрированы полномочия кассового обслуживания исполнения федерального бюджета, а также полномочия по предварительному, текущему и последующему контролю. Если предварительный и текущий контроль неразрывно связан и должен быть интегрирован как элемент внутреннего контроля в процесс кассового обслуживания, то последующий контроль – это совершенно иная функция, которая предполагает осуществление контроля резуль-

татов предварительного и текущего контроля. Другими словами, Федеральное казначейство получило возможность контролировать себя на постоянной основе при осуществлении мероприятий по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере. Таким образом, Федеральная служба по отношению к участникам бюджетных правоотношений оказалась наделена функциями внутреннего контроля, в части предварительного и текущего контроля, и функциями внешнего контроля, в части последующего контроля. Не умаляем качество работы контрольно-ревизионных подразделений территориальных управлений Федерального казначейства, учитывая, что чаще всего наиболее опытными являются сотрудники, перешедшие из Федеральной службы бюджетно-финансового надзора, которая ранее являлась контрольно-ревизионным управлением Минфина России и была представлена в форме территориальных управлений во всех субъектах федерации. Однако считаем, что подотчетность органу, осуществляющему кассовое обслуживание и в его процессе предварительный и текущий контроль, содержит ряд рисков, которые в совокупности снижают качество и возможности реализации контрольных мероприятий в целях обеспечения экономической безопасности, что требует анализа и принятия соответствующих организационных решения.

В современных сложных условиях Правительство РФ предпринимает меры, направленные на противодействие угрозам экономической безопасности. Перечень мер отражены на интерактивной странице официального сайта Правительства РФ. Ряд из решений имеют организационный, институциональный характер, например, продление срока действия лицензий, другие предусматривают финансирование на реализацию отдельных проектов или мер, третьи санкционируют упрощение процедур, например, процедуры казначейского сопровождения для государственных и муниципальных контрактов. Многие из принятых мер содержат в себе коррупционные и иные риски злоупотреблений и ошибок неэффективного, нерационального, нерезультативного использования ресурсов, которые имеют место при освоении бюджетных средств.

Таблица 1

Факты преступных деяний государственных служащих в отношении государственных ресурсов (фрагмент)

Нарушитель	Сумма нарушений / выявленная сумма	Краткая информация о нарушении	Источник информации
губернатор Пензенской области И. Белозерцев	500 млн руб.	множественные нарушения коррупционного характера, сумма выявлена в ходе обыска в доме	Следователи нашли около 500 млн рублей наличными в ходе обыска у Белозерцева. URL: https://tass.ru/proisshestiya/10958145
директор департамента металлургии и строительных материалов Минпромторга России П.Серватинский	13,5 млн руб.	решение о выдачи бюджетной субсидии кабардино-балкарской фирме «Исток» на возмещение ее затрат на НИР по поддельным документам	Деньги не дошли до исследовательских работ. URL: https://www.kommersant.ru/doc/4753277
зам. директора департамента фармацевтической промышленности О. Подкидышева	450 млн. руб.	мошенничество с приобретением лекарства за границей с последующем присвоением денег	Закончено дело о махинациях в фармкомпаниях и Минпромторге. URL: https://news.mail.ru/incident/49226196/
глава Республики Коми Вячеславу Гайзеру и 12 местных чиновников	3500 млн. руб.	множественные факты мошенничества	Темное дело Гайзера. За что экс-глава Коми получил 11 лет тюрьмы. URL: https://ria.ru/20190610/1555448538.html
1 тыс. человек	более 10 млрд. руб.	17 тыс. нарушений закона	Ущерб от нарушений на космодроме Восточный превысил 10 млрд руб. URL: https://www.rbc.ru/society/20/11/2018/5bf3dd089a79472597512c3e

Примечание: *составлено авторами на основе публикаций СМИ в сети-Интернет

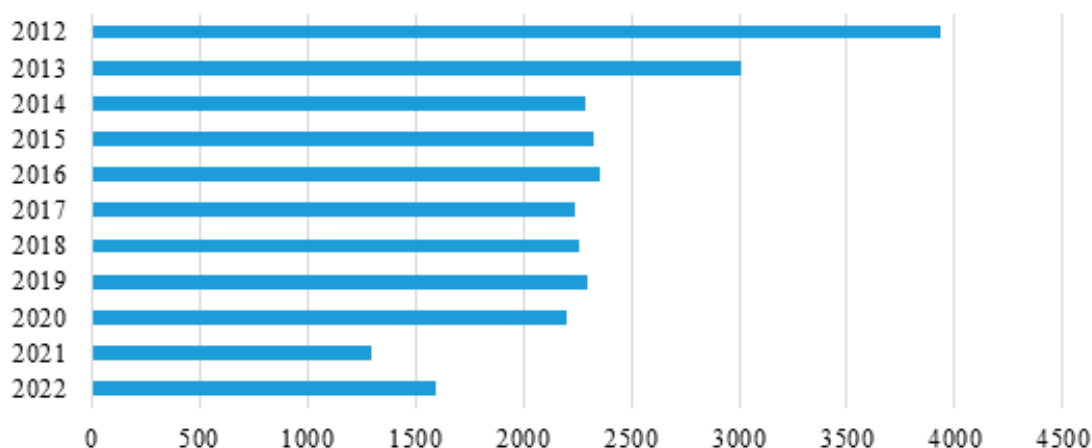


Рис. 1. Зарегистрированные преступления по статье 285 УК РФ

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ внутренний финансовый аудит и внутренний государственный финансовый контроль дублируют функции контрольно-ревизионных подразделений главных администраторов средств бюджетов и Росфиннадзора и ее территориальных управлений. Даже несмотря на то, что в БК РФ для внутреннего финансового аудита предусмотрена цель повышения качества финансового менеджмента, в том числе посредством формулирования предложений о повышении результативности и экономности использования бюджетных средств, фактически деятельность этих подразделений сводится к ревизиям и проверкам финансово-хозяйственной деятельности, то есть упомянутых выше контрольно-ревизионных подразделений.

Безусловно, контрольно-ревизионные подразделения УФК и подразделения внутреннего финансового аудита выполняют важную и нужную работу. Однако возникает вопрос, достаточно ли для обеспечения экономической безопасности результатов такой работы.

Для ответа на сформулированный вопрос нами в поисковой системе Яндекс найдены множество упоминаний в СМИ, а также статистические данные по преступлениям коррупционной направленности. Приведем фрагмент найденной информации (Табл. 1).

В Уголовном кодексе РФ ответственность за злоупотребление должностными полномочиями предусмотрена статьей 285. Анализ динамики за период с 2012 г. по август 2022 г. показал, что количество зарегистрированных преступлений находится на одном уровне – около 2300 деяний, за исключением 2012 и 2013 гг., в которых было зарегистрировано более чем 3000 деяний, а также 2021 г. (зарегистрировано 1298 деяний), что связано с ограничениями в период пандемии COVID-19. При этом считаем, что преступления, которые не были выявлены в 2021 г. будут установлены в последующие периоды, что отразится на увеличении количества зарегистрированных преступных деяний по рассматриваемой статье в последующие периоды (рис. 1).

Таким образом, принимая во внимание, что далеко не все бюджетные ресур-

сы контролируются и контролируются при обеспечении должного качества, статистические данные Генеральной прокуратуры свидетельствуют о сохранении уязвимостей в системе обеспечения экономической безопасности в сфере бюджетных правоотношений.

В результате анализа нормативных правовых актов, статистических данных и информации о расследовании уголовных дел, выявлены ряд проблемных областей в области контроля в сфере бюджетных правоотношений, которые формируют угрозы экономической безопасности страны, в частности коррупции, сохранения и расширения теневого сектора экономики, нерационального использования бюджетных ресурсов, отмывания преступных доходов, криминализации экономических и общественных отношений. Перечисленные угрозы сами становятся условиями для формирования иных угроз экономической и национальной безопасности РФ. К числу выявленных проблем относим следующие четыре, которые нам представляются ключевыми.

1. Современная система государственного финансового контроля в большей степени ориентирована на решение задач, относимых к зоне ответственности контрольно-ревизионной деятельности. Контрольно-ревизионные мероприятия проводят Счетная палата, контрольно-счетные органы субъектов федерации и муниципальных образований, органы внутреннего государственного финансового контроля на федеральном и региональном уровнях управления, подразделения внутреннего финансового аудита главных администраторов средств бюджета. При этом разноуровневая контрольно-ревизионная работа не имеет видимого влияния на улучшение качества управления государственными ресурсами.

На уровне исполнительной власти по сути отсутствует государственный финансовый аудит с точки зрения независимости и характера выполняемых задач.

2. Отсутствует необходимая степень независимости органов внутреннего государственного финансового контроля. Как было упомянуто выше подразделения внутреннего государственного

финансового контроля на федеральном уровне подчинены руководству Федерального казначейства, аналогичные органы в субъектах федерации имеют различные варианты подчиненности, наиболее распространенные – высшему должностному лицу субъекта федерации или руководителю финансовой службы администрации региона. Органы внешнего государственного финансового аудита (контроля) являются наиболее независимыми органами системы государственного финансового контроля. Дополнительно к отмеченному выше считаем, что необоснованно чрезмерная роль отводится подразделениям внутреннего финансового аудита главных администраторов бюджетных средств, что также обусловлено отсутствием, как функциональной, так и административной независимости.

3. Характер выполняемых задач не включает системную оценку решений конкретных руководителей на всех уровнях исполнительной власти. За исключением Счетной палаты РФ в практике органов государственного финансового контроля отсутствует проведение стратегического аудита, что увеличивает риск злоупотреблений и ошибок при принятии и реализации решений, имеющих соответствующие стратегические последствия. Кроме этого, выполняемые органами внутреннего государственного финансового контроля задания имеют ретроспективный характер, что снижает возможность своевременного управления рисками и угрозами экономической безопасности в сфере бюджетных правоотношений.

4. В нормативных правовых документах отсутствует единообразие в названиях органов и ощутимо смешивание международной и отечественных практик в части названия и содержания деятельности органов государственного финансового контроля. Так, согласно Бюджетного кодекса РФ государственного финансового аудита в Российской Федерации не существует. При этом, в Федеральном законе от 05.04.2013 № 41-ФЗ (ред. от 30.04.2021) Счетная палата Российской Федерации названа высшим органом внешнего государственного аудита (контроля). В Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ кон-

трольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальных образований названы постоянно действующим органом внешнего государственного финансового контроля. Внутренний финансовый аудит осуществляется в рамках бюджетных полномочий главных администраторов бюджетных средств с отсутствием определения четких и понятных полномочий, а также места в системе управления органом власти. Отсутствием единообразия в нормативных правовых актах можно оправдать наименованием «негосударственным финансовым контролем» подразделений ведомственного финансового контроля в государственных органах власти, например [6].

С нашей точки зрения для минимизации угроз экономической безопасности, формируемых в бюджетной сфере, а также ликвидации или, по крайней мере, сокращения уязвимостей в системе управления государственными ресурсами необходима реорганизация системы органов государственного финансового контроля.

Мы исходим из того, что внутренний финансовый контроль должен быть интегрирован в деятельность участников бюджетных правоотношений, включая деятельность по выполнению государственных функций, оказанию государственных услуг, осуществлению финансово-хозяйственной деятельности. Таким образом, с учетом расширения функций внутреннего финансового контроля до контроля оказания государственных услуг и выполнения государственных функций, целесообразна корректировка названия во «внутренний контроль» участника бюджетных правоотношений. Считаем, что требование к организации внутреннего контроля должно распространяться на всех участников бюджетных правоотношений (по аналогии с требованиями ЦБ РФ к системе внутреннего контроля профессионального участника рынка ценных бумаг), для чего следует предусмотреть переходный период и наличие сертифицированных центров подготовки либо повышения квалификации кадров для организации и поддержания эффективности системы внутреннего контроля.

Норму Бюджетного кодекса целесообразно привести в соответствие с фактической действительностью.

То есть заменить в перечне бюджетных полномочий «внутренний финансовый аудит» на «контрольно-ревизионную деятельность». Таким образом, будет ликвидировано невыполняемое требование к функциональной независимости и соответственно откорректированы цели контрольно-ревизионной деятельности на: 1) подтверждение достоверности бюджетной отчетности и соответствия порядка ведения бюджетного учета единой методологии бюджетного учета, составления, представления и утверждения бюджетной отчетности (сохранена формулировка ст. 160.2-1 БК РФ); 2) оценку результативности и экономности использования бюджетных средств; 3) проверку законности, рациональности, целевого использования государственных ресурсов. Обеспечение в условиях функциональной и административной подчиненности независимую оценку решений и деятельности высших должностных лиц не представляется возможным.

Контрольно-ревизионные подразделения целесообразно вывести из структуры Федерального казначейства с целью обеспечения независимости и повышения качества их деятельности в обеспечении экономической безопасности страны и сосредоточить в отдельном органе. Считаем обоснованным не дублировать в полном объеме полномочия КРУ Минфина РФ, их необходимо пересмотреть и дополнить. Новый орган системы государственного финансового контроля должен стать органом внутреннего аудита. Статус «внутреннего» обусловлен принадлежностью органа к исполнительным органам власти и соответственно подотчетностью органу исполнительному органу власти. Характер деятельности в виде «аудита» предусматривает независимость, которая, по нашему мнению, может быть достигнута посредством организации органа в структуре Минфина России в качестве подразделения, то есть административное подчинение органа внутреннего аудита закрепляется перед министром финансов РФ. Функциональное подчинение должно быть выведено из зоны ответственности Минфина и закреплено за коллегиальным органом – Правительством РФ.

Безусловно контрольно-ревизионные функции необходимо сохранить, но ключевыми задачами с точки зрения сокращения уязвимостей в системе управления государственными ресурсами должны стать:

в рамках предоставления гарантий относительно эффективности управления государственными ресурсами: текущая и ретроспективная оценка управленческих решений, включая оценку рисков при их разработке и принятии, а также оценка соответствия деятельности и решения стратегическим документам, целевым показателям, в том числе достижения целевых показателей; оценка организации системы управления и внутреннего контроля деятельности участника бюджетных правоотношений; проверка и оценка стратегического резерва. Деятельность органа внутреннего аудита должна охватывать все ведомства и ведомственные организации, органы власти, а также иных участников бюджетных правоотношений, так или иначе использующих государственные ресурсы. В процессе деятельности неминуемы пересечения деятельности с контрольно-счетными органами и Счетной палатой, вместе с тем вопрос дублирования хорошо решается посредством согласования планов и обменом информацией о внеплановых проверках;

в рамках консультационных услуг: помощь в проведении любых контрольных мероприятий, осуществляемых иными органами системы государственного финансового контроля; взаимодействие с правоохранительными органами при выявлении фактов, относимых к экономическим преступлениям, или в процессе проведения расследования по преступлениям экономической направленности; рекомендации по организации системы внутреннего контроля и иным вопросам, относимым к области компетенций органа.

Также считаем необходимым привести в соответствие статус контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований. Учитывая, что контрольно-счетные органы с определенными ограничениями выполняют функции аналогичные Счетной палате, то очевидным является их отнесение

к органам внешнего государственного аудита субъекта федерации и внешнего муниципального аудита муниципального образования.

Выводы

В современных условиях, сформированных в результате внешних воздействий, актуализировались внутренние проблемы в сфере бюджетных правоотношений, которые формируют риски и угрозы экономической и национальной безопасности. Разрабатываемые и принимаемые Правительством РФ меры по преодолению последствий ограниченных могут не достигнуть запланированных целей вследствие оппортунистического поведения и ошибок лиц, реализующих решения, а также, лиц, являющихся выгодоприобретателями от результатов их реализации. Такую возможность подтверждают многочисленные факты коррупции и иных злоупотреблений,

допущенных при использовании государственных ресурсов.

Сформулированный в результате проведенного исследования вывод о необходимости реформирования системы государственного финансового контроля согласуется с выводом других исследователей проблемы повышения качества контроля за управлением государственных ресурсов. При этом новизна авторских предложений заключается в интегрировании системы государственного финансового контроля в систему обеспечения экономической безопасности посредством трансформации органов внутреннего государственного финансового контроля за счет институциональных и организационных преобразований, позволяющих указанным органам повысить результативность противодействия угрозам экономической безопасности и своевременно выявлять уязвимости в сфере бюджетных правоотношений.

Библиографический список

1. Ашурбек Д.Д. Формирование стратегических направлений развития и реформирования государственного финансового контроля в Республике Таджикистан // Финансы: теория и практика. 2022. Т. 26. № 3. С. 146-156.
2. Трухина Н.В. Основные изменения правил внутреннего государственного финансового контроля // Современная наука: актуальные вопросы, достижения и инновации: сборник статей XXI Международной научно-практической конференции, Пенза, 05 сентября 2021 года. Пенза: Наука и Просвещение, 2021. С. 134-136.
3. Мухомова Л.О., Шурухина Т.В. Финансовый контроль в бюджетной сфере как функция государственных и муниципальных органов // Индустриальное, инновационное и финансовое развитие России: факторы и тенденции. 2021. С. 84-87.
4. Симко Н.Н., Шатковская Е.Г. Роль финансового контроля в обеспечении экономической безопасности государства: совершенствование механизма // Финансы и реальный сектор экономики в современных условиях: сборник статей IV Международной научно-практической конференции, Пенза, 05 июня 2022 года. Пенза: Наука и Просвещение (ИП Гуляев Г.Ю.), 2022. С. 48.
5. Санович М.А., Булдакова М.А. Проблемы планирования контрольных мероприятий в Федеральном казначействе // Актуальные вопросы современной экономики. 2022. № 2. С. 282-287.
6. Сикорская Л.В. Пути повышения эффективности осуществления внутреннего финансового аудита // Экономическая безопасность. 2021. Т. 4. № 4. С. 1223-1236.