

Анализ организации и осуществления государственного финансового контроля за правомерным и эффективным использованием бюджетных средств

© 2012 Б.-Ц.К. Эрдынеев

Всероссийская государственная налоговая академия
Министерства финансов Российской Федерации, г. Москва
E-mail: batotsyren@gmail.com

В статье проведен анализ организации и осуществления государственного финансового контроля за правомерным и эффективным использованием бюджетных средств, осуществляемого Федеральной службой финансово-бюджетного надзора. Рассмотрены основные результаты деятельности за период с 2009 по 2011 г.

Ключевые слова: государственный финансовый контроль, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, ревизия (проверка), нецелевое использование бюджетных средств, финансовые нарушения.

Непременным условием нормального функционирования экономики и финансовой системы выступает государственный финансовый контроль, составной частью входящий в единый механизм управления государством. Мировой опыт показывает, что ни одно государство не может существовать без контроля. М.И. Байтин называет контрольно-надзорную деятельность одной из форм осуществления функций государства, она выполняется посредством действия всех разновидностей государственного надзора и контроля за законностью¹. Являясь самостоятельной функцией управления экономикой, государственный финансовый контроль выступает в качестве важного этапа управленческого цикла, когда фактические результаты воздействия на управляемый объект сопоставляются с требованиями принятых решений и нормативных предписаний, а в случае выявления их нарушений необходимые меры по устранению подобных отклонений.

Государственный контроль как один из общих и обязательных элементов государственного управления реализуется в различных направлениях, но от имени и в интересах государства. Как отмечается в Лимской декларации руководящих принципов контроля², контроль - не самоцель, а неотъемлемая часть системы регулирования, целью которой является вскрытие отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов, законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов на возможно более ранней стадии с тем, чтобы иметь возможность принять корректирующие меры, в отдельных случаях привлечь виновных к ответственности и получить компенсацию за причиненный ущерб или осуществить мероприятия по

предотвращению или сокращению таких нарушений в будущем.

В научной литературе имеется достаточно много определений финансового контроля³. Наиболее точным представляется определение понятия "государственный финансовый контроль", приведенное С.В. Степашиным, Н.С. Столяровым, С.О. Шохиним, В.А. Жуковым, которые толкуют его как контроль над формированием, воспроизводством и использованием национального достояния⁴.

Состав и структура органов государственного финансового контроля определяются государственным устройством страны, функциями и задачами, решаемыми государством на том или ином этапе своего развития.

Согласно Указу Президента Российской Федерации от 25 июля 1996 г. № 1095⁵ в соответствии с установленным законодательством Российской Федерации разграничением функций и полномочий государственный финансовый контроль возлагается на Счетную палату Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации (Главное управление федерального казначейства и Контрольно-ревизионное управление), Министерство Российской Федерации по налогам и сборам, Государственный таможенный комитет Российской Федерации, Федеральную службу России по валютному и экспортному контролю, контрольно-ревизионные органы федеральных органов исполнительной власти, а также иные органы, осуществляющие контроль за поступлением и расходованием средств федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов.

В рамках проводимой административной реформы Президент Российской Федерации Указом от 9 марта 2004 г. № 314⁶ реформировал структуру федеральных органов исполнительной власти, в том числе выделил из структуры Минфина России отдельную службу - Федеральную службу финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор).

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, функции органа валютного контроля, а также функции по внешнему контролю качества работы аудиторских организаций, определенных Федеральным законом "Об аудиторской деятельности", и находится в ведении Министерства финансов Российской Федерации⁷.

Важнейшим законодательным актом, регулирующим основы деятельности Росфиннадзора как органа государственного финансового контроля, является Бюджетный кодекс Российской Федерации⁸. Статья 152 Бюджетного кодекса определяет органы государственного и муниципального финансового контроля как участников бюджетного процесса, а ст. 164 относит Росфиннадзор к участникам бюджетного процесса на федеральном уровне.

Согласно ст. 268 Бюджетного кодекса Росфиннадзор осуществляет финансовый контроль за использованием средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, включая использование предоставляемых из указанных бюджетов субвенций, межбюджетных субсидий, иных субсидий и бюджетных кредитов.

Основными функциями Росфиннадзора являются:

1) проведение ревизий и проверок правомерности и эффективности использования средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов и материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности, на территории Российской Федерации и за рубежом, а также осуществление таких ревизий и проверок по мотивированному обращению руководителей правоохранительных органов федерального уровня и руководителей правоохранительных органов субъектов Российской Федерации;

2) проведение мероприятий по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений законодательства Российской Федерации в финансово-бюджетной сфере;

3) осуществление надзора за исполнением законодательства Российской Федерации о фи-

нансово-бюджетном контроле и надзоре органами финансового контроля федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Также Росфиннадзор осуществляет в рамках своей компетенции производство по делам об административных правонарушениях в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Целью проводимой Росфиннадзором ревизии (проверки) является определение правомерности, в том числе целевого характера, эффективности и экономности использования средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности. В зависимости от темы ревизии (проверки) в ходе ревизии (проверки) проводится комплекс контрольных действий по изучению: 1) соответствия деятельности учредительным документам; 2) обоснований (расчетов) плановых сметных показателей; 3) исполнения бюджетных смет; 4) использования средств федерального бюджета, в том числе на приобретение товаров, работ, услуг для государственных нужд; 5) использования средств федерального бюджета, полученных в виде трансфертов (субвенций и субсидий, включая субвенции и субсидии, выделенные из федерального бюджета организациям любых форм собственности, бюджетных кредитов и инвестиций); 6) исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации в соответствии с заключенными в установленном порядке соглашениями о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации, а также контроля за их исполнением; 7) соблюдения требований бюджетного законодательства Российской Федерации получателями средств федерального бюджета, межбюджетных трансфертов, бюджетных кредитов, ссуд и инвестиций, предоставляемых из федерального бюджета, гарантий Правительства Российской Федерации; 8) использования средств государственных внебюджетных фондов; 9) поступления и расходования средств от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности; 10) обеспечения сохранности материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности; 11) использования федерального имущества, находящегося в оперативном управлении или хозяйственном ведении, поступления в федеральный бюджет доходов от использования материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности; 12) ведения бухгалтерского (бюджетного) учета,

достоверности бухгалтерской (бюджетной) отчетности; 13) устранения нарушений, выявленных предыдущей ревизией (проверкой).

В отношении государственного учреждения проверяются соотношения плановых и фактических показателей бюджетной сметы или плана финансово-хозяйственной деятельности, наличия неиспользованных остатков субсидий из бюджета, соотношения нормативных и фактических затрат на оказание государственных услуг (выполнение работ), в том числе на оказание платных услуг, предусмотренных учредительными документами и (или) государственными заданиями⁹.

Приоритетным направлением в деятельности Росфиннадзора в 2009-2011 гг. являлся комплекс мероприятий, связанных с решением задач, поставленных в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, Бюджетном послании Президента Российской Федерации, Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу и Бюджетной стратегии Российской Федерации на период до 2023 г.

В 2011 г. количество проведенных Росфиннадзором проверок в финансово-бюджетной сфере составило 16 021, что на 16 % меньше аналогичного показателя 2010 г. и на 15,5 % меньше 2009 г. Данное снижение обусловлено ростом объемов проверяемого финансирования и связанным с этим увеличением трудовых и времен-

ных затрат на проведение контрольных и надзорных мероприятий.

Контрольными и надзорными мероприятиями, проведенными Росфиннадзором и его территориальными органами в 2009-2011 гг., проверено распределение и использование 15 998 498,75 млн. руб., из них средств федерального бюджета в объеме 5 524 890,44 млн. руб., в том числе 1 819 868,31 млн. руб. в 2009 г., 1 873 852,99 млн. руб. в 2010 г., 1 831 169,14 млн. руб. в 2011 г.

В целом, по результатам проведенных в 2009-2011 гг. контрольных мероприятий в финансово-бюджетной сфере выявлено, что в 2011 г. 20,3 % от проверенных средств федерального бюджета были израсходованы с нарушениями, в 2010 г. данный показатель составлял 14,4 %, а в 2009 г. - 63,3 %. Одной из основных причин нарушений законодательства Российской Федерации в финансово-бюджетной сфере являются также низкий уровень исполнения должностными лицами законодательства Российской Федерации в финансово-бюджетной сфере (невыполнение требований нормативных правовых актов), а также несовершенство внутреннего контроля¹⁰ в системе федеральных органов исполнительной власти.

Динамика структуры выявленных Росфиннадзором нарушений законодательства Российской Федерации в финансово-бюджетной сфере за 2009 - 2011 гг. представлена в табл. 1.

Таблица 1. Динамика структуры нарушений законодательства в 2009-2011 гг.

Вид нарушения законодательства Российской Федерации в финансово-бюджетной сфере	Выявлено нарушений законодательства Российской Федерации в финансово-бюджетной сфере при использовании средств, млн. руб.		
	2009	2010	2011
Неправомерное расходование денежных средств и материальных ресурсов, из них:			
<i>нецелевое использование бюджетных средств</i>	39 178,54	45 475,86	30 107,89
Неэффективное использование материальных ресурсов и денежных средств	2199,15	3652,05	2829,34
Недопоступление налоговых и неналоговых платежей в бюджеты различных уровней и бюджеты государственных внебюджетных фондов	29 401,08	17 899,82	46 740,23
Расхождение фактического наличия денежных средств и материальных ресурсов с данными бухгалтерского учета, из них:			
<i>недостача денежных средств и материальных ресурсов</i>	11 16,75	1729,11	62 16,12
<i>излишки материальных ценностей и денежных средств</i>	38 343,16	2491,44	2039,48
Нарушения порядка ведения бухгалтерского (бюджетного) учета и отчетности	261,23	488,84	578,90
Нарушения порядка учета государственного имущества и ведения реестра государственного имущества	38 082,93	2002,59	1460,58
Нарушения порядка ведения бухгалтерского (бюджетного) учета и отчетности	223 373,81	389 010,03	221 170,16
Нарушения порядка учета государственного имущества и ведения реестра государственного имущества	849 963,10	82 708,71	50 158,39
Другие нарушения законодательства в финансово-бюджетной сфере	109 040,45	234 770,46	162 967,35
Всего	1 290 416,89	774 085,43	522 228,96

Одним из серьезных финансовых нарушений является нецелевое использование бюджетных средств, за что законодательство предусматривает ответственность вплоть до уголовной.

Согласно ст. 289 Бюджетного кодекса под нецелевым использованием бюджетных средств понимается направление и использование данных средств на цели, не соответствующие условиям их получения, определенным утвержденным бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным правовым основанием их получения.

В настоящее время при обнаружении фактов нецелевого использования бюджетных средств к нарушителям применяются меры административной и уголовной ответственности, установленные в ст. 15.14 Кодекса административных правонарушений Российской Федерации и в ст. 285.1 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Напомним, что до 1 января 2010 г. действовала мера как блокировка расходов. Так, по результатам контрольных мероприятий в 2009 г. в Минфин России по фактам выявленного в прошлые отчетные периоды нецелевого использования средств федерального бюджета направлено 118 сводных уведомлений о подлежащих изменению лимитах бюджетных обязательств на общую сумму 2229,34 млн. руб.

В целях возмещения и устранения выявляемых нарушений законодательства в финансово-бюджетной сфере в 2009 г. Росфиннадзором было направлено в проверенные организации и их

вышестоящие органы 6165 представлений по устранению нарушений в использовании 1 076 476,30 млн. руб. средств федерального бюджета, что на 29,7 % меньше, чем в 2010 г. (8781 представление по устранению нарушений, допущенных при использовании 330 316,41 млн. руб.) и на 25,6 % больше, чем в 2011 г. (4906 представлений по устранению нарушений, допущенных при использовании 307 178,65 млн. руб. средств федерального бюджета).

В 2011 г. возмещено средств, использованных с нарушениями законодательства в финансово-бюджетной сфере, дополнительно поступило платежей в бюджеты различных уровней и бюджеты государственных внебюджетных фондов, внесено изменений в бухгалтерскую (бюджетную) отчетность, отчетность по учету государственного имущества, а также взыскано штрафных санкций на сумму 171 388,69 млн. руб., в том числе по нарушениям законодательства Российской Федерации в финансово-бюджетной сфере в использовании средств федерального бюджета 156 979,21 млн. руб., в 2010 г. - 369 959,78 млн. руб. (средства федерального бюджета 96 313,21 млн. руб.), в 2009 г. - 871 509,13 млн. руб. (861 213,11 млн. руб.).

Основные виды возмещения средств бюджетов соответствующих уровней и бюджетов государственных внебюджетных фондов, использованных с нарушениями законодательства Российской Федерации в финансово-бюджетной сфере, а также устранения нарушений приведены в табл. 2.

Таблица 2. Нарушения законодательства по видам возмещения средств бюджетов в 2009–2011 гг.

Вид нарушения законодательства Российской Федерации в финансово-бюджетной сфере	Выявлено нарушений законодательства Российской Федерации в финансово-бюджетной сфере при использовании средств, млн. руб.		
	2009	2010	2011
Восстановлено средств по предписаниям и представлениям Росфиннадзора в досудебном порядке в доход федерального бюджета, а также на лицевые счета и в кассы проверенных организаций (в том числе внесено изменений в бухгалтерскую (бюджетную) отчетность, отчетность по учету государственного имущества)	868 589,49	368 035,02	171 206,54
Взыскано в принудительном порядке и уменьшено финансирование по постановлениям органов власти, а также вышестоящими организациями	2 647,98	1 757,30	73,00
Взыскано с юридических и физических лиц по решениям судов	1,95	18,46	57,70
Взыскано с виновных лиц руководством проверенных организаций	3,63	2,39	2,81
Взыскано штрафов за нецелевое использование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов	12,60	12,54	10,61
Дополнительно поступило платежей в бюджет и государственные внебюджетные фонды	253,48	134,06	38,03
Всего	871 509,13	369 959,78	171 388,69

Таким образом, за анализируемый период просматривается сокращение нарушений законодательства Российской Федерации. В то же время наблюдается сокращение объемов возмещенных средств. Так, в 2009 г. возмещено было 67,5 % от суммы выявленных нарушений; в 2010 г. этот показатель составил 47,7 %, а в 2011 г. он понизился до 32,8 %.

¹ Бакаева О.Ю. Правовые подходы к понятию государственного контроля и надзора // *Вопр. экономики и права*. 2012. □ 1.

² Лимская декларация руководящих принципов контроля, принятая на IX Конгрессе Международной организации высших контрольных органов (INTOSAI).

³ Саркисов А.К. Ведомственный финансовый контроль в Российской Федерации: вопросы совершенствования // *Вопр. экономики и права*. 2012. □ 2.

⁴ Государственный финансовый контроль : учеб. для вузов / С.В. Степашин [и др.]. СПб., 2004.

⁵ О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации : указ Президента Рос. Федерации от 25 июля 1996 г. □ 1095.

⁶ О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента Рос. Федерации от 9 марта 2004 г. □ 314.

⁷ Об утверждении Положения о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора : постановление Правительства Рос. Федерации от 15 июня 2004 г. □ 278.

⁸ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. □ 145-ФЗ.

⁹ Болтинова О.В. К вопросу о финансовом контроле за деятельностью бюджетных, казенных и автономных учреждений Российской Федерации // *Вопр. экономики и права*. 2011. □ 10.

¹⁰ Кадзаев В.Б. Бюджетный контроль в условиях реформы // *Экон. науки*. 2006. □ 8.

Поступила в редакцию 05.05.2012 г.