

# СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ НОРМАТИВНОЙ ПРАВОВОЙ БАЗЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ КАК ОСНОВЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

УДК 336

**Любовь Александровна Денисова**, к.э.н., старший научный сотрудник федерального государственного бюджетного научного учреждения «Экспертно-аналитический центр» Минобрнауки России, заслуженный экономист Российской Федерации,  
Эл. почта: [yakovlev1941@mail.ru](mailto:yakovlev1941@mail.ru)

В статье анализируются проблемы совершенствования нормативно-правовой базы государственного финансового контроля, в том числе с использованием новой методики аудита эффективности, разрабатываемой Счетной палатой Российской Федерации для контроля деятельности научных и образовательных организаций.

**Ключевые слова:** государственный финансовый контроль, нормативная правовая база, экономическая безопасность, аудит, научные и образовательные организации.

**Liubov A. Denisova**, PhD in Economics, Senior Research Fellow in the Federal State Budgetary Scientific Institution "Analytical Centre of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation", Honoured Economist of the Russian Federation,  
E-mail: [yakovlev1941@mail.ru](mailto:yakovlev1941@mail.ru)

## ADVANCING LEGAL FRAMEWORK OF STATE FINANCIAL CONTROL AS A PRINCIPLE OF ECONOMIC SECURITY

The article deals with the problems of modernization of the legal framework of state financial control using new methodology of performance audit, which is elaborated by Accounts Chamber of the Russian Federation to control activities of scientific and educational organizations.

**Keywords:** state financial control, legal framework, economic security, audit, scientific and educational organizations.

Среди работ, посвященных вопросам совершенствования нормативной правовой базы государственного финансового контроля как основы экономической безопасности, особый интерес представляет проект «Программы повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года», разработанный Министерством финансов Российской Федерации в начале 2010 г. Позднее Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р эта программа была утверждена.

В данной программе констатируются основополагающие факторы современной системы государственного финансового контроля:

- организация действенного контроля (аудита за эффективностью использования бюджетных ассигнований);
- уточнение полномочий государственных органов (органов местного самоуправления) по осуществлению финансового контроля;
- установление критериев эффективности использования бюджетных ассигнований;
- совершенствование контрольно-надзорной деятельности;
- создание системы внутреннего контроля реализации государственных и ведомственных целевых программ.

В проекте данного документа Минфин России предложил ввести 5 форм государственного финансового контроля:

- аудит законности;
- аудит бюджетной отчетности;
- аудит эффективности;
- предварительный бюджетный контроль;
- последующий бюджетный контроль.

Эта сомнительная дифференцируемость государственного финансового контроля в утвержденной программе уже не нашла места.

К числу позитивных результатов программы следует отнести безальтернативное определение основных недостатков в сфере управления финансами:

«Отсутствуют действенные методики оценки эффективности деятельности органов управления исполнительной власти, в том числе – использования ими финансовых ресурсов; отсутствует оценка всего набора инструментов, применяемых органами власти (бюджетные, налоговые, тарифные, таможенные, нормативное регулирование) для достижения поставленных целей; структура и динамика расходов слабо увязаны с целями государственной политики и регулятивными инструментами их достижения; продолжает применяться раздельное планирование программных и «непрограммных» капитальных и текущих расходов, не созданы условия для мотивации органов исполнительной власти для повышения эффективности бюджетных расходов и своей деятельности в целом. Сохраняются отдельные «необеспеченные» федеральные мандаты. Во многом формальным и не увязанным с бюджетным процессом остается применение инструментов бюджетирования, ориентированного на результаты. Продолжает расти бюджетная сеть. Перевод бюджетных учреждений в автономные учреждения произошел в нескольких субъектах Российской Федерации. Необходимо исключить из состава вещных прав права оперативного и хозяйственного ведения и перевести на договорные основы владения и пользование государственным имуществом. Необходимо прекратить практику передачи имущества, приобретенного за счет бюджетных средств».

В проекте программы была сделана попытка формулирования показателей эффективности использования бюджетных затрат в отраслях народного хозяйства. Большая неопределенность сформулирована в критериях оценки эффективности российского образования, науки, инновационной деятельности, обороны, безопасности страны, на правоохранительную деятельность, энергетику, природные ресурсы.

Вследствие нерепрезентативности сформулированных показателей, в утвержденной программе раздел по формулированию показателей эффективности ис-

пользования бюджетных затрат в отраслях народного хозяйства был полностью устранен. Однако этот вопрос требует решения.

Наибольшую сложность для государственного финансового контроля представляет проверка основной деятельности организаций, осуществляющих научную и образовательную деятельность. До последнего времени основная деятельность организаций, реализующих научную и образовательную деятельность, остается практически бесконтрольной.

Вместе с тем научная и образовательная деятельность является решающим фактором экономического развития, так как эта деятельность является основой экономической безопасности страны

Надо признать, что из всех учреждений государственного финансового контроля в настоящее время только Счетная палата Российской Федерации начала осознанные действия по контролю основной деятельности научных и образовательных организаций.

Одним из путей повышения отдачи от результатов научно-технической и образовательной деятельности должно явиться создание единой системы государственного финансового контроля с ее определенным правовым обеспечением.

Традиционный государственный контроль за исполнением бюджета со стороны органов финансового контроля в течение длительного времени осуществлялся в форме финансового аудита, в процессе которого проверялись правильность ведения и полнота учета и отчетности государственных расходов, а также соответствующих финансовых документов (аудит отчетности); соответствие доходов и расходов исполненного государственного бюджета утвержденным показателям. В результате проведения аудита отчетности орган государственного контроля должен дать подтверждение о том, что исполнительная власть надлежащим образом осуществляет ведение счетов и учетной документации при расходовании бюджетных средств и представляет достоверную финансовую информацию об исполнении бюджета.

В практике работы контрольных органов развитых стран с начала 70-х годов прошедшего столетия постепенно начал развиваться новый вид государственного финансового контроля – проверка эффективности рас-

ходования бюджетных средств, который получил название «аудит эффективности».

В настоящее время аудит эффективности в зарубежных странах становится преобладающим видом контроля за исполнением расходов государственного бюджета.

Главная идея аудита эффективности заключается в том, чтобы создать действенный механизм контроля за эффективным использованием государственных ресурсов.

Анализ практики аудита эффективности в зарубежных странах позволяет сформулировать два основных принципа, которыми должны руководствоваться органы финансового контроля:

– в рамках аудита эффективности проверяется не процесс принятия решений органами представительной и исполнительной власти, а ход реализации этих решений;

– аудит эффективности проводится не с целью определения достоинств и правильности проводимого политического курса или утвержденных государственных программ, а для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти по их реализации.

Характерным требованием к аудиту эффективности является то, что он не должен концентрироваться всецело на критических замечаниях, а быть, прежде всего, конструктивным. Имеется в виду, что наиболее важным аспектом аудита эффективности являются выводы и рекомендации, направленные на повышение эффективности использования государственных средств объектом проверки, а не критика его деятельности.

На основе используемой в зарубежных развитых странах теории аудита эффективности Счетной палатой Российской Федерации разработана модифицированная для условий нашей страны технология аудита эффективности.

Однако методологические вопросы формализованной оценки эффективности использования государственных и внебюджетных средств Счетной палатой Российской Федерации не разработаны в целом, и в оценке финансового состояния организаций науки, в частности.

Кроме того, даже используя новую для нее теорию аудита эффективности, Счетная палата Российской Федерации не может отказаться от строгой диффе-

ренциации всех нарушений деятельности проверяемых организаций исключительно на «нецелевое» и на «неэффективное» использование средств федерального бюджета.

Вышеуказанные недостатки не позволяют продуктивно использовать разработанную Счетной палатой Российской Федерации модифицированную методологию аудита эффективности.

## Литература

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации (в редакции Федерального закона от 26.04.2007 № 63-ФЗ).
2. Налоговый кодекс Российской Федерации.
3. Лесной кодекс Российской Федерации.
4. Земельный кодекс Российской Федерации.
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в редакции Федерального закона от 30.12.2006 года № 270-ФЗ).
6. Уголовный кодекс Российской Федерации.
7. Федеральный закон от 10 декабря 2003 года № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле».
8. Федеральный закон от 11 января 1995 года № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».
9. Федеральный закон от 30 декабря 2008 года № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности».
10. Федеральный закон от 03.33.2006г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».
11. Федеральный закон от 14.11.2002г. №161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».
12. Указ Президента РФ от 25 июля 1996 года № 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации».
13. Указ Президента РФ от 12 мая 1997 года № 477 «О мерах по усилению контроля за использованием средств федерального бюджета».
14. Бюджетные послания Президента Российской Федерации о бюджетной политике на очередной финансовый год и на плановый период.
15. Концепция национальной безопасности Российской Федерации.
16. Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу.

17. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р, которым утверждена Программа повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года.

18. Приказ Минфина России от 25 декабря 2008 года № 146н «Об обеспечении деятельности по осуществлению государственного финансового контроля».

#### References

1. Budget Code of the Russian Federation (as amended by Federal Law of 26.04.2007 № 63-FZ).

2. Tax Code of the Russian Federation.

3. Forest Code of the Russian Federation.

4. Land Code of the Russian Federation.

5. Code of Administrative Offences (as amended by Federal Law of 30.12.2006, № 270-FZ).

6. Criminal Code of the Russian Federation.

7. Federal Law of 10 December 2003 № 173-FZ "On Currency Regulation and Currency Control".

8. Federal Law of 11 January 1995 № 4-FZ "On the Accounts Chamber of the Russian Federation."

9. Federal Law of 30 December 2008 № 307-FZ "On Auditing".

10. Federal Law of 03.33.2006g. № 174-FZ "On Autonomous Institutions."

11. Federal Law of 14.11.2002g. № 161-FZ "On state and municipal unitary enterprises."

12. Presidential Decree of July 25, 1996 № 1095 "On measures to ensure the state financial control in the Russian Federation."

13. Presidential Decree of May 12, 1997 № 477 "On measures to strengthen control over the use of the federal budget."

14. Budget Message of the President of the Russian Federation on the budget policy for the current fiscal year and for the planning period.

15. National Security Concept of the Russian Federation.

16. The policy framework of the Russian Federation in the field of science and technology for the period up to 2010 and beyond.

17. Order of the Government of the Russian Federation on June 30, 2010 № 1101-р, which approved the program more effective budget for the period up to 2012.

18. Order of the Ministry of Finance of Russia from December 25, 2008 № 146н "On ensuring the implementation of the state financial control."