

УДК 336.6

ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ, ОСУЩЕСТВЛЯЕМОГО ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТЬЮ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А.Г. ЛУКИН,

кандидат экономических наук,

доцент кафедры

общего и стратегического менеджмента

E-mail: Lagufk@mail.ru

Самарский государственный университет

На фоне громких коррупционных скандалов, связанных с хищениями государственных финансов, постоянного роста сумм, выявляемых Счетной палатой РФ и Росфиннадзором в результате неправомерного и неэффективного использования средств бюджетной системы РФ все большее значение приобретает проблема организации внутреннего государственного бюджетного контроля, осуществляемого исполнительной властью, в частности – главными распорядителями средств бюджетов бюджетной системы РФ.

Статья посвящена рассмотрению вопросов, возникающих в ходе государственного финансового контроля в бюджетной сфере, организованного исполнительной властью Российской Федерации. Главная цель работы – привлечь внимание тех, кто определяет и реализует государственную бюджетную политику в стране, к ситуации, сложившейся в государственном бюджетном контроле, с позиций, отличных от традиционных, которые фактически завели проблему контроля за использованием бюджетных средств в тупик.

Сравнение с зарубежным опытом показало, что с формальных позиций созданной при Правительстве Российской Федерации совокупности контролирующих органов достаточно для действенного и эффективного государственного финансового контроля в

бюджетной сфере. Поэтому предлагается искать причины проблемы прежде всего в недостатках организации бюджетного процесса, в частности, в бюджетном планировании.

Сделан вывод о том, что подходы к организации бюджетного контроля, основанные на сосредоточении внимания на государственных органах, непосредственно осуществляющих контрольные действия, неэффективны. Необходимо перенести ответственность за государственный финансовый контроль на государственные органы, которые должны создавать правила использования бюджетных средств и, самое главное, добиться, чтобы эти правила формировали институт пользователя, заинтересованного в информации о государственном финансовом контроле в бюджетной сфере.

Ключевые слова: *государственный финансовый контроль, исполнительная власть, Федеральное казначейство, главный распорядитель средств бюджета, заинтересованный пользователь*

На заседании Государственного совета, посвященном мерам по повышению эффективности бюджетных расходов, Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил, что органы власти подчас стал-

квиваются с откровенным игнорированием закона. Только в 2012 г. фактов невыполнения требований законов о государственных и муниципальных заказах было выявлено на сумму свыше 130 млрд руб., нарушений бюджетного законодательства – на 187 млрд руб. [16]. Большую часть вопросов адресуют в такой ситуации к государственному финансовому контролю, считая его виновным если не во всех, то по крайней мере во многих нынешних грехах в сфере государственных финансов.

В СССР вопросы государственного финансового контроля не имели такой остроты, хотя ошибок, нарушений, злоупотреблений и хищений полностью избежать не удалось. Негативные явления в государственных финансах носили характер исключения, а не правила. Это признают и сегодняшние исследователи вопросов государственного финансового контроля. Так С. Степашин, руководивший Счетной палатой Российской Федерации до 2013 г., отмечал: «Какие бы подчас пренебрежительные оценки ни давались в настоящее время критиками действовавшей системы народного контроля в СССР, как, впрочем, и всего советского опыта, факт остается фактом: союзный Комитет народного контроля вносил значительный вклад в устойчивое функционирование государственного и хозяйственного механизма огромной страны» [18].

Огромное значение в контроле за использованием государственных финансов принадлежит вопросам организации и осуществления государственного финансового контроля в бюджетной сфере, реализуемым исполнительной властью. Русский экономист Г.А. Вацура еще в 1909 г. писал, что «учение о бюджете было бы неполным, если бы оно не было связано с учением о контроле. Самая ценность бюджетного права зависит от наличности более или менее совершенной постановки контроля при условии ответственности министров» [5, с. 39].

Очень хорошо это понимают в развитых странах. Создавая свои системы государственного финансового контроля, правительства этих стран органично дополняют финансовый контроль, осуществляемый народным представительством, своими мероприятиями по контролю за соблюдением исполнителями бюджетов правил использования централизованных финансов [8].

Необходимо сразу отметить, что существуют страны, в которых высшие контрольные органы формирует исполнительная власть. Например, в Ирландии бюджетный контроль проводит служба

Генерального контролера и аудитора – независимый орган исполнительной власти, глава и члены которого назначаются Президентом по представлению палаты представителей (парламента).

Служба вправе проводить проверку и контроль за всеми видами доходов, расходов и состояния имущества предприятий, организаций и учреждений, финансируемых из общего и дополнительного бюджетов. При этом спецификой рассматриваемого органа является введенная с 1969 г. обязанность службы отчитываться о своей работе перед парламентом, что делает рассматриваемую схему едва ли не переходным этапом к парламентскому контролю над расходованием бюджета [14].

Такая модель, которая называется моделью административного финансового контроля, признается наименее эффективной. В этом случае возникает опасность сращивания интересов контролеров и подконтрольных. Как писал еще в XIX в. французский финансист П. Бейтуа, «никто толком не управляет и никто толком не контролирует. Все заняты лишь личным обогащением под знаменем, на котором словно начертан девиз: «Грабить казну другим не помогаю, но и не мешаю» [19, с. 328]. Поэтому в странах, где принята такая модель организации государственного финансового контроля, вынуждены предпринимать дополнительные меры, позволяющие достичь большей независимости высшего контрольного органа.

Наиболее распространенной моделью организации государственного финансового контроля является парламентская, при которой бюджетный контроль, организованный исполнительной властью, дополняет финансовый контроль народного представительства.

Так, в президентских республиках наряду с парламентским контролем обычно существуют контрольные структуры исполнительной власти, наделенные значительными полномочиями. Например, в США в соответствии с Общим бухгалтерским законом 1921, который считают родоначальником современной системы государственного финансового контроля, помимо высшего контрольного органа – Службы финансового контролера, который выступает в качестве консультанта президента и конгресса США, существуют административно-бюджетное управление при президенте, система инспекторских служб в федеральных ведомствах, президентский совет по борьбе с финансовыми злоупотреблениями в правительственных учрежде-

ниях [20, ст. 25]. Кроме того, президенту США как главе исполнительной власти подчинен институт Генеральных инспекторов [15, с. 65].

В соответствии с бюджетным законодательством Германии «вся хозяйственная деятельность федерации и земель, включая ту, которая связана с имуществом и предприятиями особого назначения, контролируется и проверяется Счетной палатой» [12, § 42]. Правительство ФРГ осуществляет финансовый контроль через министерство финансов, которое в каждом ведомстве имеет своих представителей, отвечающих за правильность и законность производимых ведомством расходов и оценивающих их эффективность [17].

С формальной точки зрения, в России в дополнение к парламентскому органу финансового контроля – Счетной палате Российской Федерации исполнительная власть имеет свои органы финансового контроля в бюджетной сфере – Росфиннадзор и Федеральное казначейство. Однако они как бы замкнуты на себя, и информация, которой они располагают, к сожалению, остается невостребованной [7]. Кроме того, исполнительная и законодательная власть пытается разрешить проблему разделения полномочий между органами государственного бюджетного контроля, так как на практике получается, что все ревизионные службы обеих ветвей власти проверяют одни и те же вопросы. Поиску путей избавления от этих и других недостатков посвящена данная статья.

Исполнительная ветвь власти – это наемные руководители, которые непосредственно реализуют то, что разработали и сформулировали народные представители. Деятельность этой власти отличается от деятельности народного представительства.

Во-первых, правительство страны должно разрабатывать и реализовывать механизмы исполнения народной воли, выраженные в актах народного представительства. Эти механизмы должны отвечать требованиям наиболее полного претворения в жизнь взглядов народа на формирование и использование государственных финансов. Поэтому при оценке эффективности деятельности исполнительной власти важнее результат, чем затраты, хотя последние должны быть обоснованы.

Во-вторых, исполнительная власть в отличие от народного представительства находится в непосредственном контакте с государственными финансами и поэтому всегда в зоне риска их использования в собственных интересах. При этом чем ниже уровень власти, тем выше риск.

Исполнительная власть – сложная многозвенная система, обеспечивающая государственное управление исполнением государственных функций. Уже на этапе организации этой системы закладываются основы снижения рисков, которые возникают в связи с близостью этой власти к государственным финансам.

Основным приемом минимизации этих угроз является разделение органов власти на распорядителей и исполнителей. Еще в начале XX в. русский ученый З. Евзлин писал: «Основной принцип государственной деятельности – полное отделение распорядителей от исполнителей во всех степенях иерархии. Эта аксиома служит в настоящее время основой финансовой организации. Распорядители составляют документы поступления, производят все необходимые расчеты и дают предложения об уплатах, сами оставаясь фактически чуждыми оборотам исполнителей. Они своими распоряжениями открывают платежи в кассах и на складах хранителей, но сами не могут производить какие бы то ни было приемы и платежи» [6, с. 103].

Значит, распорядители создают правила, в строгом соответствии с которыми действуют исполнители. При таком положении дел распорядитель в состоянии организовать эффективный финансовый контроль за соблюдением исполнителями установленных правил использования бюджетных средств.

В рамках исполнительной власти России можно выделить два уровня такого разделения. На первом Правительство Российской Федерации как коллективный орган осуществления исполнительной власти является тем самым распорядителем для министерств и ведомств – исполнителей. Оно, основываясь на требованиях народного представительства, создает общие правила и формулирует общие требования к финансовой деятельности, обязательные для всех органов исполнительной власти [11, ст. 4].

К этим требованиям можно отнести наделение исполнителей полномочиями по использованию средств бюджетов, утвержденные правительством плановые показатели использования государственных средств и методики оценки достигнутых результатов, нормативы распределения, эксплуатации и учета государственного имущества, распределение государственных финансов по исполнителям и многое другое.

Правительство может оставить в своих руках все полномочия распорядителя и не передавать их исполнителям, но тогда может получиться плохо уп-

равляемая, неповоротливая система, которая не будет отвечать требованиям мобильности и адекватности реагирования на изменения внешней или внутренней обстановки. Для исключения этих недостатков правительство может передавать часть полномочий распорядителя на более низкий уровень.

Министерства и ведомства, которые по отношению к правительству являются исполнителями, в рамках общих правил создают частные правила, учитывающие специфику деятельности конечных исполнителей, для разных отраслей хозяйствования. Они также не имеют непосредственного доступа к финансовым средствам, создавая тем самым второй уровень распорядителей.

Исполнители не создают правил, они обязаны строго исполнять то, что им предписали распорядители. А последние осуществляют жесткий контроль за соблюдением своих правил.

С формальной точки зрения, в России создана именно такая система взаимоотношений между уровнями исполнительной власти в бюджетной сфере. Правительство Российской Федерации в соответствии с Конституцией РФ разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета; представляет Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой¹. Иначе говоря, осуществляет планирование государственных расходов на краткосрочный и среднесрочный периоды, организует исполнение планов, составляет сводную отчетность и представляет ее народному представительству. Кроме того, Правительство РФ утверждает положения о министерствах и ведомствах, наделяя их полномочиями, в том числе и в бюджетной сфере.

Создание общих правил поведения участников бюджетного процесса, а также правил ведения учета и предоставления отчетности делегировано Министерству финансов Российской Федерации. Минфин России разрабатывает проект Бюджетного кодекса РФ, проект закона о федеральном бюджете на финансовый год и среднесрочную перспективу, ведет бюджетную роспись по каждому главному распорядителю средств федерального бюджета, выделяет бюджетные ассигнования и т.д. [10].

¹ Конституция Российской Федерации, ст. 114.

Важное место в системе регулирования бюджетной сферы занимает бюджетная классификация расходов бюджетов. Минфин России разрабатывает ее систему, которая в общих чертах регулируется Бюджетным кодексом РФ и законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год, но детализируется и кодифицируется Минфином России.

Бюджетная классификация для упрощения учета и отчетности призвана отражать цели расходов, на которые выделяются средства бюджета. В Бюджетном кодексе Российской Федерации так и сказано, что бюджетная классификация используется для составления и исполнения бюджетов, составления бюджетной отчетности, обеспечивающей сопоставимость показателей бюджетов бюджетной системы Российской Федерации [4, ст. 18]. Однако сегодня именно бюджетная классификация почему-то стала основным и единственным правилом использования бюджетных средств.

Основным исполнителем бюджета является главный распорядитель его средств. В соответствии с Бюджетным кодексом РФ он «...обеспечивает результативность, адресность и целевой характер использования бюджетных средств в соответствии с утвержденными ему бюджетными ассигнованиями и лимитами бюджетных обязательств» [4, ст. 158].

В соответствии с этим требованием Бюджетного кодекса Российской Федерации главный распорядитель должен определиться с необходимостью тех или иных бюджетных расходов, определить правила их осуществления, запланировать необходимую для этого сумму из бюджета, проконтролировать целевой характер расходов исполнителем и отчитаться перед правительством о расходах.

Этот порядок придуман не вчера. Еще в конце XIX – начале XX вв. в русской экономической литературе писали: чтобы полностью отразить все движение государственных финансов, необходимо «...документы сначала зарегистрировать, затем расклассифицировать и, наконец, сделать из них выводы. Само собой разумеется, что последние два действия находятся в полной зависимости от первого; регистрация дает материал для классификации и, следовательно, для выводов» [6, с. 104].

Именно этот порядок сегодня и нарушен. Опираясь на бюджетную классификацию, в соответствии с которой представляются сведения для плановых показателей бюджета и бюджетные отчеты, главные распорядители начинают свою деятельность именно с классификации, подгоняя под нее суммы и цели расходов.

Это значительно упрощает процедуры планирования бюджетов, составление и представление отчетности. Но не предусматривает ни создания правил использования государственных финансов, ни оценки обоснованности и эффективности расходов и, как следствие, не дает возможности осуществить действенный финансовый контроль за расходованием бюджетных средств.

Самое главное – бюджетное законодательство и не требует этого от главного распорядителя. В Бюджетном кодексе Российской Федерации ни слова не сказано о том, что главный распорядитель должен разрабатывать какие бы то ни было стандарты или правила использования средств бюджета для подведомственных распорядителей и получателей. Но при этом он обязан организовать внутренний контроль, направленный на соблюдение внутренних стандартов и процедур составления и исполнения бюджета по расходам, включая траты на закупку товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд, и аудит оценки надежности этого самого контроля за соблюдением, как правило, несуществующих стандартов и процедур [4, ст. 160, п. 2-1].

Органы вневедомственного контроля, тот же Росфиннадзор, сталкиваясь с отсутствием внутренних стандартов и процедур, не могут вменить это в вину главному распорядителю, так как он не обязан этого делать, поэтому и проверяют опять-таки существующие общие правила и пытаются показать, что эти стандарты должны быть, хотя бы через классификацию нарушений как «неправомерное» или «неэффективное».

Окончательную точку в вопросе о разработке стандартов и правил использования бюджетных средств поставила реформа бюджетного учета, в результате которой в целях приближения бюджетного учета к международным стандартам финансовой отчетности произошло фактическое слияние бюджетной классификации и синтетических счетов бухгалтерского учета в бюджетных учреждениях [1].

Совмещение кодов бюджетной классификации и счетов бухгалтерского учета в бюджетной организации в единый план счетов окончательно подчинило учету все хозяйственные операции от планирования до расходования бюджетных средств и контроля за этим расходованием. Случилось то, от чего предостерегают предпринимателей, когда говорят о факторах риска, повышающих вероятность возникновения банкротства. А именно об опасности

подчинения хозяйственной жизни учету, в частности налоговому. А в бюджетной сфере сегодня все подчинено только бюджетному учету.

Ныне даже структура бюджетной сметы организации мало чем отличается от лимитов бюджетных обязательств, доведенных до этой организации. Научным сообществом делаются попытки хотя бы как-то использовать бюджетную смету в современном ее выражении. В частности, на ее основании предлагается оценивать результативность и эффективность деятельности бюджетного учреждения [3], т.е. использовать ее не как планирующий, а как учетный документ, хотя в том виде, в каком бюджетная смета сейчас существует, класть ее в основание расчетов можно с большими оговорками.

Именно такой подход породил уродливые явления в отечественных государственных финансах – изменение в течение года лимитов бюджетных обязательств и непременно расходование всех выделенных главному распорядителю финансовых средств в течение финансового года.

Автор, работая в органах Федерального казначейства, очень долго удивлялся, почему в течение года принимаются строжайшие меры экономии бюджетных средств, используя процедуры конкурсов и котировок, а в декабре распорядители и получатели лихорадочно ищут, куда бы истратить сэкономленные средства, что порождает как раз то самое нецелевое использование, с которым все борются.

Теперь это становится понятным: если не истратишь все деньги, значит, заказал их больше, чем тебе нужно, а так как обоснования необходимости именно этой суммы нет, то и нет ответа об экономии, значит, нужно банально все истратить. Основной аргумент в этом случае: в отчете не должно быть остатков.

Кроме того, такой подход снял с главных распорядителей средств федерального бюджета обязанность осуществлять текущий контроль за расходами подведомственных распорядителей и получателей. Главный распорядитель (распорядитель) пребывает в полном спокойствии за целевое использование бюджетных средств подведомственными распорядителями и получателями, так как эту функцию выполняет за него Федеральное казначейство.

Отрешение от санкционирования расходов получателей средств бюджета главного распорядителя (распорядителя) также создало условия для того, чтобы последние не задавались проблемой создания правил.

Федеральное казначейство осуществляет текущий контроль по общим правилам в соответствии с бюджетной классификацией. К сожалению, вопросы необходимости бюджетных расходов на приобретение того или иного имущества и осуществление той или иной финансовой операции, а также количественные и качественные параметры закупок находятся вне компетенции Федерального казначейства, и контроль у него скорее формальный. Поэтому уже не вызывает даже усмешки удивление главных распорядителей тому, что их подведомственный получатель вдруг приобрел для обеспечения своей деятельности предметы роскоши за бюджетный счет, или то, что у руководителя территориального органа служебный автомобиль в разы дороже, чем у министра, и т.п.

Это положение вещей закрепил и закон о государственных и муниципальных закупках. В нем под термином «заказчик» объединены и главные распорядители средств бюджетов, и получатели. Просто для них установили общие правила, которые опять-таки всего предусмотреть не могут.

Таким образом, создание правил использования бюджетных средств прочно закрепилось за исполнителями, которые фактически сами решают, куда, сколько и как тратить общественные деньги. Иначе говоря, принцип, о котором говорилось в начале статьи, а именно разделение власти на распорядителей и исполнителей, свелся к нулю. Исполнители оказались и распорядителями. А отсюда вытекают проблемы бюджетного контроля и осуществляющих его органов.

Что же необходимо сделать в первую очередь? Полностью пересмотреть процедуры регулирования деятельности органов власти, выстраивая структуру «правило – контроль». Для этого на каждом уровне власти необходимо законодательно, в Бюджетном кодексе РФ или в отдельном законе о контроле, закрепить обязанность не просто выделять деньги в соответствии с заявкой получателя и имеющимися возможностями, а сопровождать их обязательными правилами использования, будь то деньги на содержание органа власти или на выполнение государственной программы.

Каждый уровень распорядителей должен регулировать вопросы использования государственных финансов в рамках своих полномочий, не имея возможности передавать их на другой уровень. Только в этом случае можно будет разобраться в причинах нарушений и недостатков, выявить и привлечь к ответственности виновных, своевременно внести изменения в правила, которые не удовлетворяют

насушным требованиям. Сегодня это невозможно, ибо те, кто должен исполнять обязанности заинтересованного пользователя, имеют возможности их не исполнять и пользуются этим.

Начинать преобразования необходимо, как это ни странно, снизу.

Во-первых, необходимо вывести бюджетные отношения в части планирования, использования и контроля использования из-под влияния учета. Он должен быть конечным этапом бюджетного процесса. Бухгалтерия не должна довлеть над планированием и направлениями использования бюджетных средств, как это происходит сегодня.

Бюджетный учет сам по себе является в какой-то степени контрольным механизмом, и организовывать исполнение бюджета только на основании учета нельзя. Поэтому необходимо срочно разделить бюджетную классификацию и план счетов бухгалтерского учета. Они несут различную функциональную нагрузку, и объединять их было большой ошибкой.

Во-вторых, следует вернуть статус основного планирующего документа бюджетной смете. Сегодня бюджетная смета – документ, основной целью которого является «...установление объема и распределения направлений расходования средств бюджета на основании доведенных до учреждения в установленном порядке лимитов бюджетных обязательств по расходам бюджета» [13, п. 3]. Опять учетный документ.

Но бюджетная смета должна отвечать целому набору критериев. Так, в советское время смета бюджетного учреждения представляла собой «...основной плановый документ для финансирования расходов учреждений и организаций из государственного бюджета. В СССР сметы бюджетных учреждений определяют объем, целевое направление и распределение бюджетных ассигнований на все расходы данного учреждения... Смета представляет собой план финансирования учреждений и организаций, основание для расходования отпускаемых им из государственного бюджета средств с учетом выполнения планов развертывания сети и укомплектования штатов и контингентов» [2, с. 396]. Иначе говоря, в СССР смета была основанием для выделения средств бюджетному учреждению, а сегодня основанием является учетный документ – лимиты бюджетных обязательств.

Бюджетная смета должна составляться не по правилам бухгалтерского учета, а в разрезе целей направления бюджетных средств, сумм, натуральных показателей, характеризующих состав проводимых операций и, самое главное, запланированный результат.

По сути дела, бюджетная смета еще и основной санкционирующий документ. Главный распорядитель в идеале должен выделять бюджетные средства получателю на основании анализа исполнения сметы расходов и по мере выполнения запланированных мероприятий. Именно здесь проходит текущий контроль главного распорядителя.

Если мероприятия сметы не выполнены, главный распорядитель должен выявить причины отклонений от плановых показателей, в случае необходимости внести изменения в смету подведомственного получателя, а если причина в нерадивости должностных лиц получателя – принять к ним меры принуждения. Тогда главный распорядитель вольно или невольно станет участником планирования и исполнения бюджета, возникнет необходимость создавать стандарты и правила использования бюджетных средств и т.д.

Это понимают и современные руководители в органах исполнительной власти. Один из авторов бюджетной реформы Т.Г. Нестеренко еще в 2006 г. говорила, что «смета бюджетного учреждения должна возродиться в Бюджетном кодексе, и ей должно быть придано еще большее значение. Но это значение управленческое, в этой смете главный распорядитель, то есть тот, кто реализует политику, может дать учреждению указание не только, например, купить имущество, но и указать, какое купить конкретно имущество или какую модификацию оборудования. То есть смета становится элементом управленческого механизма, через который тот, кто объявил политику и несет ответственность за ее исполнение, мог бы воздействовать на конечный субъект, который ее реализует» [9, с. 27].

К сожалению, эта мысль осталась только пожеланием, и практические действия в рамках бюджетной реформы пошли совсем в другом направлении, а именно по пути упрощения бюджетного планирования и слияния его с бюджетным учетом, а также передачи фактически всех контрольных полномочий Федеральному казначейству.

Для текущего контроля, осуществляемого Федеральным казначейством, необходимо оставить учетные показатели целевого использования средств бюджетов. Однако основной контроль должен быть сосредоточен у главного распорядителя. И он не должен выделять бюджетных средств получателю, если нарушены правила их использования.

В-третьих, запретить главным распорядителям средств бюджетов передавать полномочия по созда-

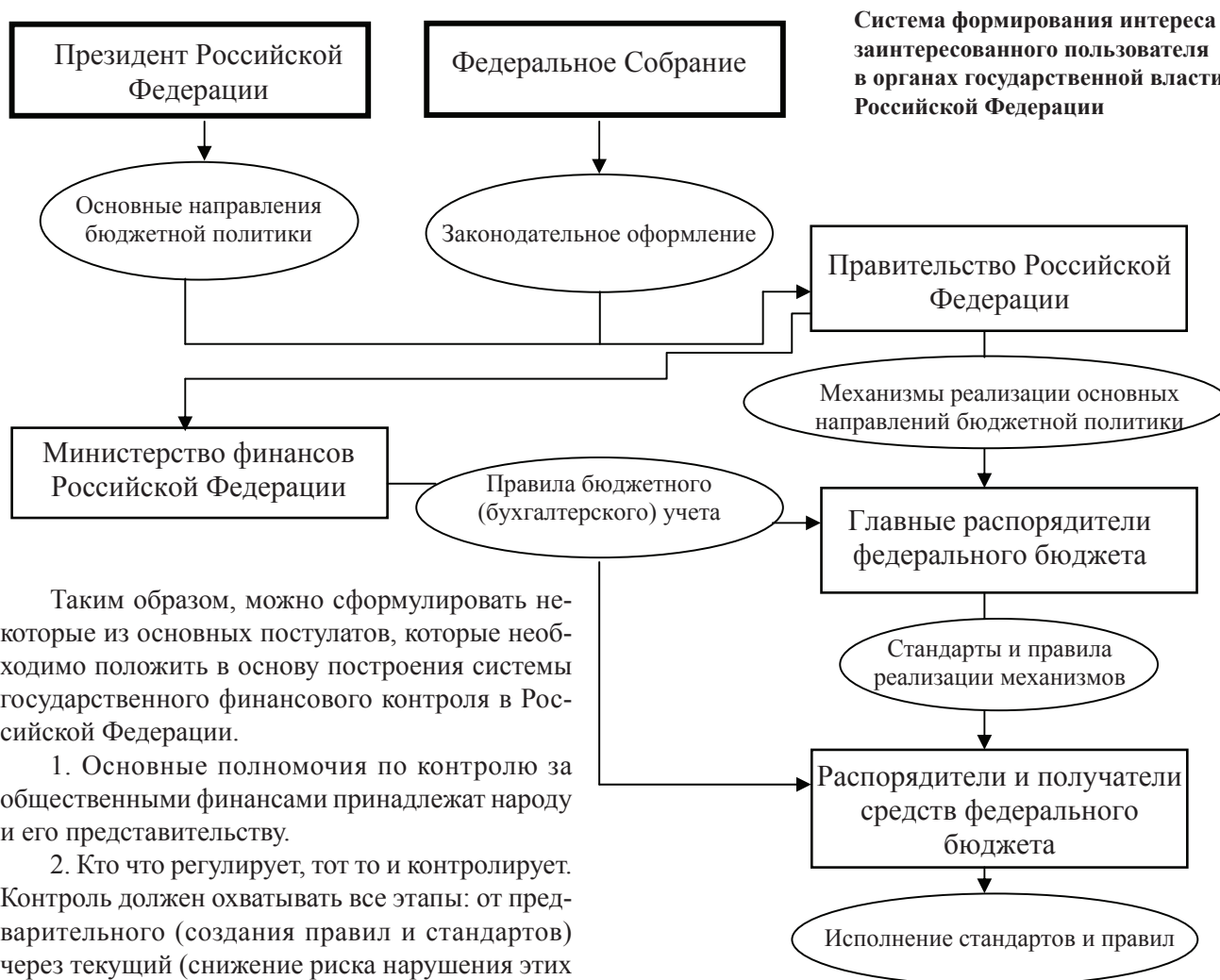
нию правил и стандартов на нижестоящие уровни распорядителей и получателей средств бюджетов. В техническом плане это означает прежде всего категорический запрет на передачу полномочий по рассмотрению и утверждению бюджетных смет исполнителю.

Кроме того, надо обязательно продумывать и разрабатывать систему снижения рисков неправомерного использования средств бюджетов с использованием всех доступных инструментов контроля. Самый важный из них – санкционирование денежных потоков от распорядителя к исполнителю.

Например, выделение бюджетных средств может быть только на основании итогов проведенных торгов по закупке имущества или представленного акта выполненных работ и т.д. Сегодня эти обязанности возложены на органы Федерального казначейства. Они при выдаче разрешительной надписи контролируют наличие оправдательных документов. Но, учитывая специфику деятельности каждого органа власти или бюджетного учреждения, они не в состоянии дать объективную оценку необходимости данных расходов, достоверности и реальности представленных документов и т.д. Больше того, они не вправе проверить эту достоверность, а главный распорядитель (распорядитель) даже не знает о том, что происходит у подведомственного получателя (распорядителя). А по прошествии времени зачастую даже невозможно без дополнительных экспертиз определить реальность свершения того или иного факта хозяйственной жизни. Этим и пользуются отдельные чиновники.

Когда система санкционирования главным распорядителем (распорядителем) заработает в полную силу, возникнет необходимость создания правил и стандартов – как общих, так и применительно к конкретному случаю финансирования расходов. И тогда уже главные распорядители, а не контролирующие органы, будут обращаться в правительство, а последнее – к народному представительству с требованием сформулировать общие принципы и подходы к формированию этих правил.

Именно в этом случае сложится система государственного управления общественными финансами, основанная не на учете, а на политических и экономических решениях. Правила и стандарты, созданные в таких условиях, будут понятны каждому участнику бюджетного процесса, и всякий будет занимать свою нишу в бюджетном процессе, знать свою сферу контроля, внешнюю и внутреннюю среду (см. рисунок).



Таким образом, можно сформулировать некоторые из основных постулатов, которые необходимо положить в основу построения системы государственного финансового контроля в Российской Федерации.

1. Основные полномочия по контролю за общественными финансами принадлежат народу и его представительству.

2. Кто что регулирует, тот то и контролирует. Контроль должен охватывать все этапы: от предварительного (создания правил и стандартов) через текущий (снижение риска нарушения этих правил и стандартов) до последующего (сбора информации о степени соблюдения правил и стандартов и оценки их эффективности).

3. Правила и стандарты должны разрабатывать распорядители, а исполнять – исполнители. Недопустимо, чтобы последние сами создавали себе правила.

4. Процесс бюджетного планирования должен быть отделен от бюджетного учета. Это две самостоятельные, взаимозависимые, но различные системы, выполняющие каждая свою функцию, однако подчиненные одной цели.

Список литературы

1. *Артюхин Р.Е.* Правовое регулирование бюджетного учета и отчетности в Российской Федерации // *Российский юридический журнал*. Екатеринбург. 2007. № 5. С. 14–27.
 2. Большая советская энциклопедия в 86 т.: гл. ред. Б.А. Введенский. 2-е изд. М.: Гос. науч. изд-во «БСЭ», 1949–1958. Т. 39.

3. Бюджетная смета и результаты деятельности учреждения. URL: <http://www.gosfinansy.ru/practice/2339/19909/index.php>.

4. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ.

5. *Вацуро Г.А.* Лекции по науке публичных финансов. Вып. 2. Казань, 1909.

6. *Евзлин З.* Бюджетный контроль и система государственной отчетности при конституционном образе правления. СПб: Типография В.Я. Мильштейна, 1913. 164 с.

7. *Лукин А.Г.* Организация внешнего государственного финансового контроля в РФ: теория и практика // *Российское предпринимательство*. 2014. № 18. С. 123–138.

8. *Лукин А.Г.* Формирование высшего контрольного органа – зарубежный опыт и законодательство Российской Федерации // *Национальные интересы: приоритеты и безопасность*. 2014. № 30. С. 48–62.

9. *Нестеренко Т.Г.* Практика осуществления ведомственного финансового контроля и аудита: м-лы Всерос. науч.-практ. конф. 16–17 мая 2006 г. Уфа, 2006. С. 22–29.

10. О Министерстве финансов Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 329.

11. О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ.

12. Об основах федерального и земельного бюджетного права: закон Германии от 19.08.1969. URL: <http://constitutions.ru/?p=426>.

13. Общие требования к порядку составления, утверждения и ведения бюджетной сметы казенного учреждения: утв. приказом Министерства финансов Российской Федерации от 20.11.2007 № 112н.

14. *Парыгина В.А.* Правовые модели построения систем бюджетного контроля в европейских странах // *Право и жизнь*. 2006. № 101. URL: <http://www.law-n-life.ru/arch/n101.aspx>.

15. *Петров А.* Президент, конгресс и контроль // Президентский контроль. 1994. № 1. С. 23–35.

16. *Путин В.В.* Выступление на заседании Государственного совета о мерах по повышению эффективности бюджетных расходов 04.10.2013. URL: <http://kremlin.ru/news/19359>.

17. Система и принципы организации финансового контроля в европейских странах // *Евразийский юридический журнал*. 2012. № 3. URL: http://www.eurasialegal.info/index.php?option=com_content&view=article&id=1107:2012-04-09-03-20-27&catid=1:eurasianintegration&Itemid=1.

18. *Степашин С.В.* Аудит государственного масштаба. URL: <http://www.rg.ru/2009/01/15/audit.html>.

19. *Boiteau P.* Fortune publique et finances de la France: in 2 vol. Paris: Guillaumin, 1866, XXVII, P. 524–668.

20. Budget and Accounting Act. URL: <http://www.gao.gov/about/history/articles/working-for-good-government/01-introduction.html>.

Financial analytics: science and experience

ISSN 2311-8768 (Online)

ISSN 2073-4484 (Print)

Financial control

BASIC PROBLEMS OF STATE FINANCIAL CONTROL EXERCISED BY THE EXECUTIVE POWER OF THE RUSSIAN FEDERATION

Andrei G. LUKIN

Abstract

Against the backdrop of high-profile corruption scandals involving embezzlement of public finance, permanent growth of inappropriate and inefficient use of funds of the budget system of the Russian Federation identified by the Audit Chamber of the Russian Federation and the Federal Service for Fiscal and Budgetary Supervision, the problem of organization of internal State budgetary control by the executive authorities, in particular, by the main distributors of public funds of the budget system of the Russian Federation, assumes increased importance. The article considers the issues arising in the course of the State financial control in the public sector, which is organized by the executive authorities of the Russian Federation. The article mainly aims to draw attention of those, who define and implement the State budgetary policy in the country, to the situation in the system of the State budget control from the non-traditional perspective, since the

traditional approach actually has brought the problem of control over the use of budgetary funds to deadlock. A comparison with foreign experience has shown that from a formal standpoint, the supervisory authorities created under the Government of the Russian Federation are sufficient to implement effective and efficient State financial control in the budget sector. Therefore, the author proposes to seek for causes of the problem, first of all, in the shortcomings of the budgetary process arrangement and, in particular, in the area of budget planning. The research emphasizes that approaches to the arrangement of budgetary control, which are based on focusing attention on the State bodies that are directly involved in supervision activities, are ineffective. The author emphasizes the necessity to shift the responsibility for the State financial control to public authorities, which should establish rules for the use of budgetary funds and, most significantly, to ensure that these rules form an institution of user interested in

obtaining the information on the State financial control in the public sector.

Keywords: State financial control, executive branch, Federal treasury, chief controller, budgetary funds, user

References

1. Artyukhin R.E. Pravovoe regulirovanie byudzhetnogo ucheta i otchetnosti v Rossiiskoi Federatsii [Legal regulation of budgetary accounting and reporting in the Russian Federation]. *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal = Russian law journal*, 2007, no. 5, pp. 14–27.
2. *Bol'shaya sovetskaya entsiklopediya v 86 t* [Great Soviet Encyclopedia in 86 volumes]. Moscow, BSE Publ., 1949–1958, vol. 39.
3. *Byudzhetnaya smeta i rezul'taty deyatel'nosti uchrezhdeniya* [The budgetary estimates and performance results of an institution]. Available at: <http://www.gosfinansy.ru/practice/2339/19909/index.php>. (In Russ.).
4. Budget Code of the Russian Federation of July 31, 1998 № 145-FZ. (In Russ.)
5. Vatsuro G.A. *Lektsii po nauke publichnykh finansov. Vyp. 2* [Lectures on the public finance. Issue 2]. Kazan, 1909.
6. Evzlin Z. *Byudzhetnyi kontrol' i sistema gosudarstvennoi otchetnosti pri konstitutsionnom obraze pravleniya* [Budgetary control and the system of governmental accounting under the constitutional government]. St. Petersburg, Tipografiya V.Ya. Mil'shteina Publ., 1913, 164 p.
7. Lukin A.G. *Organizatsiya vneshnego gosudarstvennogo finansovogo kontrolya v RF: teoriya i praktika* [Organization of external State financial control in the Russian Federation: theory and practice]. *Rossiiskoe predprinimatel'stvo = Journal of Russian Entrepreneurship*, 2014, no. 18, pp. 123–138.
8. Lukin A.G. *Formirovanie vysshego kontrol'nogo organa – zarubezhnyi opyt i zakonodatel'stvo Rossiiskoi Federatsii* [Formation of the Supreme Audit institution: foreign experience and the Russian Federation legislation]. *Natsional'nye interesy: priority i bezopasnost' = National interests: priorities and security*, 2014, no. 30, pp. 48–62.
9. Nesterenko T.G. [Departmental financial control and audit]. *Praktika osushchestvleniya vedomstvennogo finansovogo kontrolya i audita* [Proc. Sci. Conf. “Prac-

tice of carrying out departmental financial control and audit”. May 16–17, 2006]. Ufa, 2006, pp. 22–29.

10. Resolution of the Government of the Russian Federation “On Ministry of Finance of the Russian Federation” of June 30, 2004 № 329. (In Russ.)
11. RF Federal Constitutional Law “On Government of the Russian Federation” of December 17, 1997 № 2-FKZ. (In Russ.)
12. German Law “On Foundations of the Federal and land budgetary law” of August 19, 1969. Available at: <http://constitutions.ru/?p=426>. (In Russ.)
13. Order of the Ministry of Finance of the Russian Federation “On General requirements to procedure for preparation, approval and maintenance of budget estimates of a government agency” of November 20, 2007 № 112n. (In Russ.)
14. Parygina V.A. [Legal models of building budgetary control systems in European countries]. *Pravo i zhizn'*, 2006, no. 101. (In Russ.) Available at: <http://www.law-n-life.ru/arch/n101.aspx>.
15. Petrov A. *Prezident, kongress i kontrol'* [President, Congress and control]. *Prezidentskii kontrol' = Presidential control*, 1994, no. 1, pp. 23–35.
16. Putin V.V. *Vystuplenie na zasedanii Gosudarstvennogo soveta o merakh po povysheniyu effektivnosti byudzhetnykh raskhodov* [Speech at the meeting of the Council of State on measures for improving the efficiency of budget expenditures]. October 04, 2013. Available at: <http://kremlin.ru/news/19359>. (In Russ.)
17. *Sistema i printsipy organizatsii finansovogo kontrolya v evropeiskikh stranakh* [The system and principles of financial control in European countries]. Available at: http://www.eurasialegal.info/index.php?option=com_content&view=article&id=1107:2012-04-09-03-20-27&catid=1:eurasianintegration&Itemid=1. (In Russ.)
18. Stepashin S.V. *Audit gosudarstvennogo masshtaba* [Audit at the national level]. Available at: <http://www.rg.ru/2009/01/15/audit.html>. (In Russ.)
19. Boiteau P. *Fortune publique et finances de la France*, in 2 vol, Paris, Guillaumin, 1866, XXVII, pp. 524–668.
20. *The Budget and Accounting Act*. Available at: <http://www.gao.gov/about/history/articles/working-for-good-government/01-introduction.html>.

Andrei G. LUKIN
 Samara State University, Samara, Russian Federation
 Lagufk@mail.ru