

УДК 332.025.13

## К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В СИСТЕМЕ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

**Селюков М.В., Могилевский А.С., Могилевская В.А.**

*ФГАОУ ВПО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет»,  
Белгород, e-mail: maxisel@mail.ru*

В статье рассматриваются вопросы, связанные с необходимостью совершенствования государственного финансового контроля на региональном уровне, поиска новых подходов к контролю использования государственных средств, направленных на формирование системы устойчивого развития отечественных регионов. Описывается природа государственного финансового контроля, рассматриваются особенности внешнего и внутреннего государственного финансового контроля, а также специфика деятельности системы органов, осуществляющих финансовый контроль, на уровне государства, региональном уровне. С точки зрения осуществления государственного финансового контроля исследуются основные принципы, влияющие на устойчивое развитие отечественных регионов. Особое внимание уделяется деятельности Счетной палаты как высшего органа государственной власти по осуществлению внешнего государственного финансового контроля, системе источников права, регулирующих отношения по государственному финансовому контролю на всех уровнях. На региональном уровне исследуется деятельность Контрольно-счетной палаты Белгородской области.

**Ключевые слова:** государственный финансовый контроль, внешний и внутренний государственный финансовый контроль, устойчивое развитие региона

## TO A QUESTION ON IMPROVING PUBLIC FINANCIAL CONTROL IN THE SYSTEM OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF THE REGION

**Selyukov M.V., Mogilevskiy A.S., Mogilevskaya V.A.**

*Belgorod State National Research University, Belgorod, e-mail: maxisel@mail.ru*

In the article the questions connected with necessity of improvement of the state financial control at the regional level, find new approaches to control the use of public funds aimed at forming the system of sustainable development of Russian regions. Describes the nature of the state financial control, considers the peculiarities of external and internal public financial control, as well as the specifics of the system of bodies involved in financial control, at the state level, the regional level. From the point of view of the implementation of the state financial control, examines the major principles influencing sustainable development of Russian regions. Special attention is paid to the activities of the accounts chamber as the Supreme state body for the implementation of external state financial control, the system of legal sources governing relations for state financial control at all levels. At the regional level the article investigates the activities of the accounts chamber of the Belgorod region.

**Keywords:** state financial control, external and internal public financial control, sustainable development of the region

Переход к устойчивому развитию РФ в настоящее время возможен только в том случае, если будет обеспечено устойчивое развитие всех ее субъектов. Следует отметить, что устойчивость достигается в результате преодоления действия различных негативных факторов, влияющих на последовательность эволюционного изменения качественных состояний цикла развития. Процесс снижения негативных факторов, к которым относится проблема повышения эффективности использования государственных ресурсов на региональном уровне, является одним из приоритетных на современном этапе развития отечественного рыночного механизма. Таким образом, встает вопрос о необходимости развития инструментария государственного финансового контроля на региональном уровне.

Функционирование эффективного механизма управления государством посредством централизованной аккумуляции

финансовых ресурсов и организации процесса их перераспределения предполагает разработку четкой системы финансового контроля, который будет способен обеспечить законность финансовой деятельности государства и дать оценку ее целесообразности и эффективности. Следует отметить, что проблемы обеспечения единства системы государственного и муниципального контроля в современной действительности занимают ключевое место [8].

Необходимо также отметить, что сейчас традиционные государственные функции испытывают трансформационные процессы, происходит адаптация к новым мировым событиям, «нестандартным» мировым экономическим ситуациям, возрастает роль информационных ресурсов и общественного публичного контроля. Ключевыми функциями государства становятся стратегически обеспечивающие и контрольные формы воздействия на эффективность

воспроизводственного процесса. В частности, финансовый контроль активно изменяется от традиционной проверки правильности, адресности, целесообразности и законности распределения государственных финансовых ресурсов к контролю с позиции эффективного, результативного и экономического использования государственных ресурсов в форме аудита эффективности [7].

Впервые термин «аудит эффективности» был зафиксирован в Лимской декларации руководящих принципов государственного финансового контроля в 1977 г. В Декларации отмечается, что кроме финансового аудита есть другой вид контроля, задача которого иная – определить, насколько эффективно и экономно расходуются государственные средства. Другими словами, при проведении аудита «эффективности» устанавливается, насколько экономично, продуктивно и результативно использованы государственные средства объектами проверки на достижение запланированных целей, решение поставленных перед ними задач, выполнение возложенных функций или определяются отдельные из указанных сторон эффективности использования государственных средств [11].

Аудит «эффективности» является ключевым механизмом в рамках государственного финансового контроля, требующим его изучения и внедрения на уровне отечественных регионов для обеспечения их устойчивости. Термин устойчивое развитие многогранен и может трактоваться с учетом мирового опыта неоднозначно, нет общепризнанных систем научных взглядов на механизм его постановки и решения. Проблема устойчивого развития включает два основных аспекта: потребности общества и ограничения со стороны способности окружающей среды удовлетворять имеющиеся и будущие потребности человечества. В качестве региональных целевых ориентиров устойчивого развития могут быть определены такие показатели, как уровень экономического развития субъекта РФ, критерии, характеризующие качество жизни населения и экологическая безопасность. Нельзя считать регион устойчиво развивающимся только по признаку повышения экономических показателей. Устойчивое развитие региона в первую очередь должно быть нацелено на достижение высокого качества жизни населения при позитивной динамике комплекса различных показателей социального, экологического и экономического характера.

В сущности, государственный финансовый контроль представляет собой со-

временный инструмент, обеспечивающий эффективное использование всех государственных финансовых ресурсов для обеспечения высокого качества жизни населения, как в отдельных регионах, так и в целом по стране. Одной из главных его миссий на современном этапе развития отечественной экономики является выявление нецелевого использования средств и создание условий для предотвращения коррупционных схем по хищению национальных ресурсов. Не стоит отрицать тот факт, что последствия от коррупционных деяний наносят сегодня значительный социально-экономический вред нашему государству.

Таким образом, от своевременных мер, выявлений и пресечений нецелевых расходов бюджетных средств зависит выполнение экономических, социальных и иных программ региона, а при проведении аудита «эффективности» можно оценить эффективность использования бюджетных средств и их результативность на повышение качества жизни населения.

В этой связи особое внимание должно уделяться принципам, лежащим в основе эффективного подхода к осуществлению государственного финансового контроля на региональном уровне. К их числу следует отнести:

- непрерывное осуществление и обеспечение контрольно-надзорных функций хозяйственного комплекса региона;
- выявление и пресечение коррупционных схем и махинаций с бюджетными и иными ресурсами;
- обеспечение и проведение государственного и муниципального аудита (контроля) и взаимодействие контрольно-надзорных органов;
- внедрение аудита «эффективности» на всех стадиях бюджетного процесса, от момента планирования до подведения итогов.

Выделяя особенности организации государственного финансового контроля в РФ, следует отметить, что высшим органом внешнего государственного финансового контроля является Счетная палата Российской Федерации (далее – Счетная палата РФ). Правовые основы образования и функционирования Счетной палаты РФ заложены в статье 101 Конституции РФ [2], в которой установлено, что для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации Федерального Собрания РФ и Государственная Дума Федерального Собрания РФ образуют Счетную палату РФ, которая представляет собой контрольный орган с особым конституционным статусом, который подотчетен российскому

парламенту, а через механизмы народовластия – всем налогоплательщикам.

Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. «О Счетной палате Российской Федерации» (далее ФЗ «О Счетной палате РФ») [3] ст. 1 наделяет Счетную палату РФ полномочиями не только по проведению государственного аудита (контроля) за порядком формирования, управления и распоряжением средствами федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, федеральной собственностью и иными ресурсами, но и возлагает полномочия по обеспечению безопасности и социально-экономическому развитию страны. Ст. 2 ФЗ «О Счетной палате РФ» [3] определяет полномочия Счетной палаты РФ по обеспечению конституционного права граждан РФ на участие в управлении делами государства. На официальном сайте Счетной палаты РФ значится, что миссия Счетной палаты РФ – контроль управления и распоряжения государственными ресурсами в целях создания условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Осуществляя функцию независимой обратной связи, Счетная палата РФ прямо способствует процессу развития экономики, влияет на повышение качества государственного и общественного управления, способствует реализации конституционных принципов подотчетности государственной власти обществу. От эффективности и качества деятельности Счетной палаты РФ в значительной степени будет зависеть решение поставленных государством задач социально-экономического развития РФ, обеспечения устойчивого роста благосостояния российских граждан, национальной безопасности, динамичного развития и модернизации экономики, укрепления позиций России в мировом сообществе и повышения конкурентоспособности [10].

На Счетную палату РФ возложена задача по выработке общих требований к стандартам внешнего государственного и муниципального аудита (контроля) в РФ. Счетная палата РФ определяет требования к их структуре, содержанию, порядку их разработки и утверждению, т.е. право граждан на публичный контроль по управлению и распоряжению государственными ресурсами, с целью повышения качества жизни населения РФ, обеспечивается грамотной и эффективной работой Счетной палаты РФ. А соответственно, следуя иерархической модели построения государственного финансового контроля в РФ [9], устойчивое развитие региона также должно обеспечиваться слаженной и продуктивной работой контрольно-счетных органов регионов

и муниципальных образований субъектов РФ. Совершенствование государственного аудита (контроля), его развитие и внедрение является приоритетной задачей контрольных органов по его обеспечению. Для этого необходимо:

- разработать единую общегосударственную базовую систему общих принципов и Стандартов государственного аудита (контроля), базирующуюся на положениях Бюджетного кодекса РФ [1], федеральных законов: «О Счетной палате РФ» [3], «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований» [4] и других нормативных актах, системе международных стандартов ИНТОСАИ, передовом опыте зарубежных органов государственного аудита (контроля);

- оказать содействие в организации методической помощи контрольно-счетным органам субъектов РФ и контрольно-счетным органам муниципальных образований по разработке единых региональных стандартов государственного аудита (контроля), базирующихся на общегосударственных Стандартах государственного аудита (контроля) Счетной палаты РФ;

- организовать региональное взаимодействие всех муниципальных контрольно-счетных органов и высшего регионального контрольно-счетного органа во всех субъектах РФ для выработки единых региональных принципов, стандартов и методов обеспечения государственного (муниципального) аудита (контроля) на местах с учетом социально-экономического развития каждого отдельного субъекта РФ, для обеспечения эффективности, объективности и непрерывности при осуществлении внешнего государственного (муниципального) аудита (контроля), для обеспечения проведения совместных контрольно-экспертных мероприятий, их планирования, и исключения дублирования;

- разработать единые формы и требования к годовому отчету контрольно-счетных органов субъектов РФ, единый классификатор нарушений для субъектов РФ, обеспечить публичность и гласность работы контрольно-счетных органов для населения в СМИ и сети интернет, обеспечить статистическую обработку полученных однородных данных по субъектам РФ, для выявления и наблюдения различных экономических правонарушений по отдельным субъектам РФ с целью их коррекции и прогнозирования по стране;

- разработать методы и принципы осуществления аудита «эффективности» контрольно-счетными органами, как субъектов

РФ, так и Счетной палатой РФ, закрепить данный термин, его понятие и задачи в финансовом законодательстве РФ, обеспечить разработку соответствующих Стандартов по осуществлению аудита «эффективности» и обеспечить принцип непрерывности от момента планирования до подведения итогов;

– оказывать содействие в организации и развитии системы внутреннего государственного и муниципального аудита (контроля), методологической и методической помощи федеральным государственным и муниципальным органам и органам управления, государственным внебюджетным фондам при разработке и внедрении единых стандартов внутреннего аудита (контроля) с учетом мировой международной практики.

В Белгородской области высшим органом внешнего государственного финансового аудита (контроля) является Контрольно-счетная палата Белгородской области [5]. В настоящий момент ею ведется активная методическая работа по разработке региональных Стандартов и организации принципов ее работы, в 2015 году утверждены четыре региональных Стандарта деятельности Контрольно-счетной палаты Белгородской области, по всем остальным, не урегулированным вопросам, Контрольно-счетная палата Белгородской области руководствуется финансовым законодательством РФ и Стандартами Счетной палаты РФ. В муниципальных районах Белгородской области после принятия в 2011 г. закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований» [4] ведется активная работа по организации деятельности контрольно-счетных органов (комиссий) по проведению внешнего аудита (контроля) при законодательных собраниях муниципальных районов. Процесс методического обеспечения и функционирования нестабилен, во многих муниципалитетах отсутствует собственная методическая база. Контрольно-счетная палата Белгородской области заложила процесс взаимодействия между ней и контрольно-счетными органами (комиссиями) муниципальных районов в результате принятия 23 декабря 2014 г. Положения о Совете контрольно-счетных органов при Контрольно-счетной палате Белгородской области (далее Совет) [6]. В настоящее время Совет действует, как совещательный орган, созданный в целях повышения качества контрольной и экспертно-аналитической деятельности и эффективности внешнего государственного и муниципального контроля в Белгородской

области. Данный региональный правовой акт закладывает основы взаимодействия между Контрольно-счетной палатой Белгородской области и контрольно-счетными органами (комиссиями) муниципальных образований региона, основы координации деятельности и проведения совместных мероприятий, основы укрепления сотрудничества при проведении государственного и муниципального аудита (контроля) в регионе. Для продолжения развития и совершенствования государственного и муниципального аудита (контроля) и его влияния на устойчивое развитие региона необходимо:

– продолжать разрабатывать и утверждать региональные Стандарты по проведению и осуществлению государственного и муниципального аудита (контроля);

– разработать и утвердить единый региональный классификатор нарушений при осуществлении государственного и муниципального внешнего аудита (контроля);

– разработать и утвердить единую региональную форму годового отчета при проведении государственного и муниципального внешнего аудита (контроля);

– разработать и утвердить региональный Стандарт по проведению аудита «эффективности» с учетом требований социально-экономического развития региона.

#### Список литературы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/popular/budget/>.
2. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
3. О Счетной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_170581/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_170581/).
4. Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_159780/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_159780/).
5. О контрольно-счетной палате Белгородской области: Закон Белгородской области от 12 июля 2011 г. № 53 [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/reqbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW>.
6. Положение о Совете контрольно-счетных органов при Контрольно-счетной палате Белгородской области от 23 декабря 2014 г. [Электронный ресурс]: Официальный сайт Контрольно-счетной палаты Белгородской области. – Режим доступа: <http://belksp.ru/>.
7. Рябухин С.Н. Аудит эффективности использования государственных ресурсов – современная форма финансового контроля [Электронный ресурс] // Бюллетень Счетной палаты РФ. – 2004 г. – № 11. – Режим доступа: <http://www.ach.gov.ru/upload/uf/b4f/11-2004.pdf#1>.



8. Селюков, М.В. Система финансово-бюджетного контроля и его роль в обеспечении финансовой безопасности региона [Электронный ресурс] / М.В. Селюков, Н.П. Шалыгина // Современные проблемы науки и образования. – 2014. – № 3; URL: <http://www.science-education.ru/117-13117>.

9. Селюков М.В., Могилевская В.А., Могилевский А.С. Система государственного и муниципального финансового контроля как фактор укрепления национальной безопасности РФ / М.В. Селюков, В.А. Могилевская, А.С. Могилевский // Фундаментальные исследования. – 2015. – № 7 (часть 1). – С. 207–211.

10. Стратегия деятельности Счетной палаты РФ на 2013–2019 г. [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.ach.gov.ru/about/document/>.

11. Стандарт финансового контроля СФК 104 «Проведение аудита эффективности использования государственных средств». [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.ach.gov.ru/activities/bulleten/594/16177/>.

## References

1. Byudzhетnyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 31 iyulya 1998g. no. 145-FZ [Электронный ресурс]: Spravochno-pravovaya sistema konsultantplyus. Rezhim dostupa: <http://www.consultant.ru/popular/budget/>.

2. Konstituciya Rossijskoj Federacii ot 12 dekabrya 1993 g. [Электронный ресурс]: Spravochno-pravovaya sistema konsultantplyus. Rezhim dostupa: <http://www.consultant.ru>.

3. O schetnoj palate Rossijskoj Federacii federalnyj zakon ot 5 aprelya 2013 g. no. 41-FZ [Электронный ресурс]: Spravochno-pravovaya sistema konsultantplyus. Rezhim dostupa: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_170581/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_170581/).

4. Ob obshchih principah organizacii i deyatel'nosti kontrolno-schetnyh organov subektov Rossijskoj Federacii i municipalnyh obrazovanij: Federalnyj zakon ot 7 fevralya 2011 g. no. 6-FZ [Электронный ресурс]: Spravochno-pravovaya sistema konsultantplyus. Rezhim dostupa: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_159780/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_159780/).

5. O kontrolno-schetnoj palate Belgorodskoj oblasti zakon belgorodskoj oblasti ot 12 iyulya 2011g 53 [Электронный ресурс]: Spravochno-pravovaya sistema konsultant plyus

Rezhim dostupa: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW>.

6. Polozhenie o sovete kontrolno-schetnyh organov pri kontrolno-schetnoj palate Belgorodskoj oblasti ot 23 dekabrya 2014 g [Электронный ресурс]: oficialnyj sajt kontrolno-schetnoj palaty Belgorodskoj oblasti Rezhim dostupa: <http://belksp.ru/>.

7. Ryabuhin S.N. Audit ehffektivnosti ispolzovaniya gosudarstvennyh resursov sovremennaya forma finansovogo kontrolya [Электронный ресурс] / Byulleten schetnoj palaty RF 2004g Rezhim dostupa: <http://www.ach.gov.ru/upload/uf/b4f/11-2004.pdf#1>.

8. Selyukov, M.V. Sistema finansovo-byudzhетного kontrolya i ego rol v obespechenii finansovoy bezopasnosti regiona [Электронный ресурс] / M.V. Selyukov, N.P. Shalygina // Sovremennye problem nauki i obrazovaniya. 2014. no. 3; URL: <http://www.science-education.ru/117-13117>.

9. Selyukov M.V. Sistema gosudarstvennogo i municipalnogo finansovogo kontrolya kakfaktor ukrepleniya nacionalnoj bezopasnosti rf / M.V. Selyukov, V.A. Mogilevskaya, A.S. Mogilevskij // Fundamentalnye issledovaniya 2015, 7 chast 1. Penza izdvo akademiya-estestvoznaniya, pp. 207–211.

10. Strategiya deyatel'nosti schetnoj palaty RF na 2013–2019 g [Электронный ресурс] Rezhim dostupa: <http://www.ach.gov.ru/about/document/>.

11. Standart finansovogo kontrolya SFK 104 provedenie audita ehffektivnosti ispolzovaniya gosudarstvennyh sredstv [Электронный ресурс] Rezhim dostupa: <http://www.ach.gov.ru/activities/bulleten/594/16177/>.

## Рецензенты:

Растворцева С.Н., д.э.н., профессор кафедры мировой экономики, НИУ «Белгородский государственный национальный исследовательский университет», г. Белгород;

Флигинских Т.Н., д.э.н., зав. кафедрой финансов, кредита и налогообложения, НИУ «Белгородский государственный национальный исследовательский университет», г. Белгород.