

УДК 332.025.13

## СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ КАК ФАКТОР УКРЕПЛЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РФ

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

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

В статье рассматриваются вопросы, связанные с необходимостью совершенствования системы государственного и муниципального финансового контроля и ее ролью в формировании эффективного механизма управления государством и обеспечении национальной безопасности. Описывается природа государственного аудита и государственного финансового контроля, рассматриваются особенности внешнего и внутреннего государственного и муниципального финансового контроля, а также специфика деятельности системы органов, осуществляющих финансовый контроль, как на уровне государства, региональном уровне, так и на уровне муниципальных образований. Особое внимание уделяется деятельности Счетной палаты как высшего органа государственной власти по осуществлению внешнего государственного контроля, системе источников права, регулирующих отношения по государственному финансовому контролю на всех уровнях, рассмотрению проблем обеспечения единства системы финансово-бюджетного контроля, взаимосвязи и взаимодействия органов государственного и муниципального внешнего контроля в РФ.

**Ключевые слова:** государственный финансовый контроль, государственный аудит, муниципальный финансовый контроль, национальная безопасность

## THE SYSTEM OF STATE AND MUNICIPAL FINANCIAL CONTROL AS A FACTOR STRENGTHENING THE NATIONAL SECURITY OF THE RUSSIAN FEDERATION

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

*Belgorod state national research university, Belgorod, e-mail: maxisel@mail.ru*

In the article the questions connected with necessity of perfection of system of state and municipal financial control and its role in the formation of an effective mechanism of governance and national security. Describes the nature of the state audit and state financial control, discusses the features of the internal and external state and municipal financial control, as well as SPE-the distinguished activities of the system of bodies implementing financial control, at the state level, regional level and at the municipal level. Special attention is paid to the activities of the accounts chamber as the highest organ of state authority for the implementation of the external state control, the sources of law regulating the relations for state financial control at all levels, dealing with issues of ensuring the unity of the system of financial and budgetary control, the relationship and interaction of bodies of state and municipal foreign control in the Russian Federation.

**Keywords:** state financial control, the state audit, the municipal financial control, national security

Современной России, находящейся в экономической и политической блокаде со стороны международных партнеров, в условиях санкций и нестабильности внешне-экономических связей, требуется модернизация внутренних экономических ресурсов и факторов для обеспечения стабильного социально-экономического развития, сохранения и укрепления национальной безопасности государства. Одним из приоритетных внутренних факторов стабильности и укрепления отечественной рыночной экономики выступает формирование эффективной системы государственного и муниципального финансового контроля.

Эффективное, ответственное и прозрачное управление ответственными финансами является важнейшим условием для повышения уровня и качества жизни населения, устойчивого экономического роста, модернизации экономики и социальной сферы и достижения других стратегических целей социально-экономического развития стра-

ны. Недостаточность ориентации системы государственного и муниципального финансового контроля на оценку эффективности бюджетных расходов, отсутствие современной системы внутреннего финансового контроля и внешнего финансового аудита, разрозненность и фрагментарность информационных систем, используемых для целей государственного и муниципального управления, а также ряд других недостатков требуют разработки более совершенного подхода к управлению государственными и муниципальными финансами [8].

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 [9].

Государственный контроль имеет более широкое значение, его можно сформулировать как особую комплексную систему мер и инструментов государственной политики страны, направленных на регулирование и эффективное взаимодействие всех хозяйствующих структур, независимо от форм собственности с целью увеличения и сохранения финансовых и иных ресурсов страны. Сущностью государственного контроля является их рациональное и добросовестное использование.

Концепция государственного контроля опирается на то, что он осуществляется непрерывно в процессе движения бюджетных средств, проводится высококвалифицированными специалистами, влияет на обеспечение сохранности и эффективности использования государственных ресурсов, способствует обнаружению и предотвращению финансовых нарушений. Таким образом, целью системы государственного и муниципального финансового контроля является обеспечение эффективности финансовой деятельности государства и муниципальных образований. С помощью финансового контроля государство следит за тем, чтобы все запланированные средства своевременно поступали по назначению, а также за целевым использованием выделенных государственных средств. В широком понимании целью государственного и муниципального финансового контроля, является создание научно обоснованной финансовой политики, создание эффективно финансового механизма страны.

Государственный и муниципальный финансовый контроль сегодня весьма многообразен. Он осуществляется целой системой органов, функционирующих как на уровне РФ, субъектов РФ, так и на уровне муниципальных образований.

Акцентируя внимание на важности обеспечения единой методологии государственного и муниципального контроля, нельзя не отметить приоритетность правовых аспектов в процессе формирования эффективной системы государственного и муниципального финансового контроля. В настоящее время основополагающим федеральным законом о совместной работе государственных и муниципальных контрольно-счетных органов является закон № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований» [5].

Введение данного закона свидетельствует о том, что именно внешний государ-

ственный и муниципальный финансовый контроль признан одной из фундаментальных сфер общественной жизни, и позволяет говорить о новом этапе его развития. После завершения процесса становления контрольно-счетных органов в регионах и образования контрольно-счетных органов во многих крупных муниципалитетах, после осмысления пятнадцатилетнего опыта деятельности контрольно-счетных органов наступило время законодательного закрепления этого опыта [10].

До принятия данного закона правовое положение контрольно-счетных органов регулировалось самостоятельно каждым субъектом РФ. Отсутствие единого правового регулирования порождало различные противоположные подходы к определению их места в системе регионального управления. В законе определены положения, которые необходимы для эффективной деятельности контрольно-счетных органов, как государственных, так и муниципальных. Данный закон закрепил термин «внешний финансовый контроль» в отношении деятельности контрольно-счетных органов, понятийно отделив их от органов контроля в системе исполнительной власти. В положениях закона последовательно проводится принцип организационной и функциональной независимости контрольно-счетных органов субъектов РФ и контрольно-счетных органов муниципальных образований.

Федеральный закон наделил контрольно-счетные органы субъектов РФ необходимой компетенцией для осуществления системного внешнего финансового контроля, включая полномочия по анализу эффективности использования бюджетных средств, эффективности принимаемых исполнительной властью бюджетных решений. Также закон определил основы взаимодействия контрольно-счетных органов на всех уровнях публичной власти.

В настоящее время высшим органом государственной власти по осуществлению внешнего государственного аудита (контроля) является Счетная палата РФ, как самостоятельный орган, образуемый при Федеральном собрании РФ. Согласно федеральному закону № 41-ФЗ «О Счетной палате РФ» [4], Счетная палата РФ осуществляет внешний государственный аудит (контроль) в отношении федеральных государственных органов (в том числе и их аппаратов), органов государственных внебюджетных фондов, Центрального банка РФ, федеральных государственных организациях – учреждений, унитарных предприятий, корпораций и компаний, хозяйственных товариществ и обществ с участием РФ в их уставных ка-

питалах. При этом Счетная палата РФ осуществляет внешний государственный аудит (контроль) в отношении государственных органов субъектов РФ и органов местного самоуправления только в пределах компетенции, установленной Бюджетным кодексом РФ и данным федеральным законом.

формироваться четкая система источников права, регулирующих отношения по государственному финансовому контролю, на федеральном и региональном уровнях, что, несомненно, должно отразиться на эффективности взаимодействия органов государственного и муниципального,



*Взаимодействие контрольно-счетных органов государственного и муниципального внешнего финансового контроля*

Значение финансового контроля для публичных финансов и государственного хозяйства делает высший орган финансового контроля – Счетную палату РФ одним из институтов конституционного финансового права. В Конституции РФ [2] вопросами организации и деятельности Счетной палаты РФ отражены положения, содержащиеся в ст. 101, 102, 103. Другим базовым источником права, регулирующим организацию и осуществление государственного финансового контроля, является Бюджетный кодекс РФ [1].

В развитии положений Конституции РФ и Бюджетного кодекса РФ должна

в частности, внешнего финансового контроля (рисунок).

Счетной палатой РФ в целях повышения качества контрольной и экспертно-аналитической деятельности, эффективности внешнего государственного и муниципального финансового аудита (контроля) образован Совет контрольно-счетных органов при Счетной палате РФ (далее – Совет). Совет действует на основе добровольности вхождения и равноправия членов Совета в процессе его деятельности и работы. Положение о Совете контрольно-счетных органов при Счетной палате РФ [6] определяет равные права на вхождение и участие в работе,

как контрольно-счетного органа субъекта РФ, так и любого контрольно-счетного органа муниципального образования. Законодательство РФ четко разделяет государственный и муниципальный контроль, но при этом проводит между ними параллель и подчеркивает важность и необходимость обоих. В своей работе, как контрольно-счетный орган субъекта региона РФ, так и муниципального образования могут применять и использовать различные методики проведения аудита и экспертного анализа, опираясь на опыт аудиторов, формировать отчеты по своим разработанным стандартам, при этом однородные экономические нарушения и степень нанесения ущерба трактуются субъективно и оцениваются по разным критериям.

На муниципальном уровне данный контроль нуждается в большем совершенствовании. Прежде всего, должна быть сформирована соответствующая законодательная, нормативная, правовая, методическая база, созданы единые стандарты контрольных мероприятий.

Счетная палата РФ и контрольно-счетный орган субъекта РФ вправе разрабатывать и принимать нормативно-правовые акты и стандарты по проведению аудита (контроля), но данные документы носят рекомендательный характер и являются базовыми. На местах отдано право самостоятельно решать, чем пользоваться в работе, своими нормативными документами или опираться на опыт вышестоящего «партнера». Данный подход не всегда является рациональным, на деле однородные правовые и экономические нарушения отражаются по разным показателям экспертного заключения, что в итоге приводит к дисбалансу оценки экономико-правовых нарушений и преступлений, сказывается на рейтинге общеэкономических показателей, как в одном регионе, так и в стране в целом. Для построения эффективной системы государственного финансового контроля считаем целесообразным руководствоваться едиными правовыми стандартами аудита (контроля), едиными классификаторами нарушений, едиными формами экспертного отчета и заключения, составлять их по унифицированным формам и по установленным отчетным периодам. Формировать единый реестр проверок контрольно-надзорными органами, с целью исключения дублирования проверок, или наоборот недоохвата проверяемых субъектов, с обязательным размещением унифицированной и согласованной информации о деятельности и итогах работы в интернет-сети на официальных порталах и сайтах, с целью

систематизации и обобщения информации и исключения субъективизма на местах.

Создание единой методологии государственного и муниципального финансового контроля в РФ позволит всем субъектам и объектам контроля получить четкие ориентиры в процессе определения и реализации своих задач, функций, полномочий, а также определить цели, задачи, принципы, этические нормы финансового контроля [3]. Отсутствие общих подходов к классификации государственного и муниципального финансового контроля, стандартизации контрольных процедур, единой терминологии создает трудности в разработке и применении нормативно-правовых актов, методических документов контролирующих органов, способствует возникновению ряда спорных ситуаций.

Данные проблемы также нашли отражение в программе Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. [7]. В программе дается определение государственного и муниципального финансового контроля, и впервые на таком уровне регламентации официально вводятся понятия внешнего и внутреннего финансового контроля. При этом понятия внешнего финансового контроля и аудита отождествляются. В главе 9 данной Программы определена проблема необходимости реформирования государственного и муниципального финансового контроля, поставлена необходимость более четкого разграничения полномочий органов финансового контроля по горизонтали (т.е. между органами государственного (муниципального) финансового контроля публично-правового образования) и по вертикали (т.е. между органами государственного (муниципального) финансового контроля разных публично-правовых образований), в том числе в части контроля за соблюдением субъектами РФ (муниципальными образованиями) целей и условий получения межбюджетных трансфертов.

Важным направлением повышения эффективности государственного и муниципального финансового контроля является использование новых информационных технологий. Необходимым условием эффективной деятельности государственных и муниципальных контрольно-счетных органов является создание систем электронного документооборота. Информатизация деятельности органов государственного и муниципального финансового контроля на основе передовых технологий с использованием оперативной информации открывает перспективы повышения эффективности использования государственных средств.

Таким образом, в сложившихся условиях хозяйствования следует признать важность и приоритетное значение формирования эффективных механизмов финансового контроля (аудита) в системе управления государством. При этом, как показывает практика, взаимодействие органов государственного и муниципального финансового контроля играет одну из ключевых ролей в реализации конституционного права каждого гражданина на общественный контроль за публичными финансами страны, в борьбе противодействия коррупции, в обеспечении эффективной системы национальной экономической безопасности государства в целом.

### 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. Мысляева И.Н. Государственные и муниципальные финансы [Текст] / И.Н. Мысляева. – М.: ИНФРА-М, 2012. – 393 с.
4. 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/).
5. 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/).
6. Положение о Совете контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации [Электронный ресурс]: Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации. – Режим доступа: [http://www.ach.gov.ru/activities/interaction-with-csr/Polog\\_Sovet\\_CSO.pdf](http://www.ach.gov.ru/activities/interaction-with-csr/Polog_Sovet_CSO.pdf).
7. Программа по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_123215/?frame=1/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_123215/?frame=1/).
8. Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г. [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_156759](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156759).

9. 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>.

10. Цуциев М.А. Внешний финконтроль: новый этап развития [Электронный ресурс] / М.А. Цуциев. – Режим доступа: <http://fz-83.ru>.

### References

1. Bjudzhetnyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 31 ijulja 1998 g. no. 145-FZ [Jelektronnyj resurs]: Spravochno-pravovaja sistema «KonsultantPljus». Rezhim do-stupa: <http://www.consultant.ru/popular/budget/>.
2. Konstitucija Rossijskoj Federacii ot 12 dekabnja 1993 g. [Jelektronnyj resurs]: Spravochno-pravovaja sistema «KonsultantPljus». Rezhim dostupa: <http://www.consultant.ru>.
3. Mysljaeva I.N. Gosudarstvennye i municipalnye finansy [Tekst] / I.N. Mysljaeva. M: INFRA-M, 2012. 393 p.
4. O Schetnoj palate Rossijskoj Federacii: Federalnyj zakon ot 5 aprelja 2013 g. no. 41-FZ [Jelektronnyj resurs]: Spravochno-pravovaja sistema «KonsultantPljus». Rezhim dostupa: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_170581/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_170581/).
5. Ob obshhix principah organizacii i dejatelnosti kontrolno-schetnyh organov subektov Rossijskoj Federacii i municipalnyh obrazovanij: Federalnyj zakon ot 7 fevralja 2011 g. no. 6-FZ [Jelektronnyj resurs]: Spravochno-pravovaja sistema «Konsultant-Pljus». Rezhim dostupa: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_159780/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_159780/).
6. Polozhenie o Sovete kontrolno-schetnyh organov pri Schetnoj palate Rossijskoj Federacii [Jelektronnyj resurs]: Oficialnyj sayt Schetnoj palaty Rossijskoj Federacii. Rezhim dostupa: [http://www.ach.gov.ru/activities/interaction-with-csr/Polog\\_Sovet\\_CSO.pdf](http://www.ach.gov.ru/activities/interaction-with-csr/Polog_Sovet_CSO.pdf).
7. Programma po povysheniju jeffektivnosti bjudzhetnyh rashodov na period do 2012 g. [Jelektronnyj resurs]: Spravochno-pravovaja sistema «KonsultantPljus». Rezhim dostupa: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_123215/?frame=1/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_123215/?frame=1/).
8. Programma povyshenija jeffektivnosti upravlenija obshhestvennymi (gosudarstvennymi i municipalnymi) finansami na period do 2018 g. [Jelektronnyj resurs]: Spravochno-pravovaja sistema «KonsultantPljus». Rezhim dostupa: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_156759](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156759).
9. Seljukov M.V. Sistema finansovo-bjudzhetnogo kontrolja i ego rol v obespechenii finansovoj bezopasnosti regiona [Jelektronnyj resurs] / M.V. Seljukov, N.P. Shalygina // Sovremennye problemy nauki i obrazovanija. 2014. no. 3; URL: <http://www.science-education.ru/117-13117>.
10. Cuciev M.A. Vneshnij finkontrol: novyj jetap razvitiija [Jelektronnyj resurs] / M.A. Cuciev. Rezhim dostupa: <http://fz-83.ru>.

### Рецензенты:

Растворцева С.Н., д.э.н., профессор кафедры мировой экономики, НИУ «БелГУ», г. Белгород;

Зимакова Л.А., д.э.н., профессор кафедры бухгалтерского учета и аудита, НИУ «БелГУ», г. Белгород.