

УДК 336.114

Авилочкина Анна Романовна

магистрант направления 38.04.08 «Финансы и кредит» магистерской программы «Государственные и муниципальные финансы» Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации
Россия, Москва
nyuta.ka@mail.ru

ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация

В статье рассмотрены проблемы финансового контроля, сдерживающие повышение эффективности механизмов управления государственными финансами. Актуализируя пути их решения, определена необходимость не только в прозрачности, но и срочности предоставления отчётов с целью максимально эффективного использования финансовых ресурсов и человеческого потенциала.

Ключевые слова:

государственный финансовый контроль, бюджетный контроль, государственные закупки, общественный контроль, государственно-частное партнерство

Anna R. Avilochkina

Master of direction 38.04.08 "Finance and Credit" master's program "Public and municipal finance" Financial University under the Government of the Russian Federation
Russia, Moscow
nyuta.ka@mail.ru

PROBLEMS OF FINANCIAL CONTROL IN THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract

The article examines the problems of financial control, which hinder the enhancement of the effectiveness of mechanisms for managing public finances. Actualizing the ways of their solution, the need is determined not only for transparency, but also for the urgency of providing reports in order to maximize the effective use of financial resources and human potential.

Keywords:

state financial control, budgetary control, government procurements, public control, public-private partnership

В настоящее время финансовая система России на фоне быстроменяющейся геополитической обстановки недостаточно стабильна. Поэтому, сейчас наша задача: использовать показатели уровня финансовой системы и научно определять наиболее благоприятные пути развития рыночной экономики, с целью повышения уровня благосостояния россиян.

Для устойчивой работы сфер финансовой системы необходимо не только заблаговременно просчитывать возможные риски в ведении хозяйства, но и внедрять прогрессивные методы финансового контроля. При этом нужно повысить его эффективность – создать единый план контрольных мероприятий, с полной их систематизацией, сформировать единую информационную базу и единый методологический подход к процессу осуществления контроля. Такой инструментарий следует использовать, одновременно повышая ответственность руководителей и активацию общественного контроля.

Недостатки в области обоснования решений государственной поддержки **инвестиционных проектов**, видны на практике уже сейчас. Поэтому требуется незамедлительно доработать методики и усилить контроль за осуществлением соглашений государственно-частного партнерства по всем отраслям экономики. Есть надежда, что это поможет исключить недобросовестных участников, обеспечивающих согласование интересов общества, инвестора и государственного бюджета.

Необходимо также, своевременно совершенствовать не только теорию финансового контроля, но и повышать квалификацию специалистов на систематической основе, учитывая реалии современного российского общества.

Основной барьер, препятствующий повышению эффективности механизма управления государственными финансами в Российской Федерации, – сложность организации финансового контроля.

Его цель заключается в получении полной и достоверной информации о принимаемых решениях органов государственной власти и местного самоуправления в управлении финансами, при этом выявление нарушений законодательства в бюджетной и налоговой сферах.

Однако, стоит обратить внимание на проблему, касающуюся правового регулирования, где из-за отсутствия четкой нормативно-правовой базы, нет самого определения государственного финансового контроля в бюджетном законодательстве.

Согласно Указу Президента РФ от 25 июля 1996 года № 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации» под государственным финансовым контролем понимается – «контроль за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, организацией денежного обращения, использованием кредитных ресурсов, состоянием государственного внутреннего и внешнего долга, государственных резервов, предоставлением финансовых и налоговых льгот и преимуществ».

Руководствуясь же статьей 265 Бюджетного кодекса Российской Федерации под «государственным финансовым контролем» подразумевают «бюджетный контроль», несмотря на то, что государственный финансовый контроль решает глобальные задачи, в то время как бюджетный – локальные, связанные с бюджетными средствами и бюджетным процессом.

Ещё один вопрос касается возложенных на Федеральное казначейство Российской Федерации полномочий по контролю.

Делая ставку на будущее, сегодня ведущую роль занимают информационные технологии. Так, главным результатом в этой области стало введение с 1 января 2016 года в эксплуатацию крупной Единой информационной системы в сфере закупок – ЕИС. Начиная с 1 января 2017 года стартовала реформа по усилению казначейского контроля за бюджетными расходами: соответствие информации, содержащейся в планах закупок, графиках, протоколе и проекте контракта, размещаемых в ЕИС, утвержденным и доведенным до заказчика ключевым финансовым показателям.

Однако Единая информационная система была не в состоянии справиться с резко возросшим числом обращений в виду размещения данных о закупках. Федеральное казначейство Российской Федерации было вынуждено признать факт «технических трудностей», лишившись внутреннего контроля над заказчиками и их закупками.

Для предотвращения коллапса в будущем стоит обратить внимание:

- на сроки вступления в силу законодательных поправок, учитывая время на доработку Единой информационной системы;
- ввести мораторий на привлечение заказчиков к ответственности на время «технических трудностей» в работе системы;
- разрешить региональным и муниципальным заказчикам размещать закупки на своих порталах в случае сбоев Единой информационной системы;
- преобразовать Единую информационную систему только в «аналитический модуль» для мониторинга и контроля действий заказчиков, задействовав, таким образом, электронные торговые площадки, на которых можно опубликовывать информацию о торгах.

Финансовый контроль в системе исполнительных органов власти в Российской Федерации осуществляют федеральные службы, деятельность которых контролируется Минфином России. Одной из таких служб, ведётся контроль за исполнением законодательства о противодействии легализации доходов, полученных преступным путем [1].

Так, в 2015 году было начато строительство Клинического перинатального центра в городе Сургут. Объект должен был обойтись госбюджету в 18,4 млрд рублей, хотя сметная стоимость строительства объекта вдвое меньше – 9,78 млрд рублей.

Благодаря своевременному вмешательству активистов ОНФ стоимость удалось снизить на 3,5 млрд рублей, а 5 млрд рублей (стоимость 25 детских садов) вернуть в региональный бюджет.

Проведенный анализ Счетной палатой показал, что одной из причин коррупции в стране, являются устаревшие подходы к ценообразованию, а это «траты избыточно полученных бюджетных ресурсов» с использованием «серых» схем и «дыр» в законах при государственных закупках.

В первую очередь, это находит своё проявление в законодательной сфере, которая требует совершенствования структуры, с целью внесения корректировок по мере необходимости. У большинства участников, как заказчиков, так и поставщиков в ходе проведения процедуры государственных закупок возникают трудности с пониманием самого процесса контрактной системы. Возникает необходимость обращения к большому числу законодательных и нормативно-правовых актов, которые могут быть актуализированы в короткий период времени.

Таким образом, возникает ряд проблем, с которыми можно столкнуться на любом этапе проведения **закупки**. Допустив ошибку, должностное лицо понесет административную и уголовную ответственность согласно Федеральному закону № 44-ФЗ от 5 апреля 2013 года «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Будет также привлечено к материальной ответственности в виде выплаты штрафа согласно положениям Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Выходом на новый уровень может стать создание Кодекса закупок как отдельной единой базы законов, связанных с закупками. Это позволит исключить многообразие документов и различного рода противоречий в законодательстве и приведёт к снижению риска коррупции и расходов бюджетных средств, а, следовательно, удастся достичь прозрачности и эффективности деятельности финансового контроля.

В процессе осуществления государственных закупок, одна из форм контроля – это общественный контроль [2]. В России это «Общероссийский народный фронт» (ОНФ), который ведет активную деятельность в этой сфере.

За время своей работы ОНФ предотвратил более 500 сомнительных закупок на сумму в 175 млрд рублей. Но, несмотря на возросшее влияние общественного движения, отделения ОНФ не ведут своей финансово-хозяйственной деятельности, а

информация, предоставленная ими о выявленных коррупционных действиях, зачастую не проверяется.

Законодательно общественные объединения и объединения юридических лиц, наделяются рядом полномочий по контролю. Однако, чиновники игнорируют закон № 44-ФЗ, так как в нем отсутствует регламент подобных затрат бюджетных средств.

Но есть пути для решения этой проблемы:

- ускорить внедрение института нормирования, планирования и контроля государственных закупок;

- создать каталог стандартных работ, услуг и товаров;

- проработать нормативно-правовую базу, а именно создать условия для того, чтобы результаты деятельности были и у других общественных объединений, занимающихся общественным контролем с целью повышения эффективности управления государственными финансами.

Другой проблемой выступает отсутствие государственного финансового контроля за эффективностью бюджетных трат в ходе реализацией поставленных задач в проектах государственно-частного партнерства (ГЧП).

Убыточным примером ГЧП, по данным таблицы 1, служит строительство платной федеральной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург. Показатель инвестиционной привлекательности участка автотрассы – низкий. Объясняется это тем, что строительство, содержание и ремонт окупиться не смогут, несмотря на платные условия проезда.

Таблица 1 – Строительство скоростной автомобильной дороги М-11

Приоритетные участки	58 км –149 км	258 км –334 км	646 км –684 км
Вид ГЧП	концессионное соглашение	долгосрочное инвестиционное соглашение	контракт жизненного цикла
Сроки строительства	2014-2017	2012-2015	2014-2016
Стоимость строительства млрд рублей (цены 2012)	67,0	46,5	35,2
Стоимость строительства млрд рублей (цены 2014)	72,0	51,0	37,8
Доля частного капитала, %	30	10	30

Источник: составлено автором

За два года строительство подорожало на 8,1% – 12,1 млрд рублей, а один километр дороги вырос в цене на 59 млн. рублей [3]. При этом доля вложенных частных средств лишь 2%, остальные 98% – государственные затраты. В мировой практике наоборот: государственные средства, как дополнение к частным долгосрочным инвестициям, исполняют потребности общества, сохраняя при этом бюджет.

Так, отсутствие в России единой системы управления рисками и результативностью на основе ключевых показателей инвестиционной деятельности и единого теоретико-методологического подхода к ГЧП создает затруднения в реализации государственных проектов.

На сегодняшний день, в различных стадиях реализации находится порядка 600 проектов ГЧП, на сумму 1 трлн. рублей, где доля частных инвестиций составляет лишь пятую часть. При этом процент возврата бюджетных средств, по результатам финансового контроля, пресекающий хищение и нецелевое использование, низкий [6]. Это является основанием в необходимости совершенствования реализации проверок и ревизий в процессе осуществления контрольных мероприятий.

В ходе проверок эффективности расходов бюджета органам, осуществляющим государственный финансовый контроль, необходимо также делать поправку на уровень инфляции, так как зачастую в планах разработки проекта объемы финансирования программы не учитывают данную корректировку.

По словам председателя Счётной палаты – высшего органа внешнего государственного финансового контроля – Татьяны Голиковой, примером неэффективного расходования средств может служить убыточное строительство платной автомобильной дороги ЦКАД («Центральной кольцевой автомобильной дороги»), которое планируется закончить до 2025 года.

Основные данные инфраструктурного проекта ЦКАД представлены в таблице 2.

Половина стоимости проекта оплачивается из средств Фонда национального благосостояния России, инвестированных в ценные бумаги компаний в размере 150 млрд рублей. Остальная часть представлена средствами из федерального бюджета – 75,67 млрд рублей, прямыми заимствованиями ГК «Автодор» – 1,069 млрд рублей и частными инвестициями – 86,53 млрд рублей.

Таблица 2 – Инфраструктурный проект ЦКАД

Наименование проекта	Инициатор проекта	ФОИВ, осуществляющий контроль	Предельный объем средств ФНБ	Финансовый актив, Минимальная доходность
Центральная кольцевая автомобильная дорога	ГК «Российские автомобильные дороги»	Минтранс России	150 млрд рублей	облигации Государственной компании «Российские автомобильные дороги», Инфляция РФ+1%

Источник: составлено автором

В ходе разработки обоснований инвестиций выбранный сценарий строительства трассы принят не на основании технико-экономического сравнения вариантов.

Как следствие общий объем финансирования были вынуждены увеличить на 4%, в итоге он составил 313,3 млрд рублей. Проект стал более дорогостоящим, а средства используются не по назначению.

По представленным сведениям, Счётной палаты, в 2015 году привлеченные средства из Фонда национального благосостояния России, а именно 21,73 млрд рублей, не использовались и хранились на счете ГК «Автодор» в Газпромбанке плюс начислен процент по ним – 262 млн. рублей.

Показатели документации приоритетного проекта и цены его реализации расходятся: на 15% по стройматериалам и 20% – по работам. Технологический и ценовой аудит, проводимый ГК «Автодор», также имеют несоответствие, например, 82% по песку и 50% по щебню.

Непростая экономическая ситуация только усугубляет проблему: рост инфляции и ослабление курса рубля вряд ли удастся покрыть индексацией стоимости на основе официальных дефляторов.

Таким образом, фрагментарность финансового контроля за растратами целевых средств, направленных на инфраструктурные проекты, а также отсутствие механизмов наказания за неэффективное использование бюджетных средств являются текущими проблемами, которые необходимо решить.

Решением может послужить усиление такого механизма финансового контроля, как казначейское сопровождение государственных контрактов, проводимое Казначейством России, которое позволит:

- непрерывно осуществлять финансовый контроль за расходованием бюджетных средств;
- обеспечить прозрачное движение целевых бюджетных средств;
- своевременно исполнять договорные обязательства
- развить экономику через подконтрольное доведение средств бюджета до намеченного сектора экономики.
- снизить риски потерь бюджетов.

Казначейское сопровождение осуществляется согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 30.12.2016 № 1552 уже на протяжении 3-х лет, несмотря на это, определение термина законодательно так и не закреплено.

Можно сказать, что сопровождение контрактов относительно новый механизм финансового контроля. Несмотря на то, что данный метод представляется достаточно эффективным, на его пути уже встречаются ряд проблем, связанных с его недолгим применением. Так, наиболее важной выступает недостаточный уровень развитости информационной базы, а также неудобства, вызванные необходимостью открывать подрядчикам и субподрядчикам счета в других банках.

Повысить эффективность финансового контроля непросто. Необходимо создать единый план контрольных мероприятий, с полной их систематизацией, сформировать единую информационную базу и единый методологический подход к процессу осуществления контроля. Конечно же, инструментарий следует использовать, одновременно повышая ответственность руководителей и активацию общественного контроля.

Итак, наиболее действенным из направлений в повышении эффективности в области легализации доходов, сегодня, может стать усиление роли общественного контроля с предоставлением большего объема полномочий в сфере финансового контроля организациям, объединениям и гражданам.

Можно заключить, что проблем с финансовым контролем в России немало и все носят срочный характер. От качества их решения зависит перспектива оздоровления экономики нашей страны.

Список использованных источников

1. Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путём, и

финансированию терроризма». // [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32834/

2. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». // [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/

3. За честные закупки. ОНФ. РФ. Истории успеха. // [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://zachestnyezakupki.onf.ru/success>

4. Аналитическое исследование. Оценка эффективности проектов ГЧП по сравнению с иными формами реализации инфраструктурных проектов в странах-участницах ЕАЭС. // [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://pppcenter.ru/assets/files/issledovanie_100118.pdf

5. Грязнова А.Г., Маркина Е.В. Финансы. Учебник. 2-е изд. – М.: Финансы и статистика, 2012. // [Учебный портал] / Режим доступа: <http://study-i.ru/economics/finance/>

6. Куцури Г.Н., Левдонский А.А. Формирование параметров федерального бюджета с использованием специальных методов повышения его устойчивости / Г.Н. Куцури, А.А. Левдонский // [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://elibrary.ru/item.asp?id=26137542>

7. Левдонский А.А. Бюджетные риски и устойчивость федерального бюджета / А.А. Левдонский // [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://elibrary.ru/item.asp?id=26607651>

8. Tatuev A.A. Formation of a new organizational and economic mechanism enhancing the functional role of population's savings in financing investments [Text] / Tatuev A.A., Kutsuri G.N., Shanin S.A., Rokotyanskaya V.V., Ovcharova // Journal of Advanced Research in Law and Economics. – 2016. – № 7 – С. 1858-1867.