

ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

© И. В. Ружицкая, 2015,

канд. экон. наук, доцент кафедры менеджмента,

Владимирский филиал РАНХиГС

В условиях рынка, вызвавшего глубокие изменения в экономике России и повлекшего огромное расширение сферы финансовых отношений и взаимосвязей, потребовалось применение адекватных форм и методов организации государственного финансового контроля, нацеленного на повышение эффективности использования бюджетной системы и управления страной в целом, где государственный финансовый контроль представляет совокупность мероприятий, направленных на соблюдение финансового законодательства и финансовой дисциплины всеми субъектами хозяйствования и управления, и направлен прежде всего на оценку эффективности финансовых операций и целесообразность произведенных расходов.

Необходимость совершенствования методов государственного финансового контроля обусловлена одной из важнейших проблем - эффективным использованием бюджетных средств и в целом финансовых ресурсов, необходимых для развития отраслей и сфер экономики, регионов, а также реализации намеченных программ развития с учетом стоящих социально-экономических задач, что на современном этапе требует особого внимания к осуществлению государственного финансового контроля в рамках изучения теоретических аспектов его ведения в Российской Федерации, определения его особенностей на современном этапе на основе анализа для разработки рекомендаций по его совершенствованию.

Основные цели государственного финансового контроля определяют методы, способы и направления его ведения. Роль, место и сущность финансового контроля в экономической жизни общества состоит в использовании его как механизма (или инструмента) системы управления, задачами которого являются выявление нарушений и пресечение злоупотреблений в сфере финансов, повышение финансовой дисциплины и соблюдение финансового законодательства (рисунок 1).



Рис. 1. Роль, сущность, цели и задачи государственного финансового контроля

Финансовый контроль реализуется через его основные направления, главными из которых являются:

- 1) налоговый учёт организаций и физических лиц;
- 2) налоговый контроль за надлежащим учётом объектов налогообложения;
- 3) налоговый контроль за соблюдением порядка уплаты налогов и сборов;
- 4) налоговый контроль за законностью использования налоговых льгот;
- 5) налоговый контроль за соответствием крупных расходов физических лиц их доходам;
- 6) налоговый контроль за исполнением решений налоговых и др. уполномоченных органов;
- 7) налоговый контроль за своевременным перечислением налоговых платежей и исполнением платежных поручений налогоплательщиков и инкассовых поручений налоговых органов в кредитных организациях;
- 8) выявление обстоятельств, способствующих совершению правонарушений налогового законодательства.

Основные виды государственного финансового контроля и структуры, его осуществляющие, в современной России определяются по разным критериям и имеют различные характеристики, с учетом которых виды государственного финансового контроля классифицируются:

- в зависимости от объекта контроля: бюджетный, налоговый, таможенный, валютный, денежно-кредитный и др.;
- по разграничению контрольных мероприятий: выездная и камеральная проверка (выездная проверка проводится по месту нахождения проверяемой

организации, а камеральная проверка проводится по месту нахождения контрольного органа);

- по времени контроля: предварительный, текущий, последующий.

Организация государственного финансового контроля в Российской Федерации осуществляется органами и институциональными структурами органов исполнительной и законодательной власти, важнейшими из которых являются *Федеральная налоговая служба РФ (ФНС России) и её территориальные органы, Счётная палата* (образуемая Федеральным собранием и подотчётная ему), *Центральный банк (Банк России)*, Федеральные службы России по финансовому оздоровлению и банкротству (рисунок 2).

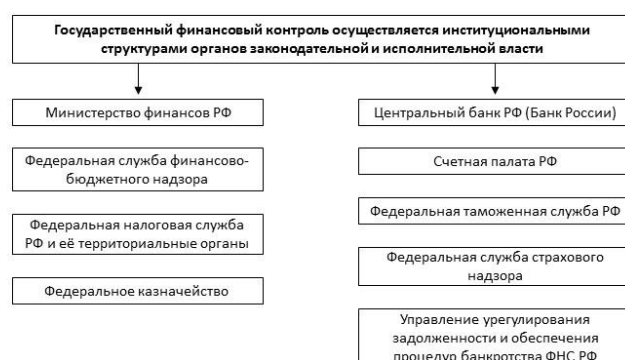


Рис. 2. Организация государственного финансового контроля в Российской Федерации

Анализ финансового контроля в области бюджетных доходов в России (проведенный Федеральной налоговой службой РФ) в период 2011-2013 гг. позволил определить особенности его современного состояния, которые выражаются в разном характере финансовых операций по движению государственных централизованных денежных средств в налоговой и бюджетной системе, в связи с чем основными направлениями налогового контроля стали произошедшие изменения, связанные с тем, что теперь приоритет отдаётся камеральному контролю, а доля выездных проверок и налоговых инспекторов, их осуществляющих, снизилась с 12 % в 2011 г. до 3 % в 2013 году.

Кроме того, остается высокой доля организаций, не представляющих отчётность (или представляющих «нулевые балансы»), что отражает таблица 1 и рисунок 3.

Таблица 1

Результаты контрольной работы ФНС России

Показатель	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Количество организаций на налоговом учёте	3316265	3529917	4461328
Количество организаций, не представляющих отчётность	1610379	1595215	-

То же в %	49	45	-
Количество камеральных проверок	22449716	38037362	40901352
Доначислено платежей, млн руб.	35942	67141	122554
Количество организаций, проверенных на выездных проверках	410749	284307	147022
То же в %	12	8	3
Выявлено число нарушений	244283	199649	132620
Доначислено платежей, млн руб.	67124	113700	224217
Численность работников на выездных проверках, чел.	35803	27536	

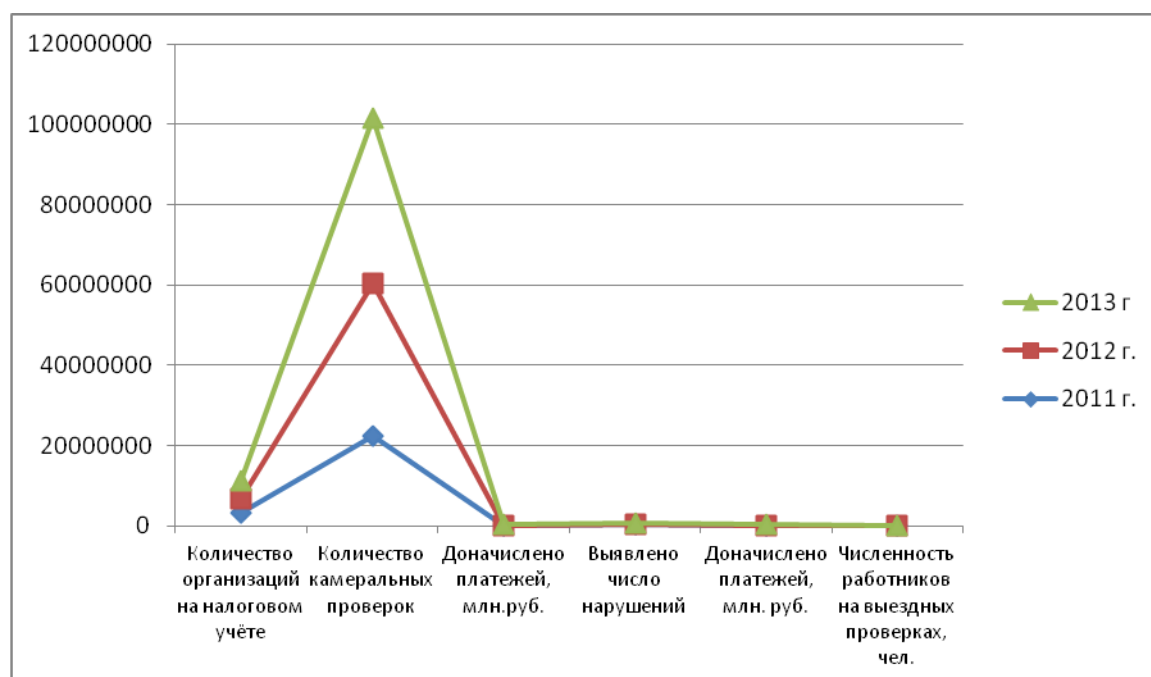


Рис. 3. График динамики проверок и доначисленных платежей в бюджет

Анализ финансового контроля бюджетных расходов по формированию и исполнению доходов федерального бюджета в период 2011-2013 гг., по данным Счётной палаты РФ, позволил выявить основные результаты, которые отражены в таблице 2, где наблюдается рост ущерба, нанесенного бюджету, вместе с ростом контрольных мероприятий и ростом возбужденных уголовных дел.

Таблица 2

Результаты анализа финансового контроля бюджетных расходов по формированию и исполнению доходов федерального бюджета за 2010-2012 гг., по данным Счетной палаты РФ

Показатели	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Количество контрольных мероприятий	276	487	3857
Выявленный ущерб федеральному бюджету, млрд руб.	44	116	906
Возмещено федеральному бюджету, млрд руб.	-	20	66
Количество предписаний Счётной палаты РФ	-	-	5300
Количество возбуждённых уголовных дел	-	-	702

Количество заседаний Коллегии Счётной палаты РФ	33	42	415
Количество вопросов, рассмотренных по результатам ревизий	46	357	2941

На рисунке 4 отражен одновременный рост нанесенного бюджету ущерба, рост уголовных дел с ростом количества заседаний и контрольных мероприятий по результатам ревизий.

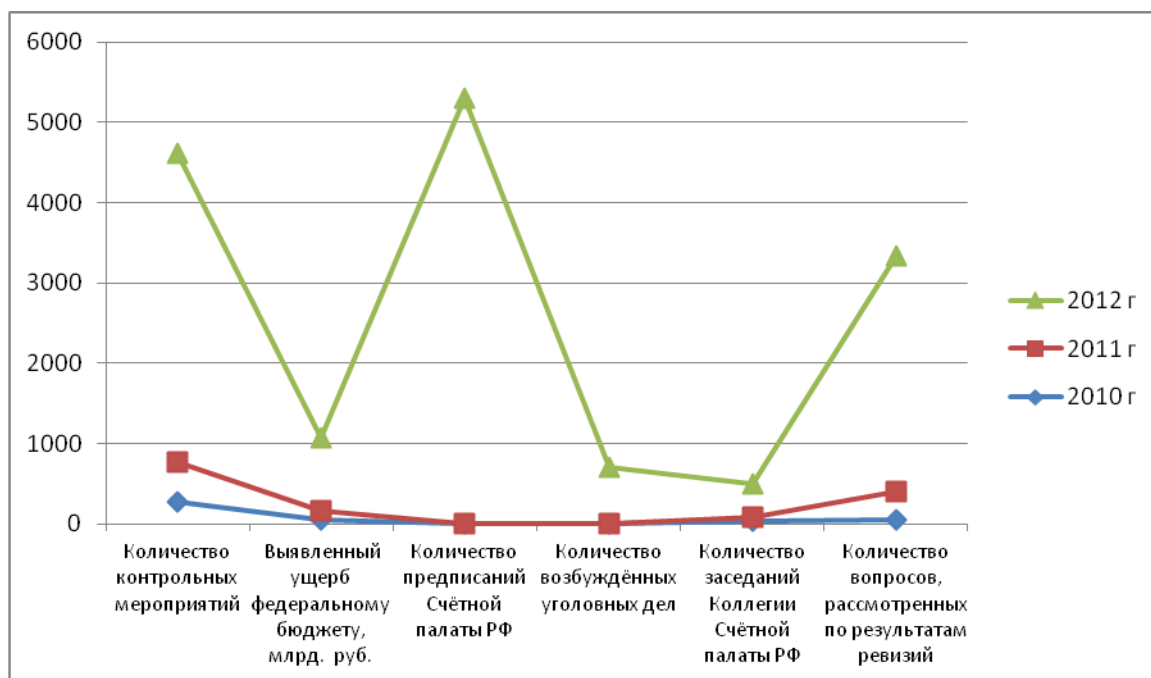


Рис. 4. График динамики ущерба, нанесенного бюджету, а также возбужденных уголовных дел, роста контрольных мероприятий, количества заседаний и вопросов по результатам ревизий

Анализ финансового контроля в области бюджетных расходов по формированию и исполнению доходов федерального бюджета в период 2011-2013 годов показал ряд нарушений по следующим направлениям:

- в налогообложении недропользования, в сфере производства, оборота и реализации нефтепродуктов, алкогольной, табачной продукции и внешнеэкономической деятельности;
- налоговое законодательство не обеспечило необходимого изъятия в бюджет природной ренты;
- отмечены нарушения при проведении реструктуризации задолженности по платежам в федеральный бюджет;
- выявлены нарушения при проверке налогового и бюджетного процессов в субъектах Федерации.

Анализ контроля расходов федерального бюджета показал следующие основные результаты:

- 1) продолжающееся снижение эффективности использования бюджетных средств и расходов на науку, образование, культуру, здравоохранение в связи с большими остатками неиспользованных средств в течение года на лицевых счетах бюджетополучателей;
- 2) планируемая финансовая помощь из федерального бюджета региональным бюджетам не покрывает расходных обязательств субъектов Федерации;

3) подходы к реализации программ развития регионов не отвечают требованиям комплексного решения задач социально-экономического развития субъектов Федерации, допускаются лишь корректировка утвержденных программных мероприятий, в результате чего поставленные цели не достигаются;

4) расходы федерального бюджета на международную деятельность показала, что достоверная оценка зарубежного имущества не была проведена и учёт зарубежной федеральной собственности налажен не был;

5) имелись многие факты незаконного владения государственным имуществом частными структурами;

6) нет эффективных мер по реальному сокращению расходов федерального бюджета на содержание недвижимого имущества за рубежом;

7) имеются нарушения в учёте при осуществлении контроля за государственным долгом Банком России и движением средств федерального бюджета в кредитных организациях;

8) нерациональное использование бюджетных средств при закупках для государственных нужд (то есть без проведения конкурсов), при использовании средств внебюджетных фондов (т.е. на цели, не предусмотренные нормативными актами).

Анализ системы валютного финансового контроля позволил определить его особенности в РФ и механизм, характеристика которого заключается в его 2-уровневой институциональной структуре, состоящей из органов валютного контроля и из агентов валютного контроля (рисунок 5).



Рис. 5. Механизм системы валютного финансового контроля

Кроме того, особенности состоят также в снятии многих действующих валютных ограничений и декларировании отмены остальных с 2007 г., в результате чего на смену режиму лицензирования пришёл режим резервирования. Были сняты ограничения на капитальные операции и требования обязательной продажи экспортной выручки, но главным новшеством стало разрешение на открытие резидентами счетов в зарубежных банках стран OECD в уведомительном характере, что позволило западным банкам кредитовать российские компании без открытия филиалов в России.

Сами механизмы валютного контроля за поступлением экспортной и импортной выручки аналогичны (рисунок 6).

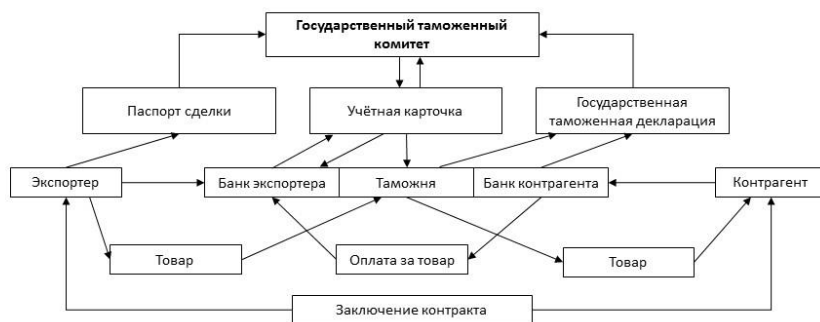


Рис. 6. Механизм валютного контроля за поступлением экспортной выручки (аналогично и за поступлением импортной выручки)

Особенность современной системы валютного контроля, который является частью финансового контроля, заключается в практике его ведения



Рис. 7. Современные особенности валютного финансового контроля

Современная практика ведения государственного финансового контроля заключается в использования информационной базы Счетной палаты, что предопределено задачами его ведения - содействие успешной реализации финансовой

политики государства, нацеленной на повышение эффективности использования финансовых ресурсов на основе достоверности показателей финансовой отчётности.

Это предопределило пути его совершенствования, а именно: необходимость расширения информационной базы контроля, важной для осуществления оперативного и последующего контроля с целью получения достоверной информации об исполнении бюджета на основе первичных документов (Отчета Правительства) (т.е. платёжных поручений по налогоплательщикам).

Другим направлением совершенствования контроля является правовое регулирование его форм и методов ведения, что предполагает применения новой правовой формы его регламентации – это введение стандартов контрольной деятельности, устанавливающих единые принципы проведения контроля и требования к его проведению соответствующими органами, а также требованиями к профессиональной квалификации инспекторов, к правовому и документальному обеспечению проверок, оформлению результатов, действиям контролирующих органов. Благодаря чему динамично развивается «стандартизация» аудиторской деятельности, что может быть очень эффективно и для органов, осуществляющих налоговый контроль, в целях обеспечения единообразного применения норм налогового законодательства.

Общее совершенствование государственного финансового контроля в России связано с преодолением имеющихся недостатков и проблем, решение которых должно осуществляться по следующим направлениям, предусматривающим:

- 1) создание единых методологических основ его проведения;
- 2) совершенствование нормативно-правовой и законодательной базы;
- 3) создание единой терминологии и кодифицированной системы;
- 4) чёткое разграничение полномочий и исключение дублирования действий контрольных органов;
- 5) широкое использование информационных систем;
- 6) организацию системы подготовки и повышения квалификации кадров контрольно-счетных органов;
- 7) осуществление постоянного мониторинга в области расходования бюджетных средств.

Таким образом, необходимо осуществлять контроль носителей информации об операциях со средствами федерального бюджета, заносящихся в базу данных в целях совершенствования финансового контроля Счетной палаты. Это необходимо как для осуществления оперативного контроля, так и для последующего. На сегодняшний день это делается только при проверке Отчета Правительства об исполнении бюджета за прошедший год, что является недостаточным и может быть основным направлением совершенствования государственного финансового контроля.

Общие результаты контрольно-ревизионной деятельности Счётной палаты в период 2011-2013 гг. показали (рисунок 8) имеющиеся резервы для укрепления государственной финансовой дисциплины и совершенствования бюджетного процесса по формированию и исполнению федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов.



Рис. 8. Резервы укрепления государственной финансовой дисциплины и совершенствования бюджетного процесса по формированию и исполнению федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов

Проведённый анализ стал основой для определения поиска путей его совершенствования по следующим направлениям:

- по пути совершенствования механизма валютного регулирования и управления финансовыми процессами и бюджетными ресурсами;
- по пути тесного взаимодействия органов налогового и таможенного контроля с контрольными органами исполнительной власти, Федерального казначейства и Счетной палатой;
- по пути применения новых форм и методов контроля с использованием единых стандартов и принципов его ведения и требований к профессиональной квалификации сотрудников;
- по пути повышения ответственности и координации региональных органов управления с федеральными в соответствии с их правами и ресурсами.

Данные направления предусматривают следующие меры в области совершенствования государственного финансового контроля.

Таблица 3

Основные меры совершенствования финансового контроля

1	2	3	4	5
Необходимость расширения информационной базы с целью получения достоверной информации об исполнении	Регулирование всех видов нарушений в области финансовой дисциплины и мер ответственности за эти нарушения	Развитие новой правовой формы финансового контроля в виде его стандартизации при помощи единых принципов ведения	Ликвидация зависимости Счетной палаты от органов исполнительной власти (которые контролирует) путем развития собственной базы	Совершенствование механизма взаимодействия органов государственного и муниципального финансового контроля с правоохранительными органами

бюджета на основе первичных документов (т.е. платёжных поручений по налогоплательщикам)	для повышения ответственности должностных лиц за неисполнение предписаний контрольных органов, а также закрепление механизма возврата бюджетных средств и ответственности должностных лиц за предоставление необеспеченных бюджетных кредитов, ссуд и др.	контроля и требований к его проведению соответствующими органами	данных Счётной палаты на основе отчётности территориальных органов Федерального казначейства, платёжных поручений налогоплательщиков по уплате налогов	тельными органами в целях своевременного предупреждения, выявления и пресечения нарушений в финансовой сфере
---	---	--	--	--