



А. В. Куклин

Контроль в финансово-бюджетной сфере как инструмент бюджетного процесса и его влияние на социально-экономическое развитие территорий

Управление Федерального казначейства по Республике Саха (Якутия), г. Якутск, Россия

Аннотация. В статье кратко рассматриваются этапы становления государственного (муниципального) финансового контроля в Российской Федерации, а также основные изменения, внесенные в методологию государственного (муниципального) финансового контроля в последние годы в целях повышения эффективности его проведения. Изменения, внесенные в законодательство Российской Федерации в части осуществления внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля в последние годы, сформировали базу для перехода цели контроля к оценке получаемого социально-экономического эффекта от использования ресурсов. Кроме того, в данной статье предпринята попытка раскрыть влияние внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля на социально-экономическое развитие субъекта Российской Федерации. Государственный финансовый контроль является одним из основных звеньев бюджетной системы, при этом часто рассматривается как инструмент последующего контроля. Вместе с тем, по мнению автора, сегодня основная роль финансового контроля трансформируется в сторону предупреждающей. Увеличение объема межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации обуславливает необходимость проведения контрольных мероприятий. На примере консолидированного бюджета Республики Саха (Якутия) за 2019–2022 годы показана динамика изменения доходной части, а также увеличение расходов на бюджетные инвестиции. Также автором обобщены основные цели при проведении контрольных мероприятий Управлением Федерального казначейства по Республике Саха (Якутия).

Ключевые слова: внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль, 100 лет со дня образования контрольно-ревизионных органов Минфина России/

A. V. Kuklin

The Control in the Financial and Budgetary Sphere as an Instrument of the Budget Process and Its Impact on Socio-economic Development of Territories

Federal Treasury Department of the Republic of Sakha (Yakutia)

Abstract. The article briefly discusses the stages in the formation of the state (municipal) financial control in the Russian Federation, as well as the main changes made to the methodology of state (municipal) financial control in recent years in order to increase the effectiveness of its implementation. The changes

made to the legislation of the Russian Federation regarding the implementation of internal state (municipal) financial control in recent years have formed the basis for the transition of the goal of control to the assessment of the socio-economic effect obtained from the use of resources. In addition, this article attempts to reveal the impact of internal state (municipal) financial control on the socio-economic development of the subject of the Russian Federation. State financial control is one of the main links of the budget system, while it's often considered as a tool for subsequent control. At the same time, according to the author, today the main role of financial control is being transformed into a warning one. The increase in the volume of interbudgetary transfers from the federal budget in order to co-finance the expenditure obligations of the constituent entities of the Russian Federation necessitates the implementation of control measures. The example of the consolidated budget of the Republic of Sakha (Yakutia) for 2019-2022 shows the dynamics of changes in the revenue side, as well as an increase in spending on budget investments. Also, the author summarizes the main goals in the implementation of control measures by the Office of the Federal Treasury in the Republic of Sakha (Yakutia).

Keywords: internal state (municipal) financial control, 100 years anniversary of the control and audit bodies of the Ministry of Finance of the Russian Federation.

Государственный (муниципальный) финансовый контроль (далее – Г(М)ФК), являясь одним из этапов бюджетного процесса, носит обязательный и постоянный характер. Г(М)ФК в современной России подразделяется на внешний и внутренний. К полномочиям Счетной палаты Российской Федерации контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований относится внешний. Федеральным казначейством, органами государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся исполнительными органами субъектов Российской Федерации (органами местных администраций), осуществляются полномочия по внутреннему Г(М)ФК.

Контроль, в том числе в сфере государственных финансов, не может выступать как конечная цель. Так, например, Лимской декларацией руководящих принципов контроля установлено, что контроль – не самоцель, а неотъемлемая часть системы регулирования, целью которой является вскрытие отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов, законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов на возможно более ранней стадии с тем, чтобы иметь возможность принять корректирующие меры, в отдельных случаях, привлечь виновных к ответственности, получить компенсацию за причиненный ущерб или осуществить мероприятия по предотвращению или сокращению таких нарушений в будущем [2].

Основными целями и задачами внутреннего Г(М)ФК являются обеспечение соблюдения бюджетного законодательства, эффективное, рациональное, целевое использование бюджетных средств, предупреждение и устранение нарушений финансово-бюджетной дисциплины в бюджетных правоотношениях [1].

Вместе с тем институт Г(М)ФК развивается параллельно с развитием бюджетной системы Российской Федерации. И, следовательно, совместно с преобразованием системы общественных финансов бюджетной системы, направленной на повышение эффективности использования бюджетных ассигнований, трансформируются цели проведения контрольных мероприятий.

Этапы становления финансового контроля в Российской Федерации

В текущем году исполняется 100 лет со дня создания контрольно-ревизионных органов Минфина России (постановление ЦИК и СНК от 23.10.1923).

23 октября 1923 года в составе Наркомата финансов СССР было создано Финансово-контрольное управление с аппаратом на местах. На управление были возложены следующие полномочия: проведение сплошной и своевременной документальной проверки исполнения государственного бюджета, контроль за соблюдением бюджетной дисциплины,

борьба за экономию государственных средств. Таким образом, основной целью при формировании органов государственного финансового контроля был определен последующий контроль.

В Якутской АССР в ноябре 1923 года постановлением Якутского центрального исполнительного комитета было создано Контрольно-ревизионное управление Наркомфина ЯАССР, переименованное в 1925 году в финансово-контрольное управление Наркомфина ЯАССР.

Такая система в Республике Саха (Якутия) существовало до 1990-х годов. 25 декабря 1990 г. №445-1 был принят закон РСФСР «О предприятиях и предпринимательской деятельности», ограничивший возможности государственного контроля. Тем не менее в последующие годы возникла необходимость в реабилитации института государственного контроля. И в 1996 году был принят Указ Президента РФ от 25.07.1996 № 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации».

В 1998 году в Минфине России был создан Департамент государственного финансового контроля и аудита. Кроме того, в субъектах Российской Федерации были организованы контрольно-ревизионные управления Минфина России.

В 2004 году было принято решение о создании отдельного органа исполнительной власти – Федеральной службы финансово-бюджетного надзора. А в 2016 году, принимая во внимание высокий уровень автоматизации и широкое внедрение в структуре Казначейства России электронных систем, полномочия по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере были переданы Федеральному казначейству [5].

В конце 2010-х годов в связи с развитием бюджетной системы возникла необходимость внесения изменений в бюджетное законодательство в части совершенствования Г(М)ФК. Основными направлениями изменений являлись расширение сферы контроля, формирование федеральной системы стандартов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, совершенствование порядка реализации результатов государственного (муниципального) финансового контроля, развитие внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита.

Минфином России в 2019–2020 гг. была проведена значительная работа по внесению поправок в Бюджетный кодекс РФ, изменению федеральных стандартов и иных документов, касающихся Г(М)ФК, в рамках которой также:

- была обобщена практика применения и внесены дополнения в федеральные стандарты внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля;
- утверждены методические рекомендации по составлению и представлению отчетности о результатах контрольной деятельности органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля;
- определены приоритетные направления развития системы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля [4].

Согласно Основным направлениям бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов планируется дальнейшее развитие института внутреннего Г(М)ФК в целях:

- формирования правовых основ для создания риск-ориентированного контроля, направленного на предупреждение нарушений, цифровизацию процессов и снижение нагрузки на подконтрольную среду;
- обеспечения методологической поддержки органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля в рамках требований федеральных стандартов.

Таким образом, в среднесрочном периоде планируется перевести внутренний Г(М)ФК

с «рельсов» последующего контроля на «предупредительный» контроль, предпосылки для перехода к которому приняты в 2019–2020 гг.

Влияние государственного (муниципального) финансового контроля на социально-экономическое развитие

Необходимо отметить, что зачастую органы Г(М)ФК не рассматриваются как инструмент, влияющий на социально-экономическое развитие территории.

Согласно отчету об исполнении консолидированного бюджета Республики Саха (Якутия), доходы бюджета за 2022 г. по сравнению с 2019 г. возросли на 40,9 % [6]. Изменение доходной части консолидированного бюджета представлена в табл. 1.

Таблица 1

Поступление доходов в консолидированный бюджет Республики Саха (Якутия) в 2019–2022 гг., млн. руб.

Наименование показателя	По состоянию на 01.01.2020	По состоянию на 01.01.2021	По состоянию на 01.01.2022	По состоянию на 01.01.2023	Темп роста, %
Доходы бюджета, всего	249 010,35	275 173,85	358 298,57	350 975,95	140,95
Налоговые и неналоговые доходы	160 176,75	154 080,36	226 518,26	190 881,15	119,17
Безвозмездные поступления, всего	88 833,60	121 093,48	131 780,31	160 094,80	180,22
Безвозмездные поступления без учета дотаций	18 216,81	35 160,47	45 434,26	52 081,70	285,90
доля в доходах, %	7,32	12,78	12,68	14,84	
Из них:					
Субсидии	6 756,7	17 339,86	23 237,65	36 263,18	536,69
Субвенции	5 580,24	8 201,05	8 944,22	7 184,71	128,75
Иные межбюджетные трансферты	5 879,80	9 619,57	13 252,39	8 633,82	146,84

Безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (без учета дотации) увеличились в 1,86 раза. Соответственно увеличились риски при использовании бюджетных средств.

Как видно из данных, представленных в табл. 1, наибольший рост в структуре безвозмездных поступлений наблюдается по субсидиям в 4,36 раза и иным межбюджетным трансфертам на 46,8 %.

Межбюджетные трансферты из федерального бюджета предоставляются в целях финансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации с определенной целью предоставления и с установленными показателями результативности предоставления трансфертов [3].

При этом, согласно принципам программно-целевого планирования, целевые межбюджетные трансферты предоставляются прежде всего для достижения показателей, установленных приоритетами государственной политики.

Таким образом, в доходной части консолидированного бюджета Республики Саха (Якутия) возросло количество целевых средств, предоставляемых в целях достижения определенных результатов. Контроль за их использованием необходим прежде всего для обеспечения достижения целей.

Все больший объем средств предоставляется в виде субсидий для осуществления капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности, преиму-

щественно в объекты социальной инфраструктуры. Так, в 2022 г. по сравнению с 2019 г. увеличение расходов на капитальные вложения в консолидированном бюджете Республики Саха (Якутия) составил 1,8 раз (табл. 2) [6].

Таблица 2

Расходы консолидированного бюджета Республики Саха (Якутия) в 2019–2022 гг., млн. руб.

Наименование показателя	По состоянию на 01.01.2020	По состоянию на 01.01.2021	По состоянию на 01.01.2022	По состоянию на 01.01.2023	Темп роста, %
Расходы бюджета, всего	251 738,54	276 561,20	319 247,22	364 156,38	144,66
Бюджетные инвестиции (вид расхода 410)	19 057,57	25 593,69	35 072,34	53 428,35	245,36
Доля в расходах, %	7,08	7,88	9,38	12,01	

Увеличение объемов строительства на территории республики подтверждается показателями основных социально-экономических характеристик Республики Саха (Якутия), согласно данным территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Республике Саха (Якутия) (табл. 3) [7].

Таблица 3

Отдельные показатели социально-экономических характеристик Республики Саха (Якутия) в 2018–2021 гг.

	2018	2019	2020	2021
Ввод в действие основных фондов, млн рублей	205 713	717 573	346 441	363 313
Инвестиции в основной капитал, млн рублей	403 574	420 944	221 707	387 962
Ввод в действие жилых домов, тыс. м ² общей площади	530,1	561,9	530,0	578,1

Органы внутреннего Г(М)ФК являются органами, непосредственно осуществляющими комплексный и непрерывный контроль за использованием бюджетных средств.

Повторим еще раз: ежегодно из федерального бюджета выделяются значительные объемы средств для софинансирования расходных обязательств Республики Саха (Якутия). Основное предназначение данных финансовых потоков – улучшение жизни якутян путем обеспечения комфортной и безопасной среды для жизни в условиях Севера, с целью повышения уровня и качества жизни до среднероссийского и выше. Контроль в финансово-бюджетной сфере является инструментом, позволяющим обеспечить соблюдение целей предоставления межбюджетных трансфертов, а также его эффективного использования.

Проверка расходования средств из федерального бюджета и средств, предоставляемых из федерального бюджета в виде межбюджетных трансфертов, относится к полномочиям Управления Федерального казначейства по Республике Саха (Якутия).

При проведении контрольных мероприятий Управлением Федерального казначейства по Республике Саха (Якутия) проводится оценка достижения показателей результативности, а также эффективности использования целевых субсидий. При проверке осуществления капитальных вложений важным критерием является не просто факт строительства объекта и целевого использования средств, а также использование материалов, технологий и оборудования, которые обеспечат удовлетворение потребностей населения на отдельной территории Республики Саха (Якутия) на долговременную перспективу.

Необходимо отметить, что обязательным направлением проведения Г(М)ФК является планирование деятельности. Переход на риск-ориентированный подход при формировании плана помогает осуществлять контрольные мероприятия в объектах с наиболее высокой оценкой идентификации критериев риска. Следовательно, проверки внутреннего Г(М)ФК проводятся не сплошным методом, а только у тех объектов контроля у которых наиболее высокая вероятность допущения нарушения. Такой метод позволяет сконцентрировать ресурсы и повысить эффективность проводимых контрольных мероприятий.

Кроме того, нужно подчеркнуть, что само наличие Г(М)ФК заставляет получателей менять отношение к расходованию бюджетных средств. Политика «простого освоения» выделенных ассигнований остается в прошлом. Все больше получателей выстраивают свою работу с ориентацией на достижение конечного показателя результативности и всех тех обязательств, которые они на себя приняли в соответствии с заключенным Соглашением.

Литература

1. Пешкова, Х. В. Финансовый контроль в сфере публичных и частных финансов: Материалы Международной научно-практической конференции. Москва, 25 ноября 2016 г. / Под ред. Цинделиани. – Москва : РГУП, 2017. – 419 с.
2. Лимская декларация руководящих принципов контроля. Принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме (Республика Перу), 1977. Контрольно-счетная палата Москвы: официальный сайт [Электронный ресурс]. – URL: <https://ksp.mos.ru/documents/deklaratsii/limskaya-deklaratsiya/>
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон № 145-ФЗ от 31 июля 1998 г.: принят Государственной Думой 17 июля 1998 года, одобрен Советом Федерации 17 июля 1998 года / СПС Консультант плюс
4. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов. Министерство финансов Российской Федерации: официальный сайт [Электронный ресурс]. – URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2022/10/main/Osn_2023-2025.pdf?ysclid=lh34q9u5xx606930859/
5. Казначейство России: официальный сайт [Электронный ресурс]. – URL: <https://roskazna.gov.ru/>
6. Министерство финансов Республики Саха (Якутия): официальный сайт [Электронный ресурс]. – URL: <https://minfin.sakha.gov.ru/>
7. Официальное издание «Социально-экономическое положение Республики Саха (Якутия)» за январь-декабрь 2022 года, территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Республике Саха (Якутия) [Электронный ресурс]. – URL: <https://14.rosstat.gov.ru/folder/39429>

References

1. Peshkova H. V., professor kafedry gosudarstvenno-pravovyh disciplin Central'nogo filiala RGUP, d-r jurid.nauk, docent. Finansovyy kontrol' v sfere publicnyh i chastnyh finansov: Materialy Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii. Moskva, 25 nojabrja 2016 g. / Pod red. Cindeliani. M.: RGUP, 2017. – 419 s.
2. Limskaja deklaracija rukovodjashhih principov kontrolja. Prinjata IX Kongressom Mezhdunarodnoj organizacii vysshih organov finansovogo kontrolja (INTOSAI) v g. Lime (Respublika Peru), 1977. Kontrol'no-schetnaja palata Moskvu: oficial'nyj sajт. – Moskva – URL: <https://ksp.mos.ru/documents/deklaratsii/limskaya-deklaratsiya/>
3. Bjudzhetnyj kodeks Rossijskoj Federacii: Federal'nyj zakon № 145-FZ ot 31 ijulja 1998 g.: prinjat Gosudarstvennoj Dumoj 17 ijulja 1998 goda, odobren Sovetom Federacii 17 ijulja 1998 goda / SPS Konsul'tant pljus
4. Osnovnye napravlenija bjudzhetnoj, nalogovoj i tamozhenno-tarifnoj politiki na 2023 god i na planovyy period 2024 i 2025 godov. Ministerstvo finansov Rossijskoj Federacii: oficial'nyj sajт. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2022/10/main/Osn_2023-2025.pdf?ysclid=lh34q9u5xx606930859/
5. Kaznachejstvo Rossii: oficial'nyj sajт. URL: <https://roskazna.gov.ru/>

6. Ministerstvo finansov Respubliki Saha (Jakutija): oficial'nyj sajt. URL: <https://minfin.sakha.gov.ru/>

7. Oficial'noe izdanie «Social'no-jekonomicheskoe polozhenie Respubliki Saha (Jakutija)» za janvar'-dekabr' 2022 goda, territorial'nyj organ Federal'noj sluzhby gosudarstvennoj statistiki po Respublike Saha (Jakutija). URL: <https://14.rosstat.gov.ru/folder/39429>

КУКЛИН Алексей Валерьевич – руководитель Управления Федерального казначейства по Республике Саха (Якутия).

E-mail: kuklin1972@mail.ru

KUKLIN Aleksei Valerievich – Head of the Federal Treasury Department of the Republic of Sakha (Yakutia).