

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Уральский федеральный университет  
имени первого Президента России Б.Н. Ельцина»

Институт экономики и управления  
Кафедра финансового и налогового менеджмента

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ ПЕРЕД ГЭК

Заведующий кафедрой Майбуров И.А.

\_\_\_\_\_ (подпись) \_\_\_\_\_ (Ф.И.О.)  
«\_\_\_\_\_» \_\_\_\_\_ 201\_\_ г.

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА  
(МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)**

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО АУДИТА В СИСТЕМЕ  
ФИНАНСОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ НА ПРИМЕРЕ СЧЕТНОЙ  
ПАЛАТЫ**

Научный руководитель: Загвоздина Валентина Николаевна \_\_\_\_\_

кандидат технических наук, доцент

Нормоконтролер: Моисеев Алексей Юрьевич \_\_\_\_\_

Студент группы ЭУМ-281201 Банникова Юлия Сергеевна \_\_\_\_\_

Екатеринбург  
2020

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н. Ельцина»

Институт экономики и управления

Кафедра финансового и налогового менеджмента

Направление 38.04.09 – Государственный аудит

Образовательная

программа

Государственный

аудит

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой Майбуров И.А.

(подпись)

(Ф.И.О.)

«10» февраля 2020 г.

**ЗАДАНИЕ**

на выполнение выпускной квалификационной работы

студента Банниковой Юлии Сергеевны группы ЭУМ-281201

(фамилия, имя, отчество)

1 Тема ВКР Совершенствование государственного аудита в системе финансовой безопасности России на примере Счетной палаты

Утверждена распоряжением по институту от «\_\_» \_\_\_\_\_ г. № \_\_\_\_\_

2 Руководитель Загвоздина Валентина Николаевна, доцент, к.т.н.

(Ф.И.О., должность, ученое звание, ученая степень)

3 Исходные данные к работе: данные, собранные в ходе преддипломной практики, материалы региональной и федеральной статистики, учебная и специальная литература

4 Содержание пояснительной записки (перечень подлежащих разработке вопросов)

Введение

1. Финансовая безопасность РФ и проблемы ее обеспечения

2. Анализ системы обеспечения финансовой безопасности

3. Совершенствование государственного аудита в системе финансовой безопасности России

Заключение

5 Перечень демонстрационных материалов \_\_\_\_\_

6 Консультанты по проекту (работе) с указанием относящихся к ним разделов проекта

Раздел	Консультант	Подпись, дата	
		задание выдал	задание принял
1. Финансовая безопасность РФ и проблемы ее обеспечения			
2. Анализ системы обеспечения финансовой безопасности			

3.Совершенствование государственного аудита в системе финансовой безопасности России			
--	--	--	--

7 Календарный план

Наименование этапов выполнения работы	Срок выполнения этапов работы	Отметка о выполнении
Подготовка материалов и написание главы 1.	23.03.20 – 05.04.20	выполнено
Подготовка материалов и написание главы 2.	06.04.20 – 26.04.20	выполнено
Подготовка материалов и написание главы 3.	27.04.20 – 17.05.20	выполнено
Оформление пояснительной записки	17.05.20 – 24.05.20	выполнено
Подготовка доклада и раздаточного материала	25.05.20 – 30.05.20	выполнено

Руководитель \_\_\_\_\_  
(подпись)

Загвоздина Валентина Николаевна  
Ф.И.О.

Задание принял к исполнению \_\_\_\_\_  
(подпись)

8 Выпускная квалификационная работа закончена «30» мая 2020 г.

Пояснительная записка и все материалы просмотрены

Оценка консультантов: \* а) \_\_\_\_\_ б) \_\_\_\_\_  
в) \_\_\_\_\_ г) \_\_\_\_\_

Считаю возможным допустить Банникову Юлию Сергеевну к защите его выпускной квалификационной работы в экзаменационной комиссии.

Руководитель Загвоздина Валентина Николаевна

9 Допустить Банникову Юлию Сергеевну к защите выпускной квалификационной работы в экзаменационной комиссии (протокол заседания кафедры № 4 от «27» мая 2020 г.)

Зав. кафедрой \_\_\_\_\_  
(подпись)

Майбуров Игорь Анатольевич  
Ф.И.О.

## АННОТАЦИЯ

Общий объем работы – 107 страниц, список литературы содержит 66 наименований. Работа содержит 7 таблиц и 12 рисунков, демонстрирующих экономические показатели.

Цель исследования – раскрыть влияние государственного аудита на финансовую безопасность Российской Федерации. Задачи исследования сформулированы согласно поставленной цели.

Элементы научной новизны состоят в анализе деятельности Счетной палаты в контексте финансовой безопасности. В работе рассматривается государственный аудит как комбинированный процесс, включающий в себя как государственный контроль, так и публичный. Кроме того, осуществлена попытка определить место Счетной палаты в системе разделения властей.

Практическая значимость результатов исследования обусловлена в выявлении проблемных точек осуществления государственного аудита в Российской Федерации. Сделанные в исследовании рекомендации направлены на конкретные результаты, в частности – повышение экономического эффекта, а целесообразность их реализации подкреплена экстраполяцией результативности.

Экономическая эффективность предлагаемых в диссертации мер: предполагает увеличение на 5% количества выявляемых правонарушений в сфере государственных финансов, снижение на 5% количества контрольных мероприятий в пользу переориентации на отраслевые проверки. Увеличение количества выявляемых правонарушений за одну проверку в среднем до 23 к 2024 году, рост объема санкций за 1 проверку до 4,9 млрд рублей. Увеличение на 5% количества ежегодно принимаемых НПА при участии Счетной палаты.

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	3
1 ФИНАНСОВАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ РФ И ПРОБЛЕМЫ ЕЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ .....	8
1.1 Понятие финансовой безопасности и методы ее обеспечения государством.....	8
1.2 Актуальные угрозы и вызовы финансовой безопасности государства..	15
1.3 Состав государственных органов обеспечения финансовой безопасности .....	21
2 АНАЛИЗ СИСТЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ .....	28
2.1 Счетная палата как орган обеспечения финансовой безопасности РФ	28
2.2 Анализ динамики бюджетных поступлений на основании данных проверок Счетной Палаты РФ и выявленных в результате аудита нарушениях за период 2017-2019 годов .....	35
2.3 Анализ динамики бюджетных расходов на основании данных проверок Счетной Палаты РФ и выявленных в результате аудита нарушениях 2017- 2019 годов .....	52
2.4 Анализ динамики бюджетных санкций на основании данных проверок Счетной Палаты РФ и выявленных в результате аудита нарушениях 2017- 2019 годов .....	69
3 СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО АУДИТА В СИСТЕМЕ ФИНАНСОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ.....	79
3.1 Основные проблемы при проведении государственного аудита.....	79
3.2 Пути повышения эффективности проведения государственного аудита .....	87
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	95
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ .....	97

## ВВЕДЕНИЕ

В современную эпоху в гонке благополучия выигрывают государства, способные создать эффективную систему государственного управления. Такая система должна быть подвижной и адаптивной, критериями ее эффективности будет способность контролировать, корректировать и подвергать ревизионизму принимаемые решения.

Данные действия необходимы для обеспечения национальной безопасности. Ее важным срезом является финансовая безопасность, охватывающая широкий спектр социально-экономической проблематики государства. Одним из важнейших критериев эффективного обеспечения финансовой безопасности является государственный аудит – деятельность органов власти, направленная на контроль расходования финансовых ресурсов.

Актуальность данной работы обусловлена тем, что, несмотря на динамическое совершенствование государственного управления и внедрения различных инструментов финансового контроля, ежегодно отмечается рост количества и объемов выявляемых правонарушений в сфере государственных финансов: от прямых коррупционных преступлений до управленческих патологий системы государственных закупок.

Это свидетельствует о неэффективности системы публичного контроля за бюджетной сферой России и ставит вопрос о необходимости совершенствования институтов государственного аудита. Наиболее значимым институтом такого рода в РФ является Счетная Палата.

Именно анализу функционирования Счетной палаты Российской Федерации посвящено данное магистерское исследование. Выбранная тема соответствует актуальным трендам развития управления экономикой в России. Особую актуальность она может приобрести в контексте экономического спада, спровоцированного ограничительными мерами, направленными для противодействия пандемии инфекции 2019-nCoV.

Компенсаторные меры экономического воздействия, значимые финансовые расходы со стороны государства, будут нуждаться в тщательном контроле и экспертной оценке.

Цель исследования – раскрыть влияние государственного аудита на финансовую безопасность Российской Федерации

Задачи исследования:

Во-первых, концептуально обосновать понятие «финансовая безопасность», выделить ее структурные элементы и актуальные проблемы обеспечения.

Во-вторых, проанализировать действующую систему обеспечения финансовой безопасности в Российской Федерации в призме деятельности Счетной палаты.

В-третьих, сформулировать потенциал развития государственного аудита как способа обеспечения финансовой безопасности в РФ.

Объект исследования – система государственного аудита в РФ.

Предмет исследования – роль системы государственного аудита РФ в обеспечении финансовой безопасности.

Данная исследовательская работа выполнена на материалах Счетной палаты Российской Федерации.

Методы исследования: в магистерской диссертации используется системный метод при анализе деятельности Счетной палаты РФ. Кроме того, в работе применяются: компаративный анализ, анализ нормативно-правовых документов, анализ экономической отчетности и статистики, а также иные неспецифические методы управленческой и экономической наук. В целях структурирования работы и обобщения полученных данных использованы также общенаучные методы как индукция и дедукция.

Степень научной разработанности проблемы представляется фрагментарной. С одной стороны, присутствует огромное количество научных работ, посвященных истории, теории и анализу правового статуса государственного аудита в РФ. Можно выделить работы следующих авторов: Р.Б. Осокин, О.Ш. Петросян, В.К. Старостенко, Е.В. Таровник, В.О. Лапин, Ю.В. Трунцевской, Е.Н. Кондрат, Ю.Н. Воробьев, Е.И. Воробьева, Р.Р., Яруллин, Ю.А., Калимуллина, И.А. Сергеев, А.Ю. Сергеев, К.С. Пономаренко, Л.Н. Смирнова, Л.В. Колиева, О.Г. Геймур<sup>1</sup>. Отдельно можно отметить авторов, освятивших нормативно-правовые основы реализации государственного аудита: С.М. Шахрай, А.А. Клишас, Н.Д. Погосян<sup>2</sup>.

С другой стороны, крайне незначительное количество работ обращается к анализу эффективности его реализации и попытка ревизии работы Счетной палаты на предмет изменения принципов и норм ее функционирования для повышения экономического эффекта от ее деятельности.

---

<sup>1</sup> Осокин Р.Б. Правоохранительные органы в системе безопасности. Тамбов, 2009; Петросян О.Ш. Финансовая безопасность России в контексте национальной безопасности // Вестник Московского университета МВД России. 2010. № 8. С. 141-144; Старостенко В.К. Счетная палата Российской Федерации как субъект обеспечения экономической безопасности страны. // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 7. С. 84-90; Таровник Е.В., Лапин В.О. Бюджетная безопасность государства и приоритетные направления деятельности органов внутренних дел по ее обеспечению // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2015. №1. С. 43-48; Трунцевской Ю.В. Финансовая безопасность: понятие и виды финансовых преступлений // Вестник ФА. 2007. №2. С. 11-22; Кондрат Е.Н. Финансовая безопасность как объект финансового контроля // Вестник РУДН, серия Юридические науки. 2012. №2. С. 30-37; Воробьев Ю.Н., Воробьева Е.И., Мощева А.С. Финансовая безопасность государства // Научный вестник: финансы, банки, инвестиции. 2016. №2. С. 14-17; Яруллин Р.Р., Калимуллина Ю.А. роль финансов в экономической безопасности государства // Инновационная наука: международный научный журнал. 2016. №8. Ч. 1. С. 66 – 68.; Муниров Д.Д., Яруллин Р.Р. Финансовая безопасность России // Инновационная наука: международный научный журнал. 2016. №10 Ч. 1. С. 83-85; Сергеева И.А., Сергеев А.Ю. Финансовая безопасность России: угрозы и меры нейтрализации Модели, системы, сети в экономике, технике, природе и обществе. 2016. № 1 (17). С. 117–124; Пономаренко К.С. Финансово-правовое регулирование деятельности счетной палаты РФ в системе государственного финансового контроля: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва, 2018; Смирнова Л.Н. Снижение угроз экономической безопасности государства с помощью системы финансово-бюджетного контроля // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2009. № 1(41). С. 104-111; Колиев Л.В. Счетная палата Российской Федерации как орган государственного финансового контроля (аудита). История создания, результаты деятельности // Отечественная юриспруденция. 2018. № 3(28). С. 96-100; Геймур О.Г., Михайленко И.А. Актуальные вопросы исполнения бюджета: проблемы правового регулирования // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования, 2016. Т. 2. № 2. С. 75.

<sup>2</sup> Шахрай С.М., Клишас А.А. Конституционное право России. М. : ОЛМА. Медиа Групп, 2010; Погосян Н.Д. Проблемы законодательства о Счетной палате Российской Федерации // Государство и право. 1997. № 11. С. 5;

Элементы научной новизны состоят в анализе деятельности Счетной палаты в контексте финансовой безопасности. В работе рассматривается вопрос о государственном аудите как комбинированный процесс, включающий в себя как государственный контроль, так и публичный. Кроме того, осуществлена попытка определить место Счетной палаты в системе разделения властей.

Хронологические рамки исследования обусловлены принятием актуального закона «О Счетной палате Российской Федерации» от 5 апреля 2013 года<sup>3</sup>. Таким образом, исследование охватывает период с 5 апреля 2013 года по настоящий момент. Данные, представленные вне указанного временного периода, приводятся как элементы генезиса научной проблемы.

Практическая значимость результатов исследования обусловлена в выявлении проблемных точек осуществления государственного аудита в Российской Федерации. Описан процесс соотношения вызовов и угроз, рождающих общие риски для финансовой безопасности государства. Сделанные в исследовании рекомендации направлены на конкретные результаты, в частности – повышение экономического эффекта, а целесообразность их реализации подкреплена экстраполяцией результативности.

Эмпирическая база исследования строится из анализа открытой информации о деятельности Счетной палаты. В работе использовано три основных категории источников. Во-первых, экономические и статистические данные, представленные на сайте Счетной палаты. Во-вторых, научные источники, анализирующие осуществление государственного аудита в Российской Федерации. В-третьих, нормативно-правовые акты, формирующие базу финансовой безопасности РФ, в особенности касающиеся регламентации деятельности Счетной палаты.

---

<sup>3</sup> О Счетной палате Российской Федерации: федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ (в ред. от 29.05.2019). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

Апробация результатов исследования магистерской диссертации выполнена в ряде публикаций. В частности: Банникова Ю.С. Счетная палата как актор государственного аудита в системе финансовой безопасности РФ // ЭГО: экономика, государство, общество. 2020. № 1. URL: <http://ego.uapa.ru/issue/2020/01/07>; Банникова Ю.С. Государственный аудит в системе финансовой безопасности // Актуальные проблемы налоговой политики: XII Международной научнопрактической конференции молодых налоговедов (Владивосток-Иркутск-МоскваЕкатеринбург-Минск-Прага-Краснодар-Курган-Санкт-Петербург, апрель-май 2020 г.): сб. статей. Научное электронное издание. – М.: Перо, 2020. С. 11-18

Данная публикация была направлена на определение роли Счетной палаты РФ в системе государственного аудита Российской Федерации. Проанализирована связь с иными органами финансового контроля и текущая управленческая ситуация в данной сфере.

Структура и объем работы обусловлены логикой исследования. Работа состоит из введения, трех глав и заключения. Первая глава посвящена концептуализации понятийного аппарата, применяемого к анализу управления финансовой безопасностью государства. Вторая глава посвящена анализу фактической деятельности Счетной палаты РФ в 2017-2019 года, а также описанию юридических оснований реализации функций государственного аудита. Третья глава целиком посвящена описанию проблем и перспектив повышения эффективности государственного аудита в РФ. Общий объем работы – 100 страниц, список литературы содержит 66 наименований.

# **1 ФИНАНСОВАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ РФ И ПРОБЛЕМЫ ЕЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ**

## **1.1 ПОНЯТИЕ ФИНАНСОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И МЕТОДЫ ЕЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВОМ**

Существование государства в современном мире сопряжено с трендами по усложнению структуры социальных отношений как внутри государства, так и на международном уровне. В совокупности это приводит к росту стратегической неопределенности, делая государство уязвимым перед широким репертуаром вызовов и угроз.

Основным защитным механизмом становится цель достижения высокого уровня жизни, планомерного и всестороннего развития экономики, обеспечения экономического роста. При наличии сильной экономики, обеспеченного населения и множества инструментов финансового регулирования, государство становится менее уязвимым за счет внутренней мобильности, обеспечивающей способность быстро адаптироваться под изменяющуюся конъюнктуру мирового развития.

Данная глобальная задача в фокусе государственного развития представляется более четкой, узкой и понятной задачей: необходимо обеспечить безопасное развитие для экономики государства. Это комплексная задача, в которой задействованы разные системные элементы, одним из которых является финансовая безопасность.

Для определения этого понятия, нужно понимать, что оно является скорее не независимой функцией государственного аппарата, а компонентом целостной системы обеспечения государственной безопасности. Для раскрытия этого процесса, управленческая наука апеллирует понятием «национальная безопасность», считая ее природу «комплексным правовым институтом, характеризующим организацию защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних

угроз»<sup>4</sup>. Фактически данное понятие синонимично термину «государственная безопасность», в том лишь отличии, что включает в себя не только институциональные интересы государства, но также групповые и индивидуальные интересы граждан.

Процесс обеспечения национальной безопасности неоднороден. В различных интерпретациях и научных концепциях, он подразделяется на отдельные сферы и элементы. К таким элементам относятся: общественная безопасность, экологическая безопасность, демографическая безопасность, техногенная безопасность, ятрогенная безопасность и иные комплексы, среди которых особое место занимает: экономическая безопасность<sup>5</sup>.

Выделение экономической безопасности обусловлено высоким значением экономических вопросов в жизни общества, существующего в рыночной экономике. Соответственно, обеспечение прозрачности, предсказуемости и стабильности этого рынка, в том числе финансовой дисциплины его субъектов, - приоритетное направление национальной безопасности.

Для реализации данных направлений государственной политики выстраивается целостная система экономической безопасности, понимаемая как «организованная совокупность специальных органов, служб, средств, методов и мероприятий, обеспечивающих защиту жизненно важных интересов личности, общества, государства от внутренних и внешних угроз»<sup>6</sup>. При этом ключевая роль в данной системе отводится финансовой безопасности и специализированным институтам, которые могут ее обеспечить.

Соответственно, можно провести логическую цепочку, что финансовая безопасность является элементом экономической безопасности, которая в

---

<sup>4</sup> Осокин Р.Б. Правоохранительные органы в системе безопасности. Тамбов, 2009. – с. 9

<sup>5</sup> Петросян О.Ш. Финансовая безопасность России в контексте национальной безопасности // Вестник Московского университета МВД России. 2010. № 8. С. 141-144

<sup>6</sup> Старостенко В.К. Счетная палата Российской Федерации как субъект обеспечения экономической безопасности страны. // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 7. С. 84-90

свою очередь, входит в понятие национальной безопасности. Также есть тенденция выделять составные элементы финансовой безопасности, более предметно локализуя и обособляя бюджетную безопасность<sup>7</sup>.

Однако возвращаясь к концепту финансовой безопасности, стоит отметить, что единого подхода к данному термину также не существует. Авторский анализ источников по данной теме позволил выделить три основных подхода, раскрывающих понятия «финансовая безопасность». В целях систематизации и научного анализа, в рамках данной работе, условно они будут названы: правоохранный, социальный, управленческий.

Во-первых, правоохранный подход. Данный подход предполагает рассмотрение финансовой безопасности государства с точки зрения предотвращения финансовых и экономических преступлений. Данный подход наиболее распространен в юридической науке и предполагает, что под финансовой безопасностью понимается «научное обоснование уголовно-правовых мер, направленных на обеспечение финансовой безопасности государства и хозяйствующих субъектов, служащей залогом достижения эффективного экономического роста»<sup>8</sup>.

Соответственно данному подходу, рыночная экономика воспринимается как саморегулируемое явление, способное к самостоятельному обеспечению финансовой безопасности в случае эффективной превенции противоправных действий в ее рамках. Как правило, данный подход не затрагивает несколько значимых моментов. Прежде всего, что в Российской Федерации отсутствуют чистые рыночные механизмы, а актуальный тренд направлен на повышение роли государственного регулирования. Кроме того, в силу специфики романо-германского права, в РФ отсутствует гибкое правовое регулирование

---

<sup>7</sup> Таровник Е.В., Лапин В.О. Бюджетная безопасность государства и приоритетные направления деятельности органов внутренних дел по ее обеспечению // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2015. №1. С. 43-48

<sup>8</sup> Трунцевской Ю.В. Финансовая безопасность: понятие и виды финансовых преступлений // Вестник ФА. 2007. №2. С. 11-22

финансовых рисков, поэтому одним вмешательством правоохранительной системы обеспечить финансовую безопасность не представляется возможным.

Во-вторых, социальный подход. Данный подход предполагает, что финансовая безопасность является комплексным феноменом, который касается как финансовой сферы государства, так и тех социальных ресурсов, которые могут быть конвертированы в финансовые ресурсы. Соответственно, он предполагает учет состояния как финансовых, так и социальных институтов. В целом, в данном подходе в понятие финансовое безопасность включается человеческий капитал как фактор, определяющий возможность экономической системы страны к быстрой адаптации.

Непосредственное понимание финансовой безопасности в рамках данного подхода можно представить в виде следующего тезиса: «система экономических отношений в отношении образования и использования денежных средств в процессе создания материальных благ и услуг, а также решения социальных проблем общества»<sup>9</sup>. Подобное широкое толкование, действительно, позволяет комплексно рассмотреть вопрос, однако, в нем есть несколько специфических моментов. Прежде всего, невозможно аналитически соотнести показатели финансовых и социальных институтов и выстроить модель их конвертации. Более того, это ставит вопрос о том, а что должно быть объектом социального контроля: экономика, бюджетный процесс, социальные расходы или какая-либо комплексная оценка развития человеческого капитала (например, ИРЧП).

В-третьих, управленческий подход. Он предполагает, что в центре финансовой безопасности действия регулирующих органов государства относительно как внутренних, так и внешних финансов. При таком подходе, «Финансовая безопасность — понятие, включающее комплекс методов по

---

<sup>9</sup> Кондрат Е.Н. Финансовая безопасность как объект финансового контроля // Вестник РУДН, серия Юридические науки. 2012. №2. С. 30-37

защите экономических интересов государства на макроуровне и финансовой деятельности хозяйствующих субъектов на микроуровне. На макроуровне финансовая безопасность выступает как способность государства в мирное время и при чрезвычайных ситуациях адекватно реагировать на внутренние и внешние отрицательные финансовые воздействия»<sup>10</sup>.

В центре подхода – возможность и способность системы государственного управления оперативно реагировать на вызовы и угрозы внешней и внутренней среды, оперативно адаптировать финансовые институты, эффективно управлять финансовыми рисками. Использование данного подхода предполагает, что могут быть выработаны четкие критерии финансовой безопасности государства, а соответственно, созданы институты, направленные на их контроль.

Поскольку такой подход позволяет говорить о финансовой безопасности как управленческой системе, то он позволяет рассматривать роль органов государственной власти в ее обеспечении. При таком подходе, можно рассмотреть основополагающую роль Счетной палаты при анализе бюджетной сферы финансовой безопасности и иных органов, входящих в соответствующую систему контроля. Поэтому, в дальнейшем, в целях исследования, в работе будет использован именно данный подход.

В целом же потенциал финансовой безопасности сопряжен с принципами, которые государство вкладывает в управление данной системой. Ряд авторов отмечает, что оптимальный и необходимый набор принципов выглядит следующим образом<sup>11</sup>:

Во-первых, четкое определение основных направлений государственной политики в сфере финансов. Это подразумевает

---

<sup>10</sup> Воробьев Ю.Н., Воробьева Е.И., Мощева А.С. Финансовая безопасность государства // Научный вестник: финансы, банки, инвестиции. 2016. №2. С. 14-17

<sup>11</sup> См.: Яруллин Р.Р., Калимуллина Ю.А. роль финансов в экономической безопасности государства // Инновационная наука: международный научный журнал. 2016. №8. Ч. 1. С. 66 – 68.; Муниров Д.Д., Яруллин Р.Р. Финансовая безопасность России // Инновационная наука: международный научный журнал. 2016. №10 Ч. 1. С. 83-85

стратегическое планирование развития финансовых институтов, а также, понятны управленческий курс в отношении развития экономики в целом. В общем виде, данные принципы в нашей стране закреплены в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>12</sup> и Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 года<sup>13</sup>.

Во-вторых, адаптивное регулирование финансово-кредитной сферы и планирование ее безопасного развития. Это подразумевает контроль банковской сферы, в том числе своевременную санацию, уровня закредитованности населения и иных экономических показателей, влияющих на потребительское поведение.

В-третьих, легальность и легитимность всех акторов, задействованных в финансовой сфере государства. Это подразумевает эффективную работу правоохранительных органов и минимизацию теневого сектора.

В-четвертых, развитие финансовой системы должно быть выстроено на базе единой методологии. Это предполагает развитие стратегического планирования и превенцию управленческих патологий, в особенности – маятниковых решений.

В-пятых, свободный доступ на финансовые рынки. Установление каких-либо административных или коррупционных барьеров для доступа к финансовой деятельности или финансовым услугам отрицательно сказывается на безопасности государства.

В-шестых, наличие действующих механизмов справедливой и законной медиации финансовых конфликтов. Это предполагает наличие эффективной и защищенной от влияния системы судопроизводства, способной быстро реагировать на дисбаланс экономических отношений в среде акторов финансовой сферы.

---

<sup>12</sup> О стратегическом планировании в Российской Федерации: федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (в ред. от 18.07.2019). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>13</sup> О стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

В-седьмых, необходима интеграция национальной финансовой системы в мировую экономику. Это позволяет диверсифицировать риски за счет вовлечения международных финансовых институтов и экономик других государств. Однако при этом необходимо соблюдать приоритет национальной финансовой безопасности по отношению к глобальной.

В-восьмых, система финансовой безопасности должна быть основана на принципах рациональности и эффективности. Это означает, что в регулирующих актах должны быть установлены четкие индикаторы и показатели, способные показать успешность деятельности органов государственного управления, а также позволит проводить оценку бюджетной дисциплины.

Рассмотрев общую теоретическую структуру данного понятия, можно дать авторское определение финансовой безопасности. *Финансовая безопасность – это составная часть системы национальной безопасности, направленная на обеспечение устойчивого и надежного функционирования финансовой системы государства.* В узком смысле, это включает в себя действия государства по предотвращению финансовых кризисов, дефолтов, шатдаунов и локдаунов государственных учреждений по экономическим причинам, поддержания здоровой кредитной политики и безопасного уровня закредитованности населения, сохранение безопасности финансовых потоков, обеспечение стабильного правового поля для участников финансовой деятельности и прочих оснований, создающих экономические предпосылки для деструкции государственного управления. Данное авторское понимание финансовой безопасности будет использовано в работе как основное.

Таким образом, финансовая безопасность является частью экономической безопасности и, в свою очередь, частью национальной

безопасности государства. Несмотря на плюрализм подходов к ее определению, ключевыми остаются два момента. Во-первых, финансовая безопасность направлена на превенцию экономических рисков функционирования государственных институтов. Во-вторых, значимую роль в обеспечении финансовой безопасности являются специальные органы, осуществляющие контроль за эффективностью финансовой политики, по большей части – Счетная палата РФ

## **1.2 АКТУАЛЬНЫЕ УГРОЗЫ И ВЫЗОВЫ ФИНАНСОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВА**

На сегодняшний день экономика Российской Федерации переживает период экономического спада. В такие периоды обостряется актуальность любых вызовов и угроз экономике ввиду снижения эффективности институтов и экономической оптимизации системы управления в целом.

Ситуацию отягощает внешнее влияние: ряд зарубежных государств устанавливают экономические санкции и запреты в отношении Российской Федерации, ограничивая пространство для потенциального экономического развития и отрицательно сказываясь на коммерческой сфере. Дальнейшее усиление политического давления активизирует как внешние, так и внутренние риски, заставляя систему национальной безопасности РФ динамически перестраиваться.

Основные изменения, в общих чертах, касаются двух направлений:

Во-первых, политические последствия от международных санкций заставляют формировать все более закрытую модель экономики. С одной стороны, предотвращая внешнее деструктивное влияние, с другой стороны, создавая дивергенцию в отношении отечественных и международных

финансовых институтов. В свою очередь, это приводит к активизации регуляторного воздействия и государственного вмешательства в экономику.

Во-вторых, следствием медленного «огосударствления» экономики и создания автаркичной ее модели, набирают обороты механизмы поддержки внутреннего производителя. Государство делает ставку на крупные компании, способные, отчасти, самостоятельно нивелировать или диверсифицировать риски в своей деятельности. В свою очередь, это негативно сказывается на малом и среднем бизнесе, также нет осмысленных мер стимулирования внутреннего потребления.

Данные направления развития делают современные тенденции укрепления финансовой безопасности противоречивыми. С одной стороны, государство оперативно реагирует на внешнее вмешательство и адаптирует экономическую модель. С другой стороны, поддержка внутреннего производства разбивается об отсутствие политики, направленной на поддержку внутреннего потребления. Получается ситуация, когда финансовая система закрывается и направлена скорее на собственное качественное воспроизводство, но не на изменение структуры в попытке предотвращения кризисных явлений. Это является наиболее крупным фундаментальным риском для национальной безопасности в целом, так как приводит к увеличению разрыва между бедными и богатыми, обнищанию населения, снижению качества человеческого капитала и, в последствии, снижению покупательной способности.

Однако для более четкого анализа необходимо декомпозировать общую экономическую ситуацию и выделить составные вызовы и угрозы. При этом, понимается, что угрозой является актуальный процесс, оказывающий давление на систему финансовой безопасности; под вызовом понимается потенциальная угроза, которую еще можно предотвратить.

В целом, актуальная диспозиция экономического состояния может быть описана следующим образом: «В экономике России ... произошли огромные перемены, такие как уменьшение мировых цен на нефть, падение курса рубля, рост инфляции и экономические санкции со стороны западных стран, в результате которых уменьшились возможности привлечения внешнего финансирования, что привело к резкому падению объемов финансовых ресурсов, доступных для перераспределения через российскую финансовую систему, возникновению дефицита ликвидности, который государство вынуждено гасить, чтобы не допустить массовых банкротств финансовых учреждений. Подобные перемены имеют негативные последствия для федерального бюджета РФ, отдельных российских компаний и российской экономики в целом и, как следствие, представляют огромную угрозу финансовой безопасности РФ»<sup>14</sup>.

Для обобщения экономических угроз необходимо прибегнуть к их классификации, так как отдельное рассмотрение экономических явлений не позволит релевантно описать ситуацию в финансовой безопасности. В отечественной экономической науке существует множество подходов к определению, классификации, типологизации угроз финансовой безопасности РФ. Одним из вариантов является выделение шести макрогрупп, в рамках которых можно рассматривать данные угрозы<sup>15</sup>.

Выделяются следующие группы угроз финансовой безопасности России:

Во-первых, снижение объемов финансовых ресурсов, создаваемых экономическими субъектами страны. Данная угроза актуально для современного состояния экономики РФ. На нее оказывают влияние два системных фактора: международные санкции и последствия пандемии

---

<sup>14</sup> Сергеева И.А., Сергеев А.Ю. Финансовая безопасность России: угрозы и меры нейтрализации Модели, системы, сети в экономике, технике, природе и обществе. 2016. № 1 (17). С. 117–124.

<sup>15</sup> Воробьев Ю.Н., Воробьева Е.И., Мощева А.С. Финансовая безопасность государства // Научный вестник: финансы, банки, инвестиции. 2016. №2. С. 14-17

вируса COVID-19. Это приводит к увеличению присутствия государства в экономике, поддержке крупных предприятий, но значительному снижению генерации финансовых ресурсов, создаваемых субъектами малого и среднего бизнеса.

Во-вторых, Снижение золотовалютных резервов страны. Несмотря на то, что «золотой стандарт» был отменен в результате Бреттон-Вудских соглашений в 1944 году и окончательно забыт после установления Ямайской валютной системы, наличие стабильных запасов золота и валюты крайне важно для обеспечения стабильности экономик стран, чьи валюты не являются резервными. На данный момент, по этому показателю не наблюдается наличие значимых угроз, скорее данную категорию можно отнести к разряду вызовов: потенциальной ситуации, когда резервные фонды государства истощатся и может возникнуть необходимость «открыть» золотовалютный резерв.

В-третьих, значительный отток капиталов из страны. Вывод капиталов и «офшоризация» экономики происходит в РФ с начала нулевых годов. Несмотря на то, что, в целом, отток капитала остается актуальной проблемой, в последние годы темпы снижаются, некоторые аналитики заявляют о перспективах «деофшоризации» экономики и возвращения капиталов при условии их легализации.

В-четвертых, рост инфляции в стране, обнищание населения. Несмотря на то, что официальная инфляция в России показывает умеренный рост и в стратегической перспективе достаточно стабильно, компаративные исследования по паритету покупательной способности свидетельствуют о значительных расхождениях между показателями реальной и номинальной инфляции. Также происходит медленное обнищание населения, вызванное снижением реальных доходов, косвенными последствиями регулирования ключевой ставки, обесценивания национальной валюты. В свою очередь, это

провоцирует поступательный рост цен на импортные товары и запуск процессов циклической безработицы.

В-пятых, высокая коррупция, преступления в финансовой сфере государства. Высокий уровень коррумпированности российской системы управления остается актуальной проблемой и важнейшей угрозой национальной безопасности как таковой. Однако нельзя однозначно сказать, что возрастает влияние данного фактора на финансовую безопасность государство. Скорее можно говорить о том, что он является отягощающим фактором для иных вызовов и угроз.

В-шестых, снижение притока иностранной валюты от реализации товаров и услуг. Данная угроза также имеет высокий уровень актуальности, обеспеченный двумя факторами. Во-первых, влиянием международных санкций. Во-вторых, снижением доверия к российской юрисдикции со стороны иностранных инвесторов за счет отсутствия стабильности законодательства, проблем правоприменения в финансовой сфере и высокого уровня присутствия государства в экономике.

Анализируя же частные угрозы финансовой безопасности, можно выделить следующие проблемы: «обвал цен на нефть, обесценивание российской валюты; инфляция и снижение уровня жизни населения; повышение стоимостных кредитных ресурсов; увеличение налогового бремени; спад заявок граждан на выдачу кредитов; рост риска невозврата значительной доли кредитов; сокращение поступлений и, как следствие, дефицит бюджета РФ»<sup>16</sup>. Помимо этого, можно выделить ряд постоянных проблем финансовой безопасности, актуальных на всем историческом существовании РФ как государства<sup>17</sup>:

---

<sup>16</sup> Сергеева И.А., Сергеев А.Ю. Финансовая безопасность России: угрозы и меры нейтрализации Модели, системы, сети в экономике, технике, природе и обществе. 2016. № 1 (17). С. 117–124.

<sup>17</sup> Сергеева И.А., Сергеев А.Ю. Финансовая безопасность России: угрозы и меры нейтрализации Модели, системы, сети в экономике, технике, природе и обществе. 2016. № 1 (17). С. 117–124.

Во-первых, недостаток денежной массы и, как следствие, неспособность финансово-кредитной системы обеспечить денежными средствами воспроизводство экономики.

Во-вторых, действующая финансово-банковская система, фактически, основана на бинарном принципе комбинирования валютного обращения. Кроме российского рубля, остается большим влияние американского доллара. Это касается как и простых валютных операций и финансовых расчетов, сделок по торговым операциям, так и высокой доли иностранной валюты в кредитных портфелях отечественных банков.

В-третьих, низкий уровень защиты и стабильности, а также несовершенство дополнительных сервисов, интегрированных в национальную платежную систему «МИР». Это уменьшает ее привлекательность для граждан и делает невозможным конкуренцию не только с такими системами как VISA и Mastercard, но и, к примеру, UnionPay. При этом уровень сервиса в российском банкинге относительно не-национальной платежной системы остается на высоком уровне.

В-четвертых, отсутствует понятный и прогнозируемый механизм государственного регулирования финансово-денежной сферы. Вмешательство государство, как правило, носит несистемный и реактивный характер, что не позволяет спрогнозировать его действие и долгосрочные последствия актором финансовой системы.

Сочетание актуальных угроз и потенциальных вызовов финансовой безопасности Российской Федерации приводит к разрыву в движении товарных и денежных потоков. Несогласованность наблюдается и в политике государственного вмешательства, когда поддерживается национальный производитель, в основном крупные субъекты бизнеса, но отсутствуют программные меры по стимулированию внутреннего потребления.

Таким образом, это приводит к ситуации, когда основной угрозой в России становится не коррупция, отток капитала или обнищание населения, а проблема доверия. Современная экономика все больше строится на психологических факторах, в системе которых конфигурация отношений государства и общества напрямую определяет состояние экономики и финансового сектора.

### **1.3 СОСТАВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

Следствием усложнение социальной структуры общества, интенсификации международного давления на Россию и проблему доверия как фактора экономического роста, становится повышение актуальности наличия системных мер в государственном управлении, направленных на совершенствование и планомерный контроль за развитием финансовых институтов в государстве.

Поскольку финансовая безопасность является частью экономической безопасности, а также включает и подсистемы, как бюджетная безопасность, невозможно говорить о наличии определенного органа или органов, чьим функционалом является обеспечение и поддержание финансовой безопасности. В государстве выстроена комплексная система экономической безопасности, куда включены различные органы, к чьим полномочиям относится контрольно-надзорная или ревизионная деятельность в отношении финансовой сферы.

Данная система экономической безопасности понимается как «организованная совокупность специальных органов, служб, средств, методов и мероприятий, обеспечивающих защиту жизненно важных интересов личности, общества, государства от внутренних и внешних

угроз»<sup>18</sup>. В основе же этой системы именно те органы государственного управления, чьи полномочия касаются финансовой сферы.

В большинстве зарубежных стран обеспечение финансовой безопасности происходит по двум направлениям, существующих параллельно. Во-первых, за реализацию финансовой безопасности несут ответственность органы парламентского контроля, в виду основополагающей роли в принятии национального бюджета<sup>19</sup>. Во-вторых, независимые институты общественного контроля, на публичных началах осуществляющие внешний аудит расходования государственных финансов. К подобным институтам, как правило, относят общественные палаты и советы разного уровня, реже – иные общественные организации финансового контроля, анализирующие открытую публичную информацию без права интерpellировать к органам государственной власти.

Соответственно, это формирует некоторый дуализм контролирующих функций, проистекающих отдельно и независимых друг от друга. Это проявляется даже в понятийном аппарате их деятельности: в случае с парламентским контролем используется понятие «государственный аудит» или «парламентский аудит» и его аналоги, в случае с независимыми институтами общественного контроля – «публичный аудит»<sup>20</sup>.

Понятийные различия обеспечиваются разницей в управленческих функциях подобного контроля. Если рассматривать аудиторскую деятельность национального парламента, объектом проверки является соответствие действий исполнительной власти бюджетным рамкам, заданным законодательной ветвью. Публичный же аудит направлен скорее

---

<sup>18</sup> Старостенко В.К. Счетная палата Российской Федерации как субъект обеспечения экономической безопасности страны. // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 7. С. 84-90

<sup>19</sup> Пономаренко К.С. Финансово-правовое регулирование деятельности счетной палаты РФ в системе государственного финансового контроля: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва, 2018. С. 21

<sup>20</sup> Пономаренко К.С. Финансово-правовое регулирование деятельности счетной палаты РФ в системе государственного финансового контроля: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва, 2018. С. 21

на оценку целесообразности трат, нежели на контроль соблюдения финансовой дисциплины. Параллельное существование двух данных видов контроля в государстве обеспечивает разные и всесторонние оценки финансовой сферы, но не позволяет системно выстроить процесс обеспечения финансовой безопасности. Это происходит за счет того, что парламентская деятельность ограничена нормативными ролями исполнительной и законодательной власти, предусмотренными основным законом страны, а независимые институты не имеют беспрепятственный доступ к информации и действуют в условиях ограниченной рациональности.

Для того, чтобы понять как воспроизведены данные процессы в Российской Федерации, необходимо рассмотреть всю совокупность органов, к чьим полномочиям относится контроль и надзор в сфере финансов.

Соответственно, систему финансовой безопасности РФ составляют следующие федеральные органы власти:

- Счетная палата РФ
- Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор)
- Федеральное казначейство РФ
- Центральный Банк России

Особую роль в данной системе занимает именно Счетная палата, так как «является независимым органом внешнего контроля и отслеживает расходование исполнительной властью средств налогоплательщиков по целевому назначению с наибольшей эффективностью»<sup>21</sup>.

Объяснение данной аналитической преференции лежит в плоскости анализа внутригосударственных управленческих отношений. Так Федеральная служба финансово-бюджетного надзора и Федеральное

---

<sup>21</sup> Смирнова Л.Н. Снижение угроз экономической безопасности государства с помощью системы финансово-бюджетного контроля // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2009. № 1(41). С. 104-111

казначейство РФ являются федеральными органами исполнительной власти, находятся в подведомственном подчинении Министерства финансов РФ. Соответственно, их деятельность ориентирована на контроль бюджетных расходов конкретными получателями безотносительно эффективности произведенных затрат. При этом, Росфиннадзор упразднен в 2016 году, а его функции переданы иным структурам, в особенности Федеральной службе по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг).

Задачи Центрального Банка России также сопряжены с реализацией финансовой безопасности. Однако данный орган выполняет регуляторную функцию, а контрольные полномочия крайне малы. Политика Центрального банка играет важную роль в превенции угрозы, т.е. воздействует на вызовы и старается нивелировать их возможность превращения в угрозу. Это касается как вопроса изменений ключевой ставки, так и деятельности по контролю банковской сферы – двум ключевым областям финансовой сферы, обладающими решающим воздействием на потенциал адаптивности государства к разного рода кризисным экономическим явлениям.

Еще одним особым органом в системе финансового контроля, некоторые авторы, считают Российскую Академию Наук<sup>22</sup>. Столь экзотичное авторское мнение обосновывается интенсивным сотрудничеством Счетной палаты и РАН во времена руководства первой С.В. Степашиным. РАН оценивала деятельность Счетной палаты как «высокоинтеллектуального органа, в котором задают тон люди, способные двигать науку»<sup>23</sup>. Смысл данного тезиса сводился в необходимости использования научных методов при обеспечении финансовой безопасности.

Выработка оптимальных научных методов, подходов и методик превенции экономических угроз попадает в сферу деятельности РАН. Соответственно, от эффективной деятельности академии зависит, получают ли

---

<sup>22</sup> Счетная палата и Российская Академия Наук // Экономическая наука современной России. 2005. № 4. С. 152-153

<sup>23</sup> Там же.

аудиторы качественное методическое сопровождение в вопросе оценки не столько бюджетной дисциплины, сколько оценки рациональности управления финансовыми ресурсами государства. Однако собственных полномочий, направленных на контроль финансовой сферы, РАН, закономерно, не имеет.

Счетная палата же, как орган государственной власти, объединяет в себе функции как государственного, так и публичного аудита. Механизмы ее формирования привязаны к действующей политической конфигурации органов исполнительной и законодательной власти, при этом, определенный внесистемный характер работы позволят осуществлять не только количественный, но и качественный контроль за расходованием бюджетных средств.

Эффективность работы Счетной палаты достигается также за счет того, что она имеет внешний характер по отношению к бюджетному процессу. Орган не принадлежит ни к исполнительной, ни к законодательной власти, и не участвует в процедуре формирования или исполнения бюджета. В то же время это делает частично неопределенным ее конституционный статус, так ее невозможно отнести ни к одной из ветвей власти. Впрочем, это является общей проблемой коллизионности российского конституционализма и относится и к другим властным институтам.

Относительно Счетной палаты в статьях 101-103 Конституции РФ указываются три основных положения<sup>24</sup>:

Во-первых, что Счетная палата образуется обеими палатами Федерального Собрания в целях осуществления контроля за исполнением федерального бюджета. В отношении же ее практической деятельности

---

<sup>24</sup> 1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

сделана отсылочная норма, так как регулируется она самостоятельным нормативно-правовым актом в статусе федерального закона<sup>25</sup>.

Во-вторых, что Государственная Дума осуществляет назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половину состава ее аудиторов.

В-третьих, что Совет Федерации осуществляет назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половину состава ее аудиторов.

Подобный порядок назначения хоть и не делает ее напрямую парламентским органом контроля, но кадрово ставит в зависимость от конфигурации политических сил в национальном парламенте. С одной стороны, это требует некоторой ориентированности Счетной палаты на те вопросы, которые входят в актуальную повестку Федерального собрания. С другой стороны, подобный механизм обеспечивает органу особую легитимность своих действий, проистекающую от представительской силы органа публичной власти и использованием бикамерального принципа в процессе определения кадрового состава. Таким образом можно сказать, что сопряжение Счетной палаты и Федерального Собрания одновременно является и фактором, искажающим ее деятельность, и фактором, усиливающим ее работу.

Данное усиление заключается в возможности не просто осуществлять контроль, а реализовывать именно аудит. «Государственный контроль» и «государственный аудит» недопустимо рассматривать как слова синонимы. Если контроль предполагает анализ соответствия расходов бюджета, то аудит предполагает более широкие публично-властные полномочия, заключающиеся в оценке целесообразности и эффективности произведенных затрат. При этом, органы контроля и органы аудита должны работать в

---

<sup>25</sup> О счетной палате Российской Федерации: федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ (в ред. от 29.05.2019). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

связке, это позволит создать синергетический эффект и усилит общую эффективность государственного управления как такового.

Таким образом, в состав органов, задействованных в системе обеспечения финансовой безопасности включены: Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор), Федеральное казначейство РФ, Центральный Банк России, Счетная палата РФ и иные вспомогательные институты (РАН и институты общественного сектора).

Основной проблемой данной системы является синхронизации работы данных органов власти. За исключением Счетной палаты все они выполняют узкоспециальные функции, направлены только на отдельные аспекты финансовой безопасности. О наличии какой-либо комплексной системы не позволяет говорить ни управленческий анализ, ни анализ действующей нормативной базы. Соответственно, основной целью развития государства в этом направлении является имплементация системного подхода в практику управления рисками финансовой безопасности. В ее основе комбинирование государственного и публичного контроля за использованием финансовых ресурсов. Оценка должна быть направлена и на четкое соблюдение бюджетной дисциплины, и на оптимальность любых трат. Наиболее подходящим органом, сочетающим в себе данные направления, является именно Счетная палата.

## **2 СИСТЕМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РФ**

### **2.1 СЧЕТНАЯ ПАЛАТА КАК ОРГАН ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РФ**

Счетная палата Российской Федерации является ключевым звеном системы органов власти, обеспечивающих финансовую безопасность страны. Работа, нацеленная на реализацию аудита, предоставляет возможность осуществлять эффективное планирование и организацию социально-экономического развития на всех уровнях управления.

Более подробный анализ роли Счетной палаты, основанный на соотношении нормативной основы ее деятельности и реальных управленческих функций, позволяет рассматривать ее в качестве, своего рода, высшего органа внешнего государственного аудита и финансового контроля в системе органов власти РФ.

При этом остаётся открытым вопрос о принадлежности Палаты к определенной ветви власти. Как уже упоминалось, конституционный статус данного органа неопределённа. Функциональный ответ также не содержит базовый федеральный закон, регламентирующий ее деятельность<sup>26</sup>.

Тематические эксперты отмечают, что данный момент служит показателем коллизии и неопределенности правового статуса Счетной палаты и является одной из проблем российской системы управления в целом<sup>27</sup>.

Теоретическое решение данной проблемы предполагает несколько подходов. Так С.М. Шахрай описывает Счетную палату как особый орган

---

<sup>26</sup> О Счетной палате Российской Федерации: федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ (в ред. от 29.05.2019). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

<sup>27</sup> Пономаренко К.С. Финансово-правовое регулирование деятельности счетной палаты РФ в системе государственного финансового контроля: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва, 2018. С. 44

государственной власти, находящийся вне ветвей, что позволяет ему сохранять независимость<sup>28</sup>. С другой стороны, существует точка зрения, что данный орган сочетает в себе двойственную природу исполнительной и законодательной власти, так как затрагивает профильные полномочия в своем функционале и относится к парламентскому контролю, но при этом не имеет судебных функций и иных, связанных с внеэкономическими вопросами национальной безопасности<sup>29</sup>. Соответственно, Счетную палату нельзя отнести к органам, осуществляющим правосудие.

Компромиссное решение также предполагается путем отнесения Счетной палаты как элементу системы органов публичной власти, содержащему ряд специфических функций<sup>30</sup>. Если еще в недавнем времени данная формулировка могла вызывать вопросы, то перспективные поправки в Конституцию РФ вводят понятие системы публичной власти, заключая единство государственной и муниципальной власти в ее рамках<sup>31</sup>. В рамках этой же системы, по аналогии, может рассматриваться и Счетная палата.

Соответственно, минуя вопрос о непосредственной правовой природе Счетной палаты, можно сказать, что она является органом государственной власти в системе публичной власти Российской Федерации, и иное уточнение конституционного статуса не оказывает влияние на ее деятельность, более подробное рассмотрение которой позволит подробнее рассмотреть проблемное поле органа в контексте финансовой безопасности государства.

Функции Счетной палаты РФ перечислены в соответствующем федеральном законе и составляют 27 самостоятельные управленческие функции (25 + 24.1, 25.1)<sup>32</sup>. Также предусмотрено, что иными федеральными

---

<sup>28</sup> Шахрай С.М., Клишас А.А. Конституционное право России. М. : ОЛМА. Медиа Групп, 2010. С. 580.

<sup>29</sup> Погосян Н.Д. Проблемы законодательства о Счетной палате Российской Федерации // Государство и право. 1997. № 11. С. 5.

<sup>30</sup> Агапов А.Б. Административное право: учебник. М., 2012. С. 141.

<sup>31</sup> О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>32</sup> О Счетной палате Российской Федерации: федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ (в ред. от 29.05.2019). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». Ст.13

законами данный функционал может быть пополнен, но отмечается, что его диспозитивные рамки регулируются только на уровне федерального законодательства, никакие иные нормативно-правовые акты не могут создавать дополнительный функционал палаты.

Анализируя текущий перечень функций можно выделить три основных направления государственного аудита в рамках деятельности Счетной палаты РФ. Во-первых, непосредственные проверки объектов государственного аудита. Во-вторых, сбор и анализ информации об оптимальности расходования средств и внесение предложение по нормативно-правовым принципам управления финансовыми ресурсами государства. В-третьих, взаимодействие с иными органами власти на предмет оказания им информационной или методологической помощи, а также содействие в проведении самоанализа или внутреннего аудита.

Счетная палата РФ структурно представляет собой композицию двух элементов: коллегии и аппарата. Коллегия состоит из 14 человек: председателя, заместителя председателя и 12 аудиторов, также, по должности, туда включается глава аппарата палаты, имеющий только право совещательного голоса. Срок пребывания в должности членов коллегии составляет 6 лет.

Основной функционал коллегии сосредоточен на вопросах планирования и организации деятельности органа, методологическом и методическом сопровождении работы аудиторов, а также непосредственной разработки стандартов государственного аудита<sup>33</sup>.

Работа аудитора не носит универсальный характер, каждый из них занимается отдельным тематическим направлением. «Все члены аудиторского корпуса курируют определенные векторы функционирования этого ведомства. Каждое направление – это департамент, охватывающий

---

<sup>33</sup> Там же. Ст.11

определенный комплекс статей по растратам и наполнению федерального бюджета»<sup>34</sup>.

Аппарат Счетной палаты составляют инспектора и иные сотрудники, непосредственно обеспечивающие контроль и реализацию государственного аудита<sup>35</sup>.

Совместная деятельность коллегии и аппарата направлена на следующие цели<sup>36</sup>:

Во-первых, обеспечение рационального расходование средств федерального бюджета.

Во-вторых, государственный аудит проектов, получающих финансирование из федерального бюджета.

В-третьих, экспертная оценка эффективности наполнения и расходования средств федерального бюджета.

В-четвертых, идентификация проблемных треков бюджетной дисциплины и поиск путей их исправления.

В-пятых, методическое обеспечение деятельности органов государственной власти путем издания различного рода отчетов о деятельности и иных экспертных документов.

Для выполнения соответствующих задач используется три формы деятельности Счетной палаты<sup>37</sup>:

---

<sup>34</sup> Колиев Л.В. Счетная палата Российской Федерации как орган государственного финансового контроля (аудита). История создания, результаты деятельности // Отечественная юриспруденция. 2018. № 3(28). С. 96-100

<sup>35</sup> Вострикова Л.Г. Финансовое право / Л.Г. Вострикова. М.: Юстицинформ, 2017. С. 98.

<sup>36</sup> Геймур О.Г., Михайленко И.А. Актуальные вопросы исполнения бюджета: проблемы правового регулирования // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования, 2016. Т. 2. № 2. С. 75.

<sup>37</sup> Геймур О.Г., Михайленко И.А. Актуальные вопросы исполнения бюджета: проблемы правового регулирования // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования, 2016. Т. 2. № 2. С. 75.

Во-первых, контрольно-ревизионная деятельность. Подразумевает под собой осуществление проверок и ревизий различных статей федерального бюджета, государственных фондов и государственных учреждений разных организационно-правовых форм.

Во-вторых, экспертно-аналитическая деятельность. Подразумевает прогнозирование будущего состояния бюджетной дисциплины за счет экспертизы проектов федерального бюджета, государственных программ, в т.ч. национальных проектов.

В-третьих, информационная деятельность. Как орган публичной власти, Счетная палата публикует в открытом доступе документацию о результатах собственной деятельности.

Особое внимание заслуживают также принципы, на которых строится деятельность Счетной палаты. Как отмечается, со времени основания данного органа, основные принципы касались вопросов: «законности, эффективности, объективности, независимости, открытости и гласности»<sup>38</sup>. Однако последовательная модернизация законодательства привела к тому, что в принятом в 2013 году федеральном законе «О Счетной палате Российской Федерации»<sup>39</sup>, основными провозглашаются два принципа: эффективность и открытость.

Природу данных принципов раскрывает регламент Счетной палаты. Так, эффективность понимается как «выбор способов и методов достижения целей внешнего государственного аудита (контроля) должен основываться на необходимости достижения целей контрольных и экспертно-аналитических мероприятий с наименьшими затратами сил и средств»<sup>40</sup>. Подобная формулировка предполагает высокую вариативность действий и, фактически, высокие диспозитивные рамки их деятельности. Данный принцип

<sup>38</sup> Агапов А.Б. Административное право: учебник. М., 2012. С. 141.

<sup>39</sup> О Счетной палате Российской Федерации: федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ (в ред. от 29.05.2019). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>40</sup> Регламент Счетной палаты Российской Федерации (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 07.06.2013 № 3ПК). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». Ст. 3.

проистекает из того, что задействованные в государственном аудите люди имеют профильное образование и должны иметь значительный профессиональный опыт.

Принцип открытости понимается как «означает полное и своевременное ознакомление должностных лиц объектов аудита (контроля) с целями и результатами контрольных и экспертно-аналитических мероприятий. Соблюдение данного принципа не предусматривает предание гласности промежуточных результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, а также материалов, содержащих сведения, составляющие государственную или иную охраняемую законом тайну»<sup>41</sup>. Подобная формулировка предполагает не только соблюдение гласности в работе данного органа, и обязательную публикацию всех результатов работы в открытом доступе, за исключением сведений, составляющих государственную тайну.

Значение иных принципов работы также содержатся в регламенте, но они являются экстраполяцией тех принципов, по которым орган функционировал и до 2013 года, а именно с момента его создания 17 января 1994 года.

В своей деятельности Счетная палата подотчетна обеим палатам Федерального собрания Российской Федерации. Также в случае несогласия с определенным составом аудиторского корпуса свои предложения по кандидатурам может выносить Президент РФ, но они все равно должны пройти одобрение, соответственно, либо Советом Федерации, либо Государственной Думой.

При обнаружении отклонений и несоответствий в расходовании бюджета, Счетная палата доносит соответствующую информацию до членов парламента и иных заинтересованных органов государственной власти.

---

<sup>41</sup> Регламент Счетной палаты Российской Федерации (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 07.06.2013 № 3ПК). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». Ст. 3.

Также, в случае выявления правонарушений, направляет материалы в соответствующие правоохранительные органы. За время существования Счетной палаты Российской Федерации ей было произведено около 10 тысяч различных проверок и ревизий, а суммы выявленных нарушений приближаются к пяти триллионам рублей<sup>42</sup>.

Вся деятельность Счетной палаты осуществляется за счет средств федерального бюджета. При этом остается нерешенным вопрос, как оценивать данные бюджетные траты, так как орган не занимается оценкой бюджетных трат, которые идут на ее содержание<sup>43</sup>. Процедура самообследования также не разработана и не представлена в нормативных документах, на основе которых строится работы органа.

Таким образом, Счетная палата характеризуется как орган публичной власти в системе органов власти Российской Федерации. Палата обладает специфическими функциями, нацеленными на открытый и гласный государственный аудит федерального бюджета на предмет эффективности трат, с целью обеспечения финансовой безопасности страны. При этом она не относится непосредственно к какой-либо из ветвей власти, но не стоит над ними, а сочетает в себе черты исполнительной и законодательной ветви. Структурно деятельность Палаты организована таким образом, что аппарат и работающие там сотрудники собирают и обобщают информацию, а корпус аудиторов дает дей компетентную экспертную оценку. Результаты деятельности доводятся до органов власти и открыты для населения.

---

<sup>42</sup> Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации [Электронный ресурс] URL: <http://www.audit.gov.ru/> (Дата обращения 20.05.2020).

<sup>43</sup> Окулич И.П., Усатов Д.Н. Проблемы контроля за деятельностью Счетной палаты Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право, 2006. № 2. С. 33–35.

## **2.2 АНАЛИЗ ДИНАМИКИ БЮДЖЕТНЫХ ПОСТУПЛЕНИЙ НА ОСНОВАНИИ ДАННЫХ ПРОВЕРОК СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РФ И ВЫЯВЛЕННЫХ В РЕЗУЛЬТАТЕ АУДИТА НАРУШЕНИЯХ ЗА ПЕРИОД 2017-2019 ГОДОВ**

В 2019 году Счетной Палатой РФ был проведен «Анализ проблем установления и классификации неналоговых платежей и платежей, имеющих признаки налогов».

Актуальность этого вопроса бизнес-сообщество системно обозначает с 2015 года, данный вопрос вызывает у предпринимателей сложности при проведении платежей в бюджет, которые не отражаются в налоговой отчетности за период. Достаточно большое количество неналоговых платежей не имеют экономического обоснования на размеры ставок, по некоторым сборам ставки давно потеряли свою актуальность. Кроме того, зачастую законодательно, к сожалению, не предусмотрена ответственность за неуплату или несвоевременную уплату данных видов платежей в отличие от налоговых поступлений в бюджет. Данные причины скептически воздействуют на платежную дисциплину плательщиков и, как следствие, на плановые и фактические объемы поступлений в бюджет от неналоговых поступлений. Отразим структуру бюджетных налоговых и неналоговых поступлений в бюджет РФ в рисунке 1.

## Структура записей в реестре федеральных источников доходов



Рисунок 1 - Структура бюджетных налоговых и неналоговых поступлений  
в бюджет РФ в 2018 году

*Источник: Итоги работы Счетной Палаты РФ в 2019 году*

В результате проведенного анализа за период 2017-2019 годов Счетная палата не поддержала предложение по выборочному включению отдельных неналоговых платежей в Налоговый кодекс без изменения действующего порядка их исчисления, требуется детальная проработка данного вида платежей для определения перспективной политики государства по их взиманию.

На данный момент больше следует ориентироваться не только на формальные признаки отнесения платежа к налогам, сборам или пошлине, но также и на экономическую целесообразность взимания такого платежа. При отборе неналоговых платежей для дальнейшей систематизации и кодификации необходимо в первую очередь оценить экономическую эффективность и цель его взимания, целесообразность модификации платежа, обоснованность применяемых ставок, уровень фискальной

нагрузки, определить условия исполнения обязанности по уплате платежа, провести оценку регулирующего воздействия.

По результатам анализа поступлений в бюджет неналоговых платежей за 2017-2019 годы Счетная палата, с этой точкой зрения солидарен автор данной работы, предлагает в перспективе их совершенствования для последующего лучшего их аудита:

- провести инвентаризацию существующих обязательных платежей, порядок и срок проведения которой устанавливает правительство;
- по итогам инвентаризации создать и вести реестр публично-правовых обязательных платежей, закрепленный нормативным правовым актом;
- допускать включение новых платежей в реестр только при наличии всех обязательных элементов у соответствующего платежа, и при условии соблюдения процедуры его принятия, а также наличия финансово-экономического обоснования и оценки регулирующего воздействия;
- принять необходимые нормы, запрещающие взимание платежа, не включенного в реестр.

Подобным же образом следует действовать представителям исполнительной и законодательной власти на уровне региона и муниципалитета. Данный подход позволит упорядочить процедуру принятия новых неналоговых платежей, а также исключить их необоснованное увеличение.

Работа по исследованию системы неналоговых платежей в Счетной палате продолжается в 2020 году, уже запланированы встречи с представителями Минфина России, в рамках которых планируется детальное изучение выводов и предложений аудиторов Счетной Палаты РФ для того, чтобы неналоговые платежи было проще, удобнее не только вводить и администрировать, но и в последствии проверять и подвергать государственному аудиту.

В настоящее время работа по включению неналоговых платежей, имеющих признаки налогов и сборов в Налоговый кодекс Российской

Федерации, была приостановлена. В итоговой версии Основных направлений налоговой политики на очередной финансовый год и плановый период внесение в Налоговый кодекс экологического налога и сбора в системе ПЛАТОН не заявлено, что, в свою очередь, позволило избежать принятия поспешных непродуманных решений в отношении неналоговых поступлений в бюджет, сократило вероятность расхождения фактических и плановых доходов бюджета, уменьшило нагрузку на аудиторскую деятельность Счетной Палаты РФ и предостерегло налогоплательщиков от высокого налогового бремени.

Таким образом, первая проблема, которая выявила Счетная Палата РФ, это невозможность внесения в Налоговый Кодекс РФ, неналоговых платежей в оперативные сроки, и как следствие слабого администрирования, недопоступление неналоговых платежей в запланированные сроки и сложность получения пеней по данным видам бюджетных доходов в силу их слабого правового обеспечения.

Обозначим еще несколько причин, по которым в очередной раз, на протяжении 2017-2019 годов наблюдался активный бюджетный дефицит, а именно недопоступление в российскую казну запланированных доходов. Отообразим выявленные в результате различных проверок, имевшие факты нарушений бюджетной дисциплины, Счетной Палаты РФ негативные тенденции в виде таблицы 1.

Таблица 1 – Причины активного бюджетного дефицита

Выявленные причины активного бюджетного дефицита	Количество проверок с выявленными нарушениями по данной причине бюджетного дефицита			Динамика изменений от периода к периоду					
				Абсолютный прирост к предыдущему году			Относительный прирост к предыдущему году		
	2017 г.	2018г.	2019 г.	2018 г. к 2017 г.	2019 г. к 2018 г.	2019 г. к 2017 г.	2018 г. к 2017 г.	2019 г. к 2018 г.	2019 г. к 2017 г.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.Отсутствие систематизации неналоговых платежей	0	38	12	38	-26	12	100	31,6	100
2. Отсутствие результатов национального проекта «Малое и среднее предпринимательство	34	0	16	-34	16	-18	0	100	47,1
3. Незаконная рубка лесов и задолженность лесорубочных компаний, последствия лесных пожаров	22	7	21	-15	14	-1	31,8	300	95,5

Продолжение таблицы 1

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
4. Убыточная численность контингента в академических группах с низким количеством бюджетных мест, низкий уровень коммерциализации результатов интеллектуальной деятельности вузов и научных организаций	0	1	3	1	2	3	100	300	100
5. Низкая эффективность использования бюджетных субсидий на мелиорацию и отсутствие их последующего возврата от сельхозпроизводителей	7	5	14	-2	9	7	71,4	280	200
6. Недополучение таможенных пошлин из-за слабого технического оснащения контроля железнодорожного грузового сообщения	18	31	20	13	-11	2	172,2	64,5	111,1

Продолжение таблицы 1

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
7. Серьёзные недополучения доходов в бюджет от организаций финансового сектора	0	0	7	0	7	7	0	100	100
ИТОГО	81	82	93	1	11	12	-	-	-

Таким образом, в 2019 году, доля проверок по указанным причинам составляет 92,6% от всех проверок аудита поступлений бюджета, что говорит об актуальности выявленных проблем, при этом аудит поступлений бюджета имеет негативную динамику, а именно год от года проверок по указанным причинам с выявленными нарушениями становится все больше и больше, в 2018 году аудит показал, что проверок с нарушениями по причинам активного бюджетного дефицита стало больше в целом на 1 мероприятие Счетной Палаты, или на 1,2 %, тогда как в 2019 по сравнению с предыдущим годом их численность возросло на 11 проверок с нарушениями, или на 13,4% по сравнению с предыдущим годом, что свидетельствует о хроническом наличии данных проблем и требует их решения не путем аудиторских проверок, а путем реформации законодательства и изменения подхода к налогоплательщикам.

Если о первой причине, и ее негативных последствиях для бюджетных поступлений было изложено выше, точно такого же подробного освещения заслуживают и выявленные в среднесрочной аналитической перспективе и другие причины активного бюджетного дефицита.

Государственная поддержка субъектов МСП в 2015–2018 годах, к большому сожалению, не сформировала устойчивую тенденцию роста МСП. Количество субъектов МСП оставалось примерно на одном уровне (5,5–6 млн). Среднесписочная численность работников, занятых в сфере МСП, в анализируемом периоде изменялась незначительно, в диапазоне 18,9–19,3 млн человек, одновременно при этом число средних предприятий снизилось с 20,4 до 16,7 тыс. Наглядно проиллюстрируем эту динамику в рисунке 2.



Рисунок 2 – Динамика МСП

*Источник: Итоги работы Счетной Палаты РФ в 2019 году*

Таким образом, оказалась не выполнена цель, поставленная Президентом, по численности занятых в сфере малого и среднего предпринимательства: к 2018 году – 20 млн человек. В федеральном бюджете предусматриваются значительные объемы средств на цели предоставления финансовой поддержки субъектам МСП, при этом проведение оценки влияния конкретных мер поддержки на стратегические показатели развития МСП в регионах и в целом по стране не осуществлялось, и насколько эффективно израсходованы данные средства по мнению Счетной Палаты, вызывает большие сомнения с изрядной долей здорового скептицизма в силу указанной выше статистики. Субъекты МСП в отличие от кроликов, к сожалению, не могут увеличивать свое количество в такой же прогрессии, без увеличения потребительского спроса за счет повышения уровня жизни населения в стране, которого в реальном выражении с 2015 года не происходит. Так что неудивительно, что анализ за 2017-2019 годы в ходе проверок Счетной Палаты выявил данную проблему. Как следствие

неэффективной господдержки субъектов МСП, они не увеличивают свое количество и бюджет недополучает налоги по специальным режимам налогообложения (для МСП): УСН, ЕНВД, патентная система. Также, к огромному сожалению, налог на самозанятых с 2019 года не выполняет своей функции сбора налогов с субъектов МСП без регистрации их как юридических лиц.

В 2019 году особое внимание Счетная палата уделяла проблеме эффективности использования лесов, хотя аналогичные проверки имели место и в 2017 году с выявлением фактов нарушений бюджетного законодательства. По данному направлению совместно с КСО регионов были проведены контрольное и экспертно-аналитическое мероприятия, исследованы причины и факторы, оказывающие влияние на эффективность управления лесными ресурсами, а также оценен масштаб и установлены причины незаконных рубок. Проверка в динамике 2017-2019 годов охватила все регионы, установлены факты финансовых нарушений более чем на 900 млн рублей за каждый год.

Результатом исследования по фактам аудиторских проверок в области лесопользования стали следующие выводы:

- Приоритеты развития лесной политики реализуются не в полной мере.
- Существующая система управления лесами, основанная на децентрализации, определенная вступившим в силу в 2007 году Лесным кодексом, показала свою неэффективность.
- На федеральном уровне практически утрачен полноценный контроль за планированием и управлением лесным хозяйством страны. Так, в регионах установлены различные нормативы патрулирования лесов: на одного лесного инспектора приходится от 0,3 тыс. га (Белгородская область) до 743 тыс. га (Магаданская область). Отсутствуют единые подходы к порядку определения нормативов заготовки древесины для собственных нужд; единообразие

правового регулирования вопросов деятельности пунктов приема и отгрузки древесины; дистанционный мониторинг использования лесов неэффективен.

- Формирование целей и направлений развития лесного комплекса осуществляется в настоящее время при отсутствии актуальной информации о лесных ресурсах страны.

- Механизм распределения финансирования переданных лесных полномочий остается непрозрачным.

- Не решается проблема задолженности по неналоговым доходам в части использования лесов. Неуплата платежей на 01.01.2019 составила 10,6 млрд рублей, из которых списано 2,1 млрд рублей как безнадежные к взысканию.

- Отмечается низкое официальное освоение лесного ресурса и, как следствие, недопоступление доходов. Процент фактического освоения расчетной лесосеки составляет всего 32,7 % от допустимого объема изъятия по всем видам рубок.

Органы исполнительной власти регионов не обеспечивают эффективное исполнение переданных им лесных полномочий. Наглядно плачевную картину неэффективного использования лесов иллюстрирует динамика незаконных рубок на рисунке 3.



Рисунок 3 – Динамика незаконных рубок

*Источник: Итоги работы Счетной Палаты РФ в 2019 году*

Кроме того, отдельно стоит отметить, что многие лесорубочные компании являются фирмами однодневками, и изначально создаются, и берут на себя обязательств по бюджетным доходам, которые не собираются исполнять в силу последующего банкротства, что в конечном итоге приводит к недополучению средств в федеральный бюджет, сформированная задолженность лесорубочных компаний отражается в рисунке 4.

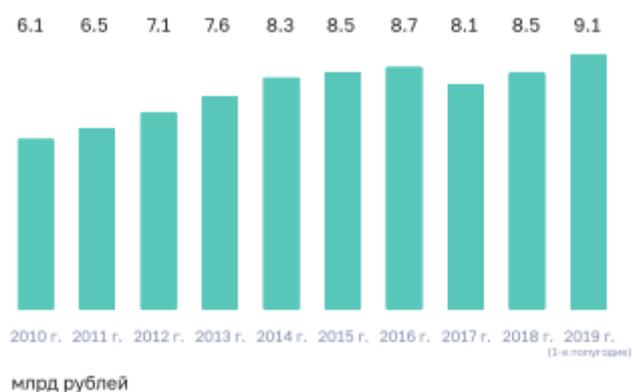


Рисунок 4 - задолженность лесорубочных компаний

*Источник: Итоги работы Счетной Палаты РФ в 2019 году*

Также имеют место быть и лесные пожары, которые, как правило, маскируют имеющиеся хищения леса, после пожара не видно следствий незаконной рубки леса.

В-четвертых, по некоторым направлениям обучения Минобрнауки России выделяет незначительные контрольные цифры приема (4-6 человек). В совокупности с ограниченным спросом на платное обучение не обеспечивается комплектование учебных групп для безубыточного ведения основной деятельности вузов (20–25 человек). Уровень коммерциализации результатов интеллектуальной деятельности региональных университетов незначителен. Создание хозяйственных обществ в целях практического внедрения результатов интеллектуальной деятельности не приносит ожидаемого эффекта. Таким образом, вектор на коммерциализацию образования и формирование плановых доходов от этой государственной коммерческой услуги не соответствуют фактическим поступлениям в бюджет денежных средств. Российские вузы как не умели зарабатывать после внедрения механизма автономии субъектов высшего образования, так и сейчас не развивают платные образовательные и научные услуги. Как правило учебная и научная деятельность, осуществляемая квалифицированным специалистами из сотрудников университетов, оформляется не через бюджетные учреждения с поступлениями в бюджет, а через собственные аффилированные юридические лица, использующие труд студентов-практикантов.

В-пятых, регулярные проверки Счетной Палаты РФ в области сельского хозяйства по их результатам была установлена высокая концентрация субсидий у отдельных сельскохозяйственных организаций. Например, в 2017–2018 годах от одного до трех сельхозтоваропроизводителей Ростовской области получали от 60 до 100 % субсидий. Данные факты установлены по 8 видам субсидий. Таким образом, большое количество мелких фермерских хозяйств находясь из-за государственной политики в области субсидирования сельского хозяйства и

убыточности многих видов продукции (например, производственная себестоимость коровьего молока в Аромашеском предприятии Свердловской области – 27,82 рубля, а закупочная цена молокоперерабатывающего предприятия в Алапаевске – 23,42 рубля при отсутствии государственного субсидирования) приходят к банкротству, что лишает бюджет поступлений от данных сельхоз производителей.

При этом господдержка не всегда обеспечивает положительные финансовые результаты деятельности сельхозорганизаций. Так, по итогам 2018 года ряд крупнейших организаций – получателей субсидий на возмещение части процентной ставки по инвестиционным кредитам в Ростовской области, а это почти 1 млрд рублей, либо не завершили инвестпроекты, либо не вышли на безубыточный уровень деятельности, что в свою очередь при отсутствии прибыли не формирует соответствующие налоговые поступления по налогу на прибыль, создавая разрыв между плановыми и фактическими бюджетными поступлениями.

Основной объем финансовых нарушений, выявленных в Минсельхозе России, связан с нарушением условий предоставления Ростовской области субсидий на реализацию мероприятий в области мелиорации земель сельскохозяйственного назначения в сумме 345,2 млн рублей, а также с несоблюдением министерством обязательств по направлению требований о возврате средств в федеральный бюджет в связи с недостижением Республикой Крым и Ростовской областью показателей результативности использования субсидий в размере 35,3 млн рублей. Таким образом, аудиторские проверки Счетной Палаты вскрывают в сельском хозяйстве такие глубинные имеющуюся проблему, как некомпетентный менеджмент стоящий у руля сельхозпроизводителей. Либо руководители не умеют лоббировать свои интересы и при убыточности деятельности не получают субсидии и ведут к банкротству свои фермы, или наоборот, получая субсидии не приводят предприятия к эффективной прибыльной деятельности, не могут вернуть инвестиционные кредиты. Имеется

предположения, которые по ряду регионов переданы в соответствующие следственные органы, что ряд руководителей сельхозпредприятий, не формируя бюджетные доходы занимался преступным обогащением за счет государственных субсидий, их нецелевого использования. Однако нет убежденности, судя по регулярности выявляемых при проверках за период 2017-2019 годов нарушениях, что новые руководители окажутся успешнее и порядочнее, здесь имеет место противоречие между тем, что России требуется продовольственная безопасность, и фермеры рассматриваются для бюджета не как доноры, а скорее как реципиенты, и некоторые руководители сельхозпредприятий видят федеральный бюджет как «дойную корову».

В-шестых, в целях изучения и оценки эффективности таможенного администрирования в 2019 году Счетной палатой проведена «Проверка деятельности таможенных органов при осуществлении таможенных операций и контроля помещения под таможенные процедуры товаров, перемещаемых железнодорожным транспортом через таможенную границу Евразийского экономического союза (Российской Федерации), в 2017–2018 годах и истекшем периоде 2019 года», в рамках которого в том числе был осуществлен анализ деятельности таможенных органов по контролю за вывозом из России леса и лесоматериалов железнодорожным транспортом. Особое внимание было уделено деятельности международных пунктов пропуска, через которые осуществляется вывоз указанного товара, тем самым возможно прекратить хищения леса, который был вырублен без разрешения государства и списан под видом «лесных пожаров».

В результате было установлено, что все функционирующие железнодорожные пункты пропуска через таможенную границу Евразийского экономического союза не соответствуют установленным требованиям. В частности, пункты не оснащены стационарными и мобильными инспекционно-досмотровыми комплексами (за исключением одного, в котором стационарный инспекционно-досмотровый комплекс не функционирует), а также не обеспечены в необходимом объеме весовым и

крановым оборудованием, используемым при проведении погрузо-разгрузочных работ и досмотровых операций в отношении перевозимых товаров.

Неоснащенность пунктов пропуска приводит к невозможности проведения эффективного таможенного контроля, а также к увеличению времени перемещения товаров через таможенную границу и, как следствие, логистически невыгодному перемещению товаров с использованием железнодорожного транспорта.

В ходе проверки были применены новые методы оценки большого объема данных, новые технологии по совмещению информационных баз данных государственных органов и иных организаций. С учетом риск-ориентированного подхода к анализу баз данных, а также новых методов оценки и сопоставления данных было установлено разночтение сведений об объемах леса и лесоматериалов, перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации в Китайскую Народную Республику, содержащихся в электронных базах таможенных органов и ОАО «РЖД», неудивительно, что аудиторские проверки Счетной Палаты показали, что в Китай ввозится российского леса больше, чем вывозится из Российской Федерации.

В ходе выборочного анализа электронной базы деклараций на товары, перемещенные через таможенную границу железнодорожным транспортом, были установлены:

- признаки недостоверной классификации товаров в соответствии с Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности;
- факты неправомерного оформления товаров с предоставлением тарифных преференций при отсутствии документов, подтверждающих соблюдение условий прямой поставки;
- декларации, по которым таможенными органами не осуществлена проверка правильности определения и заявления таможенной стоимости товаров при наличии признаков занижения таможенной стоимости товаров.

По результатам проведенного анализа за период 2017-2019 годов направлены обращения в Генпрокуратуру России, ФСБ России, информационное письмо в Правительство России.

В-седьмых, сократились поступления от финансового сектора, предприятия которого либо действительно банкротились в силу неконкурентоспособности, либо переходили в теневой сектор экономики для уклонения от налоговой нагрузки.

Несмотря на практически полное выполнение плана мероприятий на прошлую трехлетку 2017-2019 годов (97,8 %), добиться ожидаемых результатов в основном не удалось. Не достигнуты целевые значения по 8 из 13 ключевых показателей эффективности, которые были установлены в Основных направлениях на 2016-2018 годы. Из 7 показателей развития секторов финансового рынка достигнут только один - по величине активов страховых организаций.

Как явственно следует из заключения аудитора Счетной Палаты РФ Алексея Советюгина: «За время реализации Основных направлений на 2016-2018 годы экономика России в целом поднялась в Индексе глобальной конкурентоспособности с 45 до 43 места. Но ситуация с развитием финансового рынка не улучшилась: в 2015-2016 годах Россия была на 95 месте, и в последней версии индекса, на октябрь 2019 года, на нем же и осталась».

Количественный анализ основных секторов финрынка выявил в ряде из них отрицательную динамику. Число институтов финрынка значительно сократилось, в отдельных секторах до 1,5–2 раз. Это ведет к снижению конкуренции свидетельствует о сложности выхода на рынок новых участников. В крупнейшем секторе – банковском – рост шел за счет физических лиц. Кредиты нефинансовым организациям сократились и в реальном выражении, и по отношению к ВВП, что говорит о неблагоприятных условиях для кредитования реального сектора экономики. Все вышеуказанные по финансовому сектору обстоятельства приводят к

недополучению в бюджет доходов относительно запланированных, и увеличению формирующегося активного бюджетного дефицита.

В целом, все 7 причин активного дефицита выявленных и подробно изученных, имевших место в ходе ряда проверок на протяжении 2017-2019 годов, являются индикаторами значительных проблем и требуют в будущем решения на законодательном уровне и большего и пристального аудита со стороны государства уже в ближайшей перспективе для повышения эффективности государственного механизма, что влечет необходимость убедиться, что принимаемые меры адекватны имеющимся проблемам формирования активного государственного дефицита бюджета.

### **2.3 АНАЛИЗ ДИНАМИКИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ НА ОСНОВАНИИ ДАННЫХ ПРОВЕРОК СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РФ И ВЫЯВЛЕННЫХ В РЕЗУЛЬТАТЕ АУДИТА НАРУШЕНИЯХ 2017-2019 ГОДОВ**

Обозначим ряд причин, по которым в очередной раз, на протяжении 2017-2019 годов наблюдался пассивный бюджетный дефицит, а именно несоответствие меньших запланированных расходов и фактически больших осуществленных бюджетных расходов. Отообразим выявленные в результате проверок Счетной Палаты РФ основные негативные тенденции по бюджетным расходам в виде таблицы 2.

Таблица 2 – Причины пассивного бюджетного дефицита

Выявленные причины пассивного бюджетного дефицита	Количество проверок по данной причине бюджетного дефицита			Динамика изменений от периода к периоду					
				Абсолютный прирост к предыдущему году			Относительный прирост к предыдущему году		
	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2018 г. к 2017 г.	2019 г. к 2018 г.	2019 г. к 2017 г.	2018 г. к 2017 г.	2019 г. к 2018 г.	2019 г. к 2017 г.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1. Нарушение в области бюджетного бухгалтерского учета, недостоверная отчетность	28	41	32	13	-11	4	146,4	78	114,3
2. Нарушение в процедуре госзакупок, приобретение по более высоким ценам	18	58	36	40	-22	18	322,2	-3,6	200
3. Нарушение сроков строительства, удорожание строительства	15	24	18	9	-6	3	160	75	120
4. Необоснованно низкие стоимости ремонтов в ЖКХ по сравнению с конечной сметой	22	17	28	-5	11	6	77,2	164,7	127,3

## Продолжение таблицы 2

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
5. Увеличение стоимости производства продукции в кинематографе, и в целом в индустрии искусства, по ходу творческого процесса	14	2	33	-12	31	19	14,3	1650	235,7
6. Удорожание приобретаемых активов, вследствие поступление средств ГРБС на некоторые статьи расходов только в 4 квартале года	5	6	4	1	-2	-1	120	66,7	80
7. Снижение финансирования гос. программ и нац. проектов при недостижении или выявлении недостижимости целевых количественных показателей	3	2	6	-1	4	3	66,7	300	200

## Продолжение таблицы 2

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
8. Дополнительное субсидирование сельского хозяйства для покрытия внеплановых убытков	21	14	24	-7	10	3	66,7	171,4	114,3
9. Предоставление жилья детям-сиротам при удорожании недвижимости	18	12	11	-6	-1	-7	66,7	91,7	61,1
10. Увеличение зарплат медработников выше запланированной индексации и приобретение сверхнормативного запаса лекарств, превышение цен закупки медикаментов	22	51	39	29	-12	17	231,8	76,5	177,3
11. Повышенная стоимость дорожного строительства в силу отсутствия контрактов жизненного цикла	14	23	35	9	12	21	164,3	152,2	250
ИТОГО	180	250	256	70	66	86	-	-	-

Таким образом, в 2019 году, доля проверок по указанным причинам составляет 90,8% от структуры всех проверок аудита расходов государственного бюджета, что говорит об актуальности выявленных проблем при этом аудит расходов бюджета имеет негативную динамику, а именно год от года проверок по указанным причинам с выявленными нарушениями становится все больше и больше, в 2018 году аудит показал, что проверок с нарушениями по причинам пассивного бюджетного дефицита стало больше в целом на 70 мероприятий Счетной Палаты, или на 38,9 %, тогда как в 2019 по сравнению с предыдущим годом их численность возросло на 66 проверок с нарушениями, или на 20,9% по сравнению с предыдущим годом, что свидетельствует о хроническом наличии данных проблем и требует их решения не путем аудиторских проверок Счетной Палаты, а путем реформации законодательства и изменения подхода к финансовой дисциплине распорядителей бюджета.

В целом, при этом, несмотря на то, что проблемы по определению самой же счетной Палаты являются «хроническими», динамика исполнения государственного федерального бюджета по расходам крайне негативная, что иллюстрирует рисунок 5.



Рисунок 5 - динамика исполнения гос. бюджета по расходам

*Источник: Итоги работы Счетной Палаты РФ в 2019 году*

Во-первых, подробный анализ показывает, что около 316,1 млрд рублей (или 36 %) приходится на нарушения, связанные с неправильным ведением бухгалтерского учета и некорректным составлением иной финансовой отчетности.

Одной из причин образования такой суммы стало грубое нарушение правил финансовой отчетности, то есть искажение указанной суммы в любой строке документа не менее чем на 10 % (около 292 млрд рублей). Две другие причины – ошибки, внесенные в финансовую отчетность в результате некорректной инвентаризации (17 млрд рублей), и негрубые ошибки (например, перепутаны цифры в смежных строках) при заполнении бухгалтерской отчетности (6 млрд рублей).

И если негрубые ошибки, по сути, не несут серьезных последствий, так как легко исправляются, то грубое нарушение правил ведения бухучета и ошибки в результате инвентаризации наказываются административным штрафом. Такое количество нарушений (всего 541) говорит о недостаточно качественном управлении бюджетными средствами, выделенными на достижение государственных целей. Кроме того, это может свидетельствовать о необходимости совершенствовать правила, разработанные в Российской Федерации для эффективного ведения бухгалтерского учета и составления финансовой отчетности, в настоящее время для этого Министерство финансов и разрабатывает Федеральные Стандарты для бюджетных организаций, однако вводимые в действие Стандарты не согласованы со Счетной Палатой по процедуре их последующего аудита.

С ведением бухгалтерского учета связаны нарушения в сфере управления и распоряжения государственной собственностью, в прошедшем году Счетная палата зафиксировала 292 таких нарушения (в денежном эквиваленте – 106,2 млн рублей). В большинстве случаев причиной этого была некорректная постановка имущества на учет.

Во-вторых, значительная часть – 237,3 млрд рублей, или около 27 % общего объема выявленных нарушений, приходится на нарушения при государственных закупках и закупках некоторыми юридическими лицами, то есть нарушения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Выборочные проверки обнаружили 906 фактов нарушений.

Чаще всего ГРБС существенно изменяли условия контрактов, выполняли их позже установленного срока или предоставляли в реестр недостоверную информацию. Наибольший ущерб с денежной точки зрения произошел из-за некорректного обоснования и определения начальной цены контракта, заключенного с единственным поставщиком, при решении сделать закупку у единственного поставщика или в результате бездействия в отношении недобросовестного поставщика услуг. 1 725 нарушений на сумму около 217,5 млрд рублей (примерно 25 % общей суммы) было обнаружено при анализе и контроле формирования и исполнения бюджета.

В-третьих, значительная часть этого объема денег появилась в результате того, что органы государственной власти с нарушением выполняли свои задачи и функции, в том числе не осуществляли свои бюджетные полномочия. Например, один из органов власти не завершил строительство в срок, нарушив свои обязательства, что и привело к необоснованным расходам.

В частности, Минздравом России в 2018 году не обеспечены завершение работ и ввод в эксплуатацию четырех из двенадцати запланированных объектов капитального строительства, включенных в Федеральную адресную инвестиционную программу.

В ходе проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий по анализу обоснованности и эффективности расходов проекта федерального бюджета на 2020–2022 годы установлено, что Минздрав России включает в Федеральную адресную инвестиционную программу

значительное количество объектов, на строительство которых полностью или частично отсутствует проектная документация с положительным заключением государственной экспертизы. Это создает риски срыва запланированных сроков строительства либо невозможности его осуществления и ведет к ожидаемому низкому кассовому исполнению бюджетных ассигнований.

В 2018–2019 годах проведены проверки реализации двух крупных инвестиционных проектов по строительству Центра трансплантации почки и диализа в г. Волжском Волгоградской области и Высокотехнологичного центра медицинской радиологии в г. Димитровграде, строившихся 22 года и 18 лет соответственно. Длительные сроки реализации инновационных проектов привели к многократному удорожанию как строительства, так и требуемого медицинского оборудования. При этом объекты, бывшие инновационными двадцать лет назад, перестали быть таковыми к моменту их ввода в эксплуатацию.

Доля «долгостроя» (объектов, строительство которых ведется более 5 лет) и «брошенных объектов» (строительство которых приостановлено либо законсервировано) в общем объеме вложений составляет 28 %, а в общем количестве объектов – 12,7 %.

В «долгострое» в том числе числится 71 объект с объемом вложений 7,5 млрд рублей, строительство которых ведется уже более 20 лет.

Счет таких бюджетных объектов, как на уровне Федерации, так и регионов идет на тысячи, что наглядно иллюстрируют диаграммы со статистикой Счетной палаты на рисунке 6.

## Доля проблемных объектов в ОНС



Рисунок 6 – статистика федеральных и региональных «долгостроев» и «брошенных» объектов на конец 2019 года

*Источник: Итоги работы Счетной Палаты РФ в 2019 году*

Основные системные недостатки текущего положения дел, выявленных Счетной Палатой в период анализа 2017-2019 годов, с чем солидарен автор работы:

- не определено понятие «незавершенное строительство»;
- не завершены мероприятия по инвентаризации и определению целевой функции ОНС;
- по объему и количеству ОНС предусмотрена только финансовая отчетность, которая формируется один раз по итогам года, чего недостаточно для принятия управленческих решений;
- отсутствует полноценный учет ОНС, в котором есть информация (данные) о сметной стоимости, сроках строительства, заказчиках, подрядчиках, объемах выполненных работ и т. д.;
- не завершено создание информационного ресурса, содержащего полную и достоверную информацию об объеме и количестве ОНС;

- отсутствует единая кодификация объектов капитального строительства (в том числе ОНС) в государственных информационных системах;

- отсутствует ФОИВ, на который возложены функции по нормативно-правовому регулированию вопросов незавершенного строительства и координации деятельности в этой сфере.

В-четвертых, управляющие коммунальные компании, регулярно индексируют свои тарифы, которые бюджетные организации как потребители услуг обязаны оплачивать, при этом в силу специфики деятельности, отсутствует возможность экономить на объемах потребления (например, нельзя отключить сигнальную сирену в пожарной части при повышении стоимости электроэнергии), таким образом рост коммерческих тарифов сверх резервов бюджета приводит к увеличению необходимых ассигнований. Также коммунальные аварии в конечном счете зачастую коммунальные службы перекладывают на финансовые плечи бюджетных организаций. Увеличивается и стоимость транспортных услуг при удорожании авиационного и сверхнормативных вылетах.

В частности, в результате санитарно-авиационная эвакуация пациентов, которая относится к полномочиям Минздрава России, производилась за счет средств, выделенных МЧС России на предотвращение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций. Всего в проверяемом периоде 2019 года по обращениям Минздрава России было осуществлено более 100 рейсов. Расходы на них превысили 300 млн рублей плановые статьи бюджета.

В-пятых, зачастую происходит увеличение стоимости производства продукции в кинематографе, и в целом в индустрии искусства, по ходу творческого процесса. Процесс этот настолько затрагивает широкую публику в лице СМИ, что вошел под №1 в топ-7 проверок Счетной палаты по упоминаниям в прессе за 2019 год (рисунок 7).



Рисунок 7 - топ-7 проверок Счетной палаты  
по упоминаниям в прессе за 2019 год

*Источник: Итоги работы Счетной Палаты РФ в 2019 году*

В-шестых, удорожание приобретаемых активов, вследствие поступление средств ГРБС на некоторые статьи расходов только в 4 квартале года. Еще одна «хроническая» проблема – неравномерное расходование бюджетных средств в течение года. Проведенный поквартальный анализ равномерности исполнения расходов федерального бюджета за ряд лет показал, что наибольший объем бюджетных ассигнований по-прежнему приходится на конец года. Так, в IV квартале 2019 года уровень исполнения составил 32,4 % показателя сводной росписи с изменениями, что является самым высоким показателем за последние 3 года (в 2017 году – 30,7 %, в 2018 году – 30,5 %). Из них в декабре потрачено 17 % (в 2017 году – 14,9 %, в 2018 году – 15,4 %).

Когда деньги тратятся наспех, за весь год в течении одного квартала, а иногда и месяца из-за специфики сбора налогов и их распределения, это приводит к перерасходу бюджетных средств, дабы не допустить остатки, которые является непреходящими в отсутствии их целевого назначения.

В-седьмых, снижение финансирования гос. программ и нац. проектов при недостижении или выявлении недостижимости целевых количественных показателей.

В 2019 году в рамках оперативного анализа исполнения и контроля за организацией исполнения федерального бюджета Счетной палатой также осуществлялся ежемесячный мониторинг исполнения госпрограмм. Доля расходов на их реализацию в общем объеме расходов федерального бюджета (по открытой части) в 2019 году составляла 74,5 %. Кассовое исполнение расходов на реализацию 42 госпрограмм в 2019 году составило 11 195,3 млрд рублей, или 94,1 % показателя сводной бюджетной росписи. В 2019 году на уровне 56,8 – 95 % исполнены расходы по 20 госпрограммам (47,6 % общего количества), на уровне 95,4 – 99,8 % по 21 госпрограмме (50 %), на уровне более 100 % – по одной госпрограмме (2,4 %).

Минэкономразвития России ежегодно осуществляет оценку эффективности реализации госпрограмм, анализ которой свидетельствует об увеличении объема неэффективных расходов по госпрограммам, то есть без достижения запланированных результатов. Однако результаты данной оценки практически не используются при корректировке госпрограмм, несмотря на наличие соответствующих норм в бюджетном законодательстве. Так, оценка эффективности госпрограммы «Развитие культуры и туризма» на 2013–2020 годы на протяжении четырех лет остается на низком уровне, еще по двум госпрограммам та же ситуация сохраняется на протяжении трех лет. Вместе с тем Правительство Российской Федерации решения о прекращении дальнейшей реализации госпрограмм или об изменении форм и методов управления их реализацией не принимало.

Результаты оценки эффективности реализации госпрограмм, которую также ежегодно осуществляет Счетная палата, отличаются от оценки Минэкономразвития России. Так, по итогам 2018 года из 22 госпрограмм, степень эффективности реализации которых оценена Минэкономразвития России на высоком уровне, 4 госпрограммы, по мнению Счетной палаты, не

подлежали оценке эффективности, госпрограммы «Энергоэффективность и развитие энергетики» и «Развитие транспортной системы» соответствуют низкому уровню эффективности.

Госпрограммы сформированы преимущественно на отраслевом, ведомственном и территориальном подходах и не в полной мере отвечают современным глобальным вызовам и проблемам, не обеспечивают достижение поставленных целей и решение намеченных стратегических задач социально-экономического развития Российской Федерации.

Своевременный и качественный контроль хода реализации госпрограмм и степени достижения запланированных результатов затруднен в связи с установленными по ряду госпрограмм целевыми показателями (индикаторами), по которым на момент составления сводных годовых докладов о ходе реализации и оценке эффективности госпрограмм за отчетный год отсутствуют фактические данные.

Анализ количества и состава показателей (индикаторов) свидетельствует о необходимости продолжения работы по дальнейшему сокращению количества показателей и выбору наиболее важных и значимых, которые будут обеспечивать достижение целей, задач и показателей программы, соответствовать документам стратегического планирования, а также коррелироваться с показателями статистического наблюдения.

Однако на стадии формирования проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» согласно проектам представленных паспортов на 2020 год предусматривалось установить 1 506 показателей, что только на 8 показателей меньше, чем предусмотрено на 2019 год, однако и такой их уровень является весьма бюрократически высоким.

С учетом степени эффективности реализации госпрограмм в 2015–2018 годах, динамики расходов и показателей (индикаторов) госпрограмм, по оценке Счетной палаты, в 2020 году существуют риски недостижения значений свыше 280 показателей, что составляет более 19 % от их общего

объема. Проиллюстрируем сокращение гос. Программ и нац. проектов по основным неэффективным по показателям в виде рейтинга топ-6 на рисунке 8.



Рисунок 8 - топ-6 гос. программ с наибольшим неисполнением расходов бюджета, млрд руб.

*Источник: Итоги работы Счетной Палаты РФ в 2019 году*

В-восьмых, дополнительное субсидирование сельского хозяйства для покрытия внеплановых убытков.

В частности, В Министерстве сельского хозяйства и продовольствия Ростовской области выявлены факты неправомерных действий должностных лиц и получателей государственной поддержки с признаками причинения ущерба экономическим интересам государства на сумму 46,6 млн рублей.

Так, завышен размер возмещения затрат 25 сельхозпроизводителям за выполненные ими мелиоративные мероприятия, а также по подложным документам федеральному научно-исследовательскому учреждению предоставлена субсидия на поддержку производства и реализацию шерсти.

По результатам проведенной проверки в декабре 2019 года направлено обращение в Генпрокуратуру России.

В-девятых, предоставление жилья детям-сиротам при удорожании недвижимости. Ежегодно выделяемые и осваиваемые объемы финансовых ресурсов – более 32 млрд рублей – не обеспечивают решение проблемы предоставления жилья детям-сиротам, но даже эти средства используются не полностью. Так, в 2018 году за счет неисполненных федеральных и региональных бюджетных назначений в объеме 3,2 млрд рублей можно было бы обеспечить квартирами порядка 2,3 тыс. человек.

На диаграмме, приведенной на рисунке 9, указаны объемы фактических и расчетно необходимых средств для решения жилищного вопроса всех детей-сирот, у которых такое право возникло и не реализовано. При условии сохранения объема финансирования на уровне 2019 года (39,2 млрд рублей) для полного погашения задолженности потребуется 6–7 лет.

В отдельных регионах срок ожидания детьми-сиротами квартир может превышать 20 лет (республики Крым, Бурятия, Ингушетия, Мордовия, Тыва, Кабардино-Балкарская Республика, Чеченская Республика, Забайкальский край, Еврейская автономная область).

#### Финансирование мероприятий по обеспечению жильем детей-сирот



Рисунок 9 – потребности финансирование обеспечения жильем детей-сирот, млрд руб.

*Источник: Итоги работы Счетной Палаты РФ в 2019 году*

Периодически необеспеченную потребность дофинансируют в случае обращение отдельных детей-сирот в суд при поддержке их правовой защиты депутатами из Федеральной или региональной думы, что приводит к перерасходу бюджетных ассигнований, если есть положительное судебное решение.

В-десятых, увеличение зарплат медработников выше запланированной индексации и приобретение сверхнормативного запаса лекарств, превышение цен закупки медикаментов. Учитывая значительные товарные запасы лекарственных препаратов, существовала вероятность их неиспользования до истечения срока годности и, как следствие, возможное их списание. Такая ситуация создавала риски неэффективного использования федеральных средств. В этой связи, по предложению Счетной палаты Минздравом России в течение 11 месяцев 2019 года было проведено перераспределение между регионами лекарственных препаратов, в том числе иммунобиологических, что не допустило их списания и тем самым сэкономило средства федерального бюджета. Также выполнение социальных гарантий, особенно на фоне имевших место забастовок медколлективов и угрозы их увольнения, приводит к оплате всех переработок и выполнения гарантий о соответствии оплаты труда медработников показателям средних по региону, заявленных в нацпроекте после судебного решения в пользу врачей.

В-одиннадцатых, повышенная стоимость дорожного строительства в силу отсутствия контрактов жизненного цикла. Анализ проблемы показал, что 21 регион не сможет увеличить долю автомобильных дорог регионального значения, соответствующих нормативным требованиям, до 50 % к 2024 году, как это предусмотрено БКАД. Их доля в нормативном состоянии составит от 24,8 % до 48,8 %.

До настоящего времени не приняты нормативные правовые акты, регулирующие реализацию контрактов жизненного цикла; кроме того, не создан реестр новых и наилучших технологий, материалов и

технологических решений повторного применения, что создает предпосылки недостижения регионами целевых показателей нацпроекта.

Для изменения ситуации Счетная палата предлагает Правительству совместно с региональными органами власти проработать вопросы:

- об установлении нормативных требований по направлению региональными органами управления дорожным хозяйством документов, подтверждающих статистические данные об автомобильных дорогах, не отвечающих нормативным требованиям;

- о возможности установления в БКАД дополнительных критериев оценки технического состояния автодорог, а именно коэффициента сцепления с дорожным покрытием и требований к показателям их обустройства, влияющих на безопасность дорожного движения;

- о разработке государственных программ в области дорожного хозяйства не менее чем на 6 лет, на примере региональных проектов в рамках ФП «Дорожная сеть»;

- о внесении изменений в Порядок осуществления весового и габаритного контроля транспортных средств в части пересмотра показателей динамики (скорости) измерения нагрузки на ось транспортного средства;

- о нормативном закреплении минимального гарантийного срока для верхнего слоя покрытия и слоев износа асфальтобетона при ремонте дорожной одежды;

- о включении в паспорт БКАД мероприятий по приведению в нормативное состояние аварийных и предаварийных искусственных сооружений на автодорогах регионального значения.

В целом, все 11 причин пассивного дефицита выявленных и подробно изученных в данном параграфе, имевших место в ходе целого ряда нескольких проверок на протяжении 2017-2019 годов, являются индикаторами значительных проблем и требуют в будущем большего и пристального аудита со стороны государства уже в ближайшей перспективе для повышения эффективности государственного механизма, что влечет

необходимость в будущем убедиться, что принимаемые меры адекватны имеющимся проблемам формирования пассивного государственного дефицита бюджета..

#### **2.4 АНАЛИЗ ДИНАМИКИ БЮДЖЕТНЫХ САНКЦИЙ НА ОСНОВАНИИ ДАННЫХ ПРОВЕРОК СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РФ И ВЫЯВЛЕННЫХ В РЕЗУЛЬТАТЕ АУДИТА НАРУШЕНИЯХ 2017-2019 ГОДОВ**

Также проанализируем, как меняются бюджетные санкции, являющиеся результатом проверок Счетной палаты. При этом сразу отметим, что целью проверок является не сбор средств в бюджет в форме штрафов и конфискации нецелевых использованных средств, а количество выявленных фактов нарушения, что в принципе ставит под сомнительность аудиторской деятельности Счетной Палат, об эффективности которой, как и в случае с Полицией, количественно судят по «палочному» методу. Таким образом, «погоня» за количеством нарушений по сравнению с «гонкой» за суммой собранных санкциями денег показывает верховенство, к сожалению буквы над духом закона. О чем еще раз говорит тот факт, что самым массовым правонарушением является треть из них приходится на нарушения, связанные с неправильным ведением бухгалтерского учета и некорректным составлением иной финансовой отчетности. Другими словами, у Счетной палаты возникают вопросы к именно такому объему денег, отраженному в отчетности главных распределителей бюджетных средств (ГРБС). Отразим динамику за 2017-2019 годы по количеству правонарушений и сумме санкций в таблице 3.

Таблица 3 - Динамика за 2017-2019 годы по количеству правонарушений и сумме санкций, выявленных проверками  
Счетной Палаты

Показатель	Период			Динамика изменений от периода к периоду					
				Абсолютный прирост к предыдущему году			Относительный прирост к предыдущему году		
Форма санкции	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2018 г. к 2017 г.	2019 г. к 2018 г.	2019 г. к 2017 г.	2018 г. к 2017 г.	2019 г. к 2018 г.	2019 г. к 2017 г.
Количество правонарушений	3187	3682	4443	495	761	1256	115,53	120,7	139,4
Объем санкций, млрд. руб	1915,17	844,6	755,58	-1070,57	-89,02	-1159,59	44,1	89,5	39,5
Количество контрольных мероприятий*	319	419	319	100	-100	0	131,3	76,1	100
Количество правонарушений в среднем на 1 проверку	10,0	8,8	13,9	-1,20	5,1	3,9	88	158	139
Объем санкций за 1 проверку млрд. руб	6,0	1,8	2,6	-4,2	0,8	-3,4	30	144,4	43,3

Исходя из статистики в таблице 3 очевидно, что растет общее количество выявляемых нарушений, так в 2018 году этот показатель возрос на 495 нарушений, либо на 15,53% к показателю прошлого года, а в 2019 году этот показатель возрос на 761 нарушение, либо на 20,62 % к показателю прошлого года, и количество нарушений на 1 проверку в среднем, так в 2019 году этот показатель возрос на 5,14 нарушений на 1 проверку, либо на 58,50 % к показателю прошлого года, однако существенно падает финансовая эффективность деятельности, так как сумма санкций крайне существенно снижается, в 2018 году этот показатель снизился на 1159,59 млрд. рублей, либо на 59,02% к показателю прошлого года, в 2019 году этот показатель снизился на 60,55 млрд. рублей, либо на 11,78 % к показателю прошлого года, в том числе и на 1 проверку, крайне существенно в 2018 году, в 2018 году этот показатель снизился с 6,0 до 1,8 млрд. рублей на 1 проверку, либо на 69,96 % к показателю прошлого года, что и привело к управленческим решениям по смене руководителя Счетной Палаты, которое в свою очередь, привело к смене годовой формы статистической отчетности и минимального количества сопоставимых данных в ней для сравнения и аналитики.

313 представлений и предписаний Счетной палаты были направлены объектам проверок по итогам проведенного аудита в 2019 году. Согласно новой стратегии развития Счетной палаты на 2018–2024 годы главная цель проверок – не просто выявить нарушения, а полностью их устранить или минимизировать их негативное влияние на бюджетную, социальную или иные сферы. По сравнению с 2 предыдущими годами этот показатель снизился.

В 2019 году по результатам выполнения представлений и предписаний Счетной палаты только к дисциплинарной ответственности были привлечены 436 должностных лиц согласно рисунку 9.



Рисунок 9 – Статистика дисциплинарной ответственности должностных лиц

*Источник: Итоги работы Счетной Палаты РФ в 2019 году*

Чаще всего должностные лица вместо получают увольнения и выговоры, в то время как увольнение становится все более редкой мерой наказания среди дисциплинарных санкций по сравнению с 2018 и 2017 годами, когда она использовалась 48 и 76 человек соответственно. Это отображает тенденции смягчения наказания в виде дисциплинарных санкций за нарушение бюджетного законодательства, что с одной стороны дает право на ошибку работникам ГРБС и бюджетных организаций, с другой стороны не повышает уровень их дисциплины, в том числе финансовой.

Однако резко выросло количество нормативно-правовых актов, поддержанных и принятых при участии Счетной Палаты, тем самым усиливается ее участие в выработке понятного и четкого законодательства,

удобного и для проверяющих и для проверяемых. Статистика за 2019 год представлена на рисунке 10.

### Результаты рассмотрения проектов НПА



Рисунок 10 – НПА, рассмотренные Счетной Палатой РФ

*Источник: Итоги работы Счетной Палаты РФ в 2019 году*

Динамика участие в законотворческой деятельности Счетной Палаты тем самым из года в год, особенно на фоне снижения в 2018 году, растет повышающимися темпами. Отразим это в таблице 4.

Таблица 4 – Динамика НПА, принятых при участии Счетной Палаты

Период	2017 г.	2018 г.	2019 г.	Прирост %, 2018 к 2017	Прирост %, 2019 к 2018	Прирост %, 2019 к 2017
НПА, принятые при участии Счетной Палаты РФ	593	358	702	60,3	196,1	118,4

73 материала направила Счетная палата в 2019 году в правоохранительные органы и Генеральную прокуратуру по итогам своих

проверок. По рассмотренным материалам было возбуждено 25 уголовных дел, по 20 материалам проводятся доследственные проверки и оперативно-розыскные мероприятия, 2 приобщены к материалам предварительного следствия. По сравнению с 2018 и 2017 годами, когда статистика составляла 46 и 44 уголовных дела наблюдается явный рост. При этом было выявлено в том числе и хищение в особо крупном размере.

В Свою очередь Прокуратура РФ принимала необходимые меры реагирования по результатам проверок, они отображены на рисунке 11. Отметим, что общее количество санкций и лиц привлеченных к ответственности Прокуратурой РФ по сравнению с предыдущими годами выросло, но имеется тенденция к снижению денежного размера санкций суммарно за год, 12,5 миллионов меньше сумм и 2018 и 2017 годов – 23 и 85 миллионов соответственно.



Рисунок 11 – Меры прокурорского реагирования на материалы проверок  
Счетной палаты РФ

*Источник: Итоги работы Счетной Палаты РФ в 2019 году*

Также результатами аудиторской деятельности явилось нахождение нарушений в административном законодательстве. 52 дела об административных правонарушениях возбуждено инспекторами Счетной палаты Российской Федерации в 2019 году, 40 ответчиков (юридических и должностных лиц) было привлечено к ответственности. Суммарный размер санкций проиллюстрирован на рисунке 12, сумма стала рекордно низкой за всю деятельность Счетной Палаты РФ в качестве истца по делам за нарушения КоАП, в 7 и 11 раз меньше 2017 и 2018 годов.



Рисунок 12 – Меры прокурорского реагирования на материалы проверок  
Счетной палаты РФ

*Источник: Итоги работы Счетной Палаты РФ в 2019 году*

При этом Счетная Палата стала более публичной в своей отчетности, что, к сожалению, упрощает деятельность для адвокатов ответчиков в отношении дел Счетной Палаты как истца по всем формам правонарушений. Ее работа активно освещена в СМИ, значительно больше, чем в 2018 году, когда была заявлен тренд на публичность. Отчет о 104 мероприятиях были опубликованы на официальном сайте и в Бюллетене Счетной палаты в 2019 году. В это число включены 42 отчета о проверках, проведенных и рассмотренных на заседании Коллегии в 2018 году, но опубликованных в начале 2019 года. При этом часть отчетов по проверкам, проведенным в 2019 году, была опубликована в I квартале 2020 года, в том числе в специальном

выпуске Бюллетеня Счетной палаты, посвященном результатам анализа реализации национальных проектов.

По сравнению с 2018 годом число опубликованных отчетов выросло более чем в 2 раза, что само по себе инициировало увеличение интереса СМИ и общества к работе аудиторов: количество материалов СМИ по проверкам за год выросло в 4 раза – с 4 627 до 18 928 публикаций.

В 2019 году Счетная палата впервые уделила особое внимание эффективности государственного управления. По данному направлению был проведен стратегический аудит формирования и достижения показателей деятельности федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ). Всего было исследовано 24 ФОИВ, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство.

Результаты аудита свидетельствуют о наличии ряда проблем системного характера:

- Цели государственного управления на этапах планирования, корректировки планов, мониторинга, контроля и оценки промежуточных и конечных общественно значимых результатов по сферам деятельности ФОИВ не достигаются.

- Нормативные правовые акты, регламентирующие формирование и оценку достижения показателей деятельности ФОИВ, не актуализированы с учетом Указа Президента № 204. Они не способствуют достижению национальных целей и решению стратегических задач развития страны. Отсутствие координации при разработке и реализации стратегических планов деятельности ФОИВ привело к низкому качеству данных планов и не способствовало повышению эффективности деятельности ФОИВ по реализации документов стратегического планирования.

Ни один из утвержденных планов деятельности ФОИВ на 2019–2024 годы не соответствует требованиям, установленным Правительством.

- Горизонты планирования в федеральных министерствах и в подведомственных им ведомствах не совпадают, отсутствует увязка между

стратегическим и текущим планированием. При утверждении ежегодных и стратегических планов деятельности ФОИВ нарушаются основополагающие принципы планирования.

- Не реализован системный подход к взаимоувязке целей, задач и показателей деятельности ФОИВ и их ресурсного обеспечения. В целом это отрицательно влияет на достижение результатов. Доклады о ходе реализации планов деятельности ФОИВ за отчетный год носят формальный характер. Они не содержат оценку и анализ причин недостижения целей и показателей и не могут быть использованы в качестве инструмента принятия управленческих решений.

- Контроль правительства за реализацией планов деятельности ФОИВ на основе их докладов не приводит к повышению качества управления. Отсутствие обратной связи по результатам рассмотрения данных докладов не способствует принятию мер по решению проблемных вопросов.

- Низкий уровень применения информационных технологий снижает эффективность системы стратегического управления деятельностью ФОИВ.

- В 2017 и 2018 годах не осуществлялась оценка деятельности ФОИВ по фактически достигнутым значениям показателей деятельности, а также оценка социальной значимости полученных результатов. В совокупности с отсутствием оценки влияния деятельности ФОИВ на решение социально-экономических задач развития страны это негативно влияет на достижение национальных целей.

Один из аудиторов Счетной Палаты Татьяна Блинова, занимавшаяся этим вопросом, полагает, что сокращение показателей в ФОИВ приведет к ухудшению их результативности в коечном итоге и успешности государственного управления в стране: «В планы деятельности ФОИВ на 2019–2024 годы включено только 26 % показателей госпрограмм и 55 % показателей национальных и федеральных проектов, что не может обеспечить направленность на решение стратегических задач развития страны».

Резюмируя комплексно аудиторскую деятельность Счетной Палаты за 2017-2019 годы и использование необходимых санкций, хочется отметить, что с точки зрения формальных правовых критериев, Счетная Палата более детально и тщательно начинает устанавливать принципы и методологию проверок, становится более открытым и гласным органом власти выходит в публичное поле и открыто для дискуссии. Однако с обратной стороны экономическая эффективность как истца, который возвращает нецелевые потраченные бюджетные деньги и привлекает к ответственности на порядок за последнее время в деятельности Счетной Палаты РФ сократилась, что требует обязательного совершенствования ее деятельности в будущем для обеспечения финансовой безопасности путем улучшения имеющегося механизма государственного аудита.

# 3 ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АУДИТ КАК СПОСОБ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

## 3.1 ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО АУДИТА

Изучив текущее на сегодняшний день положение дел в области государственного аудита сформировалось на основании вышеизложенного анализа формулировка основных проблем при текущем порядке проведения государственного аудита. Считаем целесообразным разделить основные проблемы при проведении государственного аудита на две категории: нормативно-управленческие и организационные. Для более четкого их представления первоначально их перечислим в форме таблицы 5, а более подробную и исчерпывающую их характеристику представим ниже.

Таблица 5 – систематизация основных проблем при проведении государственного аудита

Категория основных проблем при проведении государственного аудита	Выявленные основные проблемы при проведении государственного аудита
Нормативно-управленческие	<ol style="list-style-type: none"><li>1) Отсутствие определения понятия «аудит эффективности»</li><li>2) Отсутствует внешний контроль за расходованием бюджетных средств, за счет которых осуществляет деятельность Счетной Палаты</li><li>3) Необходимо усиление взаимодействия с контрольно-счетными органами субъектов РФ и МСУ</li><li>4) Отсутствие единообразных показателей статистической отчетности на длительную перспективу времени и невозможности объективной оценки количественной динамики эффективности работы Счётной палаты РФ</li></ol>

Категория основных проблем при проведении государственного аудита	Выявленные основные проблемы при проведении государственного аудита
Организационные	<p>5) Низкая интеграция Счетной Палаты РФ с Центральным банком России в области международного движения капитала</p> <p>6) Сложности взаимодействия Счетной Палаты РФ и Федеральной таможенной службы РФ с иностранными таможенными службами по обмену и сличению данных о международном торговом обороте</p> <p>7) Максимальная открытость деятельности упрощает адвокатскую работу по защите правонарушителей бюджетного законодательства при проведении проверок</p> <p>8) Проверка в системе госзакупок проходит по тематическим блокам, по направлениям государственной внутренней политики, в то время как закупки со значительными суммами контрактов могут на протяжении ряда лет не попадать под аудит, тогда внимание аудиторов идет на копеечные контракты</p> <p>9) Отсутствие формальной возможности использовать данные журналистских расследований как основание или материалы для соответствующего государственного аудита, что приводит к дублированию оппозиционными политиками функции Счетной Палаты РФ без последующего реагировании правоохранительных органов на результаты данных расследований</p>

Охарактеризуем более подробно выявленные Нормативно-управленческие проблемы при проведении государственного аудита.

1. Отсутствие определение понятия «аудит эффективности». Также отсутствует механизм реализации данного понятия на уровне Счетной палаты РФ. При этом, Бюджетный кодекс Российской Федерации предусматривает такие полномочия: «Счетная палата Российской Федерации, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований также осуществляют бюджетные полномочия

по: аудиту эффективности, направленному на определение экономности и результативности использования бюджетных средств;»<sup>44</sup>.

Данная проблема не позволяет нормативно структурировать деятельность Счетной палаты в направлении, основанное на определении оптимальности траты средств, их влияния на объект управления, а не на соблюдение бюджетной дисциплины.

2. Отсутствует внешний контроль за расходованием бюджетных средств, за счет которых осуществляет деятельность Счетной Палаты. В ежегодных отчетах данного органа фигурирует разница между затраченными на его содержание средствами и количеством недоимок или непрофильных расходов, которые удалось выявить. При этом полностью отсутствует анализ, как расходование бюджетных средств осуществляет данный институт. Несмотря на определенную «презумпцию доверия» со стороны государства, финансы контрольных органов тоже должны подвергаться внешнему аудиту.

3. Необходимо усиление взаимодействия с контрольно-счетными органами субъектов РФ и МСУ. Счетная палата РФ осуществляет деятельность в области государственного аудита независимо, прибегая, по мере необходимости, к праву интерpellации, то есть запросу информации от органов государственной власти федерального и регионального уровня, в том числе региональных счетных палат. При этом нет никакого системного взаимодействия между ними, обмена информации, согласованной деятельности, общих проектов и т.п. Каждый уровень управления, не исключая местное самоуправления, формирует собственные контрольно-ревизионные органы, концентрирующиеся на работе по территориальному принципу.

При этом, представляется более перспективным, если в целях укрепления финансовой безопасности государства, в РФ будет создана вертикальная система государственного аудита. В таком случае аудиторская

---

<sup>44</sup> Бюджетный кодекс РФ: федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 08.06.2020). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Ст. 157

деятельность будет осуществляться не по территориальному принципу, а отраслевому. Это позволит наладить управленческие связи на всех уровнях властной вертикали и комплексно оценивать различные сферы государственного управления. В таких условиях значительно легче выстроить специализированные методики контроля, а также унифицировать форматы работы и отчетности счетных палат разного уровня.

4. Отсутствие единообразных показателей статистической отчетности на длительную перспективу времени и невозможности объективной оценки количественной динамики эффективности работы Счетной палаты РФ как ведомства предполагает, что смена руководства данного федерального ведомства ведет к пересмотру показателей эффективности работы в ежегодных отчетах, что не дает возможности составлять полноценную сопоставимую картину аудиторской деятельности для серьезной аналитики результатов работы ведомства. В связи с этим представляется целесообразным, что форма отчетности главного аудиторского органа России аналогично форме бухгалтерской отчетности (в виде Положений по бухгалтерскому учету, Международных стандартов финансового учета) на федеральном уровне нуждается в унификации ключевых показателей его деятельности в годовом отчете. Несмотря на угрозу для конкретных руководителя и чиновника в отношении их позиций в руководстве страны при возможном ухудшении эффективности работы системы государственного аудита единообразные показатели статистической отчетности могли бы внести гораздо более объективную ясность в области государственного аудита не декларативно, а реально делая данную систему более открытой и прозрачной, а также упрощая контроль для должностных лиц, принимающих решения о назначениях и освобождениях сотрудников Счетной Палаты РФ с занимаемых должностей. В настоящий момент существенно форма годового отчета менялась при смене руководителей ведомства в 2014 и в 2019 годах, что не дает полноценной возможности сопоставлять показатели отчетности Счетной Палаты РФ.

Далее обратимся к характеристике организационных проблем при текущем порядке проведения государственного аудита, распространимся о них более подробно и детально.

5. Низкая степень интеграции Счетной Палаты РФ с Центральным банком России в области международного движения капитала приводит к тому, что у главного аудиторского органа страны отсутствует объективная картина относительно притока и оттока капитала в Российскую Федерацию и за рубеж. В отношении экспорта и импорта, и его оплаты имеется Статистика Федеральной таможенной службы. В отношении финансирования некоммерческих организаций и притока иностранного капитала работает соответствующий закон. Однако, как показал теракт в Домодедово, стоивший российскому обществу человеческих жизней, выяснить конечного бенефициара российских коммерческих предприятий для привлечения их к персональной ответственности зачастую является проблематичным или невозможным. Сам Центральный банк по базельским соглашениям от 2008 года по-прежнему не обязан при международных инвестициях выяснять собственника финансовых средств в переводах для коммерческих организаций в РФ. Также и переводы за рубеж отслеживаются только, если их осуществляют чиновники или госслужащие, в то время как предприниматели могут в рамках коммерческой деятельности оплачивать практически любые по суммам счета иностранных фирм, не раскрывая конечного бенефициара и всех контрагентов сделки.

6. Сложности взаимодействия Счетной Палаты РФ и Федеральной таможенной службы РФ с иностранными таможенными службами по обмену и сличению данных о международном торговом обороте заключаются в нежелании иностранных государственных таможенных органов признавать имеющие место в жизни факты контрабанды, которые обеспечивают их зарубежные рынки относительно дешёвыми товарами и наполнение иностранных бюджетов косвенными налогами при их реализации, которые по совокупной сумме зачастую превышает возможную сумму потерянных

таможенных пошлин, и риски отсутствия спроса на дорогие растаможенные товары при их легальном экспорте, которые не будут реализованы, создав фирмы-продавцы банкроты, сократив занятость, не наполнив при этом иностранный бюджет косвенными и прямыми налогами. В частности, японская пресса в своё время в начале 2010-х вскрыла факт контрабанды камчатского краба в Японию в особо крупном объёме только после того, как рыболовные фирмы попросили у правительства налоговый вычет на 500 тысяч йен за сумму взяток российским пограничникам. Таким образом, односторонняя статистика, которую предоставляет об объёме и стоимости российского экспорта от ФТС РФ не позволяют выявить даже ориентировочные возможные объёмы контрабанды, например, объёмы контрабандного вывоза леса в Китайскую народную республику, так как с ними у ФТС РФ нет соответствующих соглашений на этот счёт, и судя по наличию преступлений, выявленных следственными органами и пограничниками, в этой сфере такой процесс имеет место быть.

7. Максимальная открытость деятельности упрощает адвокатскую работу по защите правонарушителей бюджетного законодательства при проведении проверок. Плановый контроль всегда менее эффективен для выявления нарушений, чем внезапный, поэтому составление проверок по отношению к государственным органам и утверждение планов-графиков проверок на год не дает возможности вскрывать правонарушения при проверках. Также адвокаты руководителей проверяемых ведомств заранее знают о плановых проверках и готовят все необходимые документы для того, чтобы оправдать правонарушения своих клиентов. В частности, при нахождении правонарушений в деятельности Минвостокразвития, а именно Счетная палата (СП) по итогам проверки исполнения бюджета Минвостокразвития РФ за 2019 год Счетная Палата РФ нашла нарушения, которые в основном касаются предоставления межбюджетных трансфертов субъектам РФ из Дальневосточного федерального округа (ДФО), а также срыва реализации госпрограммы «Социально-экономическое развитие

Арктической зоны Российской Федерации» по авиаперевозкам в регионе, глава ведомства Александр Козлов при помощи своего адвоката обвинил во всем этом федеральных главных распорядителей бюджетных средств и избежал санкций как должностное лицо, в то время как из 134 запланированных в Госпрограмме авиамаршрутов 28 не открылись.

Счетная палата РФ в 2020 году проверяет по планам на год эффективность не только головных структур госкомпаний, но и их дочерних предприятий. Аудиторы оценивают решения наблюдательных советов, качество корпоративного управления и всю систему госзакупок.

Согласно плану мероприятий, проверки в 2020 году проходят в «Газпроме», «Роснефтегазе», «Ростехе», а также «Росатоме», «Россетях», «Ростелекоме» и «Почте России».

В рамках аудита Росавтодора Счетная палата проверяет расходование бюджетных средств (в том числе из Фонда национального благосостояния) на строительство в Подмосковье Центральной кольцевой автодороги (ЦКАД).

Счетная палата проверяет госкорпорацию «Роскосмос» в части использования средств из бюджета на обеспечение глобальной космической связи за 2017–2019 годы в рамках госпрограммы «Космическая деятельность России». Проверке аудиторов также подлежат «Российские космические системы», ЦНИИмаш (головной научный институт госкорпорации «Роскосмос») и Научно-исследовательский институт точных приборов. «Роскосмос» стал и объектом проверки использования бюджетных средств, выделенных на реализацию целевой программы по развитию системы ГЛОНАСС на 2012–2020 годы.

Аудиторы запланировали анализ деятельности ВЭБ.РФ и курируемых им институтов развития — ДОМ.РФ, Корпорации по развитию МСП (малого и среднего предпринимательства), а также Российского экспортного центра.

Счетная палата проанализирует политику ЦБ с 2014 по 2020 год в части управления золотовалютными резервами в рамках обеспечения

макроэкономической стабильности, национальной экономической безопасности и обеспечения вхождения России в число пяти крупнейших экономик мира.

8. Проверка в системе госзакупок проходит по тематическим блокам, по направлениям государственной внутренней политики, в то время как закупки со значительными суммами контрактов могут на протяжении ряда лет не попадать под аудит, а аудиторы рассматривают и проверяют копеечные госконтракты, ненадлежащее исполнение которых не ведет к формированию существенных сумм бюджетного дефицита. В частности, Счетная палата отправила информацию о контракте Министерства природы по благоустройству участка Баррикадной улицы на 3,8 млн руб. в Генеральную прокуратуру. По мнению аудиторов Минприроды, не имело права заключать такой договор, а потому трата этих денег имеет признаки «нецелевого расходования» бюджета, полагают в палате, при том что как правило аудиторская проверка находит правонарушений на сумму в среднем за 2019 годы в размере 2,6 млрд на 1 проверку, обвинять Минприроды за озеленение улицы при том, что вся эта сумма была передана заказчику публично через конкурсные процедуры на сайте госзакупок весьма мелко и бюрократично. В то время, как вышеуказанный глава Минвостокразвития РФ Александр Козлов получает за год 4,025 млн рублей, то представляется возможным сокращение его ставки за невозможность людей вылететь внутренними рейсами из Анадыря во Владивосток, на что господин Козлов получал средства из вышеуказанной госпрограммы, что принесет бюджету даже несколько большую экономию, чем санкции за неправомерное озеленение улицы Баррикадной в стране. При этом зачастую крупные госпрограммы не подлежат государственному аудиту из-з того, что не попадают в тематический план текущего года. При том, что выше было перечислена вся тематика проверок Счётной Палаты РФ, и есть понимание, что в силу ограниченности штата и невозможности физически проверить трату каждого рубля вызывает искренне недоумение, почему в объект

проверок 2020 года, исходя из бюджета РФ 2020 года не попала Государственная программа "Социальная поддержка граждан", при том, что объем финансирования программы запланирован на уровне 1,466 трлн рублей в 2020 году. На наш взгляд, проверки стоит проводить не по тематике, а по объемам финансирования государства с учетом размера бюджетных ассигнований.

9. Отсутствие формальной возможности использовать данные журналистских расследований как основание или материалы для последующего соответствующего государственного аудита, что приводит к дублированию оппозиционными политиками функции Счетной Палаты РФ без непосредственного реагирования правоохранительных органов на результаты данных журналистских расследований. В частности, имеется альтернативные расследования по эффективности расходов государственного бюджета (ФБК, Медуза и прочие издания). При этом стоит заметить абсолютно однобокий подход всех оппозиционных журналистов и политиков, которые объясняют государству, как тратить бюджетные деньги, и не предлагают конструктивных идей по наполнению государственного бюджета в большем объеме.

В следующем параграфе будут изложены основные перспективные пути решения обозначенных проблем, направленные на повышение эффективности государственного аудита как части финансовой безопасности государства.

### **3.2 ПУТИ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО АУДИТА**

Отообразим возможные пути решения выявленных и сформулированных в предыдущем параграфе проблем, по логической схеме:

проблема— воздействие на эффективность государственного аудита. Данную логическую схему опишем в форме таблицы 6.

Таблица 6 – Возможные пути повышения эффективности проведения государственного аудита

Проблема государственного аудита	Возможный путь решения	Воздействие на эффективность государственного аудита
Нормативно-управленческие		
Отсутствие определения понятия «аудит эффективности»	Формализация понятия «аудит эффективности» в нормативно-правовой базе	Совершенствование аудита в отношении целесообразности трат финансовых ресурсов и выбора оптимальных управленческих решений
Отсутствует внешний контроль за расходованием бюджетных средств, за счет которых осуществляет деятельность Счетной Палаты	Необходимо предусмотреть, что деятельность Счетной палаты РФ ежегодно анализируется профильным органом исполнительной власти. Определение данного органа должно быть в компетенции Правительства РФ.	Сокращение возможностей для коррупции и покрывательства в деятельности аудиторов Счетной Палаты РФ, увеличение сумм и количества выявленных правонарушений
Необходимо усиление взаимодействия с контрольно-счетными органами субъектов РФ и МСУ	Создание на федеральном уровне комплексной системы государственного аудита не по территориальному, а по отраслевому признаку.	Увеличение сумм и количества выявленных правонарушений, сокращение количества бюрократических и несущественных по суммам проверок
Отсутствие единообразных показателей статистической отчетности на длительную перспективу времени	Создание более объективных параметров оценки в форме единообразных показателей статистической отчетности на 15 лет, с возможностью их дополнения, но без устранения сопоставимых показателей из скорректированных новых форм годовой отчетности Счетной Палаты РФ	Увеличение эффективности работы Счетной Палаты РФ за счет более объективных параметров оценки

Проблема государственного аудита	Возможный путь решения	Воздействие на эффективность государственного аудита
<b>Организационные</b>		
Низкая интеграция Счетной Палаты РФ с Центральным банком России в области международного движения капитала	Изучение финансовых транзакций платежных систем Maestro, Visa, MasterCard на сумму более 400 тысяч рублей при международных переводах наряду с транзакциями по карте МИР	Раскрытие бенефициаров и привлечение их к ответственности за незаконный оборот финансовых средств, «обналичивание», отмывание капитала
Сложности взаимодействия Счетной Палаты РФ и Федеральной таможенной службы РФ с иностранными таможенными службами по обмену и сличению данных о международном торговом обороте	Лоббирование Министерством иностранных дел и Интерполом активной борьбы с поставками контрабандных товаров при обмене полноценной информацией таможенных органов для сличения и соответствующих аналитических выводов при аудите	Увеличение сумм и количества выявленных правонарушений при контрабанде
Максимальная открытость деятельности упрощает адвокатскую работу по защите правонарушителей бюджетного законодательства при проведении проверок	Увеличение количества внеплановых проверок, отказ от составления тематического плана проверок, отказ от проверок фирм с госучастием в случае низкого финансового оборота данных фирм	Невозможность нарушителем уйти от санкций при неэффективной растрате бюджетных средств, увеличение сумм и количества выявленных правонарушений
Проверка в системе госзакупок проходит по тематическим блокам, по направлениям государственной внутренней политики, в то время как закупки со значительными суммами контрактов могут на протяжении ряда лет не попадать под аудит, тогда внимание аудиторов идет на копеечные контракты	Создание минимального количества доходов и затрат для обоснованности существенности проверки, в виде проверки сумм затрат и доходов, составляющих не менее 1% затрат и доходов госбюджета, отказ от тематических проверок	Увеличение сумм и количества выявленных правонарушений, отказ от количества санкций в сторону их более существенного объема

Проблема государственного аудита	Возможный путь решения	Воздействие на эффективность государственного аудита
Отсутствие формальной возможности использовать данные журналистских расследований как основание или материалы для соответствующего государственного аудита	Реагирование на запросы СМИ о возможных правонарушениях, запросы принимать от блоггеров имеющих не менее миллиона подписчиков в соцсетях, инициировать внеплановые проверки по их обращениям на возможные правонарушения	Увеличение сумм и количества выявленных правонарушений

Предлагаемые решения проблем должны быть единообразными методологии их выделения. Совершенство работы Счетной палаты необходимо достигать как на нормативном, так и на организационном уровне.

Так механизм решения проблемы с понятием «аудит эффективности» зиждется в юридической плоскости: необходимо закрепить и раскрыть данное понятия в соответствующем федеральном законе<sup>45</sup>. Предлагаемая авторская формулировка определения данного вида аудита:

«Аудит эффективности расходования бюджетных средств и других общенациональных ресурсов есть контрольное мероприятие Счетной палаты Российской Федерации, нацеленное на проверку результата выполнения ключевых индикаторов и показателей, поставленных перед получателями бюджетных средств, предполагающее комплексный анализ финансово-хозяйственной деятельности объекта проверки и осуществляемое в целях укрепления финансовой безопасности государства».

Внешний контроль за деятельностью Счетной палаты РФ возможно реализовать также в процессе изменения федерального норматива. В соответствующем законе<sup>46</sup> нужно прописать положение, что деятельность

<sup>45</sup> О счетной палате Российской Федерации: федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ (в ред. от 29.05.2019). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>46</sup> О счетной палате Российской Федерации: федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ (в ред. от 29.05.2019). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

Счетной палаты РФ ежегодно анализируется профильным органом исполнительной власти. Определение данного органа должно быть в компетенции Правительства РФ. На сегодняшний день, наиболее эффективно данная функция может быть реализована федеральной службой по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг) ввиду ее подчиненности лично Президенту РФ и возможностью действовать в рамках доктрины «подразумеваемых» полномочий главы государства.

Выстраивание комплексной системы государственного аудита, объединяющей деятельность СП РФ с региональными и муниципальными ревизионно-контрольными органами имеет следующий механизм реализации: инициировать этот процесс оптимальнее всего путем издания Президентом РФ указа «О создании комплексной системы государственного аудита в Российской Федерации». На основании которого будет изменен подход к вопросу государственного аудита и приняты дальнейшие изменения нормативно-правового толка.

Проблема с единообразием представления статистических данных и результативности работы Счетной палаты имеет еще более сложную картину детерминации. На сегодняшний день Счетная палата в своей отчетности руководствуется международными нормами аудита, в частности Лимской декларацией 1977 года, или т.н. Великой хартией аудита в государственном секторе. На уровне Российской Федерации нет единых стандартов отчетности. Следствием этого является ситуация, когда ежегодные отчеты Счетной палаты имеют разную структурную композицию и их компаративный анализ без нормализации данных невозможен. Это затрудняет прогнозы в отношении финансовой безопасности государства и анализ перспективных путей улучшения деятельности самой палаты, так как фактически орган действует в режиме самоактуализации.

Механизм решения данной проблемы закладывался при руководстве С.В. Степашина. В РФ нужно разработать единую методику представления

данных о государственном аудите, интеллектуальные ресурсы для создания которой имеются в распоряжении Российской Академии Наук. Инициировать процесс можно как в рамках указного права, так и в рамках корректировки государственного задания со стороны Министерства науки и высшего образования.

Соответственно, организационные проблемы должны иметь внутренние решения, являющиеся следствием изменения внутренней логики работы Счетной палаты РФ. Все предложенные пути повышения эффективности государственного аудита способны оказать положительное воздействие. Для демонстрации экономического воздействия данных новелл, можно сделать прогноз повышения эффективности Счетной Палаты РФ как главного актора государственного аудита в контексте финансовой безопасности государства на плановые 2021-2024 годы, экстраполируя возникающие позитивные тенденции развития и также учитывая Программу стратегического развития данного ведомства на 2020-2024 годы из Отчета в 2019 году. При этом данный прогноз не является копией прогноза из Программы стратегического развития так как учитывает экстраполяцию от воплощения в жизнь предлагаемых в данной работе путей повышения эффективности государственного аудита и учитывает имеющуюся в вышеуказанной стратегической программе недочетов, ведущуюся данным ведомством в настоящий момент времени. Прогноз осуществим в форме таблицы 7. Так, большая объективность и непредвзятость проверок приведет к тому, что количество выявленных правонарушений при каждой проверке возрастет на 5%, а объем санкций в силу проверок только существенных статей доходов и расходов увеличит объем собираемых санкций на 10%, упразднение незначительных в масштабах госбюджета проверок позволит сократить количество контрольных мероприятий на 5%, а более плотное взаимодействие с другими федеральными органами власти, такими как ЦБ РФ, ФТС РФ, контрольно-счетными органами субъектов РФ и МСУ и

другими увеличит в итоге законотворческую активность на 5%. Данный прогноз опирает как на то, что предложенные пути повышения эффективности государственного аудита будут реализовываться, так и Счетная Палата РФ будет двигаться в дальнейшем по заданному новым руководителем ведомства стратегическому вектору своего развития, что и обеспечить в комплексе данный уровень экстраполируемых на долгосрочную перспективу позитивных изменений.

Таблица 7 – прогноз повышения эффективности Счетной Палаты РФ как главного государственного аудитора в стране

Показатель	Прогноз изменения, %	Период			
		2021	2022	2023	2024
Количество выявленных правонарушений	+5	4898	5143	5400	5671
Объем санкций, млрд. руб	+10	914,25	1005,68	1106,24	1216,87
Количество контрольных мероприятий*	-5	288	274	260	247
Количество правонарушений в среднем на 1 проверку	-	17,0	18,8	20,8	23,0
Объем санкций за 1 проверку млрд. руб	-	3,2	3,7	4,3	4,9
НПА, принятые при участии Счетной Палаты РФ	+5	774	813	853	896

Таким образом, планомерная и последовательная работа по совершенствованию механизма реализации государственного аудита как в нормативно-управленческом, так и организационном плане, будет способствовать повышению государственного аудита, реализуемого Счетной Палатой РФ. К 2024 году можно прогнозировать, что количество выявленных правонарушений возрастет до 5671, объем выписанных санкций увеличится до 1216,87 млрд. рублей, количество контрольных мероприятий сократится до 247, количество правонарушений в среднем на 1 проверку возрастет до 23, объем санкций за 1 проверку повысится до 4,9 млрд. рублей, а количество нормативно-правовых актов, принятых при участии Счетной Палаты РФ,

повысится до 896 актов. Таким образом, намеченные пути повышения эффективности проведения государственного аудита будут способствовать обеспечению финансовой безопасности государства.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Государственный аудит занимает важнейшее место в структуре обеспечения финансовой безопасности государства. Его эффективность есть показатель способности системы управления к адаптации, мобильности и управлению рисками. Совершенствование институтов государственного аудита является способом перспективного развития государственного управления, так как значение представляет не только ретроспективный анализ и выявление финансовых преступлений, но также обобщение и анализ данной информации в целях корректировки социально-экономической политики государства.

Касательно самой финансовой безопасности, в работе было дано авторское определение данной сферы: *«Финансовая безопасность – это составная часть системы национальной безопасности, направленная на обеспечение устойчивого и надежного функционирования финансовой системы государства»*. Оно обобщает под собой деятельность всех институтов государства, направленную на предсказание и противодействие кризисным явлениям, оптимизацию бедующей политики. Финансовая безопасность является частью экономической безопасности и, в свою очередь, частью национальной безопасности государства.

Логика основных угроз финансовой безопасности в России касается разрыва в движении товарных и денежных потоков. Наблюдается несогласованность политики государственного вмешательства, провоцирующая обнищание населения и соразмерную потерю доверия населения к государственному регулятору. Это приводит к ситуации, когда основной угрозой является не коррупция или выведения капитала, а поддержка населения.

Завоевать данную поддержку, стимулируя желания граждан к активному участию в экономике, может максимизация публичности системы

государственного аудита. В саму систему, помимо Счетной палаты РФ, принято также включать Федеральную службу по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг), Федеральное казначейство РФ, Центральный Банк России.

Основной проблемой данной системы является синхронизации работы данных органов власти. Данные органы выполняют узкоспециальные функции, направлены только на отдельные аспекты финансовой безопасности. О наличии какой-либо комплексной системы не позволяет говорить ни управленческий анализ, ни анализ актуальной нормативной базы.

Счетная палата отличается публичным характером своей деятельности и обладает рядом специфических функций, сочетая в себе черты исполнительной и законодательной ветви власти. Структурно деятельность Палаты организована таким образом, что аппарат и работающие там сотрудники собирают и обобщают информацию, а корпус аудиторов дает ей компетентную экспертную оценку. Результаты деятельности доводятся до органов власти и открыты для населения.

Текущая деятельность Счетной палаты за период 2017-2019 годов позволила выявить и обобщить семь основных причин активного дефицита финансовых ресурсов и одиннадцать причин пассивного дефицита финансовых ресурсов. Однако данная работа выполнялась вне установленной методологии и каждый год имела индивидуальный характер.

Тем не менее, в отношении перспективы решения выявленных проблем были даны конкретные рекомендации. Они касаются как аспектов нормативного совершенствования государственного аудита, так и необходимости совершенствовать организационные основы деятельности Счетной палаты.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ (в ред. от 08.06.2020). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Налоговый кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 31 июля 1998 года № 146-ФЗ (в ред. от 01.04.2020). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Налоговый кодекс Российской Федерации часть 2: федеральный закон от 5 августа 2000 года № 117-ФЗ (в ред. от 08.06.2020). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ (в ред. от 27.12.2018). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ (в ред. от 27.12.2018). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. О счетной палате Российской Федерации: федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ (в ред. от 29.05.2019). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. О стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. О стратегическом планировании в Российской Федерации: федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (в ред. от 18.07.2019). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
11. Регламент Счетной палаты Российской Федерации (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 07.06.2013 № 3ПК). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
12. Основные направления деятельности Счетной палаты Российской Федерации на 2019-2021 годы (утв. Коллегией Счетной палаты РФ 26.04.2019 № ОНД 2019-2021, протокол от 23.04.2019 № 16К (1312)). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
13. Агапов А.Б. Административное право. М., 2012. 820 с.
14. Банникова Ю.С. Государственный аудит в системе финансовой безопасности // Актуальные проблемы налоговой политики: XII Международной научнопрактической конференции молодых налоговых специалистов (Владивосток-Иркутск-Москва-Екатеринбург-Минск-Прага-Краснодар-Курган-Санкт-Петербург, апрель-май 2020 г.): сб. статей. Научное электронное издание. – М.: Перо, 2020. С. 11-18
15. Банникова Ю.С. Счетная палата как актор государственного аудита в системе финансовой безопасности РФ // ЭГО: экономика, государство, общество. 2020. № 1. URL: <http://ego.uapa.ru/issue/2020/01/07>
16. Безденежных Т.И., Шарафанова Е.Е. Финансовая безопасность в системе региональной экономической безопасности. 2019. № 3 (117). С. 32-38

17. Воробьев Ю.Н., Воробьева Е.И., Мощева А.С. Финансовая безопасность государства // Научный вестник: финансы, банки, инвестиции. 2016. №2. С. 14-17
18. Воробьев Ю.Н., Воробьева Е.И., Мощева А.С. Финансовая безопасность государства // Научный вестник: финансы, банки, инвестиции. 2016. №2. С. 14-17
19. Вострикова Л.Г. Финансовое право / Л.Г. Вострикова. М.: Юстицинформ, 2017. С. 98.
20. Геймур О.Г., Михайленко И.А. Актуальные вопросы исполнения бюджета: проблемы правового регулирования // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования, 2016. Т. 2. № 2. С. 75.
21. Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2000.
22. Гурьянова Л.С., Непомнящий В.В. Концептуальные подходы к моделированию финансовой безопасности государства // Проблемы экономики. 2012. № 4. С. 232-236
23. Двуреченских В.А. Государственный аудит // Вестник Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова. 2009. № 4. С. 32-42
24. Иванкова О.Г. Концепция государственного аудита // Современные тенденции в экономике и управлении: новый взгляд. 2012. № 14-1. С. 173-177
25. Каранина Е.В. Финансовая безопасность (на уровне государства, региона, организации, личности). Киров: ВятГУ, 2015. 239 с.
26. Карепина О.И. Теоретико-методологические подходы к внедрению аудита эффективности государственных расходов // Финансовые исследования. 2009. № 1. С. 36 – 44
27. Клыканова В.А. Контрольно-счетная палата как инструмент государственного финансового контроля // Приоритетные научные направления: от теории к практике. 2013. № 4. С. 124-129

28. Колиев Л.В. Счетная палата Российской Федерации как орган государственного финансового контроля (аудита). История создания, результаты деятельности // Отечественная юриспруденция. 2018. № 3(28). С. 96-100
29. Кондрат Е.Н. Финансовая безопасность как объект финансового контроля // Вестник РУДН, серия Юридические науки. 2012. №2. С. 30-37
30. Кононов И. Исполнение консолидированных региональных бюджетов в 2018 г. поставило рекорды // Экономика и жизнь. 2019. № 7. С. 15-24
31. Контроль в современной России: вопросы теории и практика правового регулирования / В.П. Беляев, О.В. Брежнев, И.Б. Лагутин, А.И. Хорошильцев. М.: Юрлитинформ, 2013. 312 с.
32. Коробов В.В. Финансовая безопасность в системе государственного финансового контроля // Финансы и кредит. 2019. № 47 (383) С. 53-58
33. Крохичева Г.Е., Архипов Э.Л., Зенцова К.С., Новикова Е.И. Финансовая безопасность в системе экономической безопасности // Kant. 2016. № 3. С. 107-111
34. Кузьмин И.Ю. Бюджетно-финансовый контроль за рубежом // Аудиторские ведомости. 2007. № 10. С. 65-72
35. Лагутин И.Б. Бюджетный контроль и бюджетный аудит в Российской Федерации: проблемы системности и особенности правового регулирования. М. : Юрлитинформ, 2015. 366 с.
36. Лагутин И.Б. Системность бюджетного контроля и бюджетного аудита в Российской Федерации: финансово-правовое регулирование: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2014.
37. Лагутин И.Б. Счетная палата Российской Федерации в системе государственного бюджетного контроля и аудита: вопросы теории и практики // Налоги и финансовое право. 2013. № 6. С. 89-91

38. Львова И.Г., Бурнышева Л.В. Общественный финансовый контроль как инструмент государственного управления // Сибирское юридическое обозрение. 2018. № 4. С. 487-491
39. Муниров Д.Д., Яруллин Р.Р. Финансовая безопасность России // Инновационная наука: международный научный журнал. 2016. №10 Ч. 1. С. 83-85
40. Окулич И.П., Усатов Д.Н. Проблемы контроля за деятельностью Счетной палаты Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право, 2006. № 2. С. 33–35
41. Окунь А.С., Васюта Е.А. Налоговая задолженность как угроза финансовой безопасности государства: методологический аспект // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2016. № 1. С. 98-115
42. Осокин Р.Б. Правоохранительные органы в системе безопасности. Тамбов, 2009. 223 с.
43. Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации [Электронный ресурс] URL: <http://www.audit.gov.ru/> (Дата обращения 20.05.2020).
44. Пансков В.Г. О некоторых вопросах государственного финансового контроля в стране // Финансы. 2010. № 5. С. 56-60
45. Петросян О.Ш. Финансовая безопасность России в контексте национальной безопасности // Вестник Московского университета МВД России. 2010. № 8. С. 141-144
46. Погосян Н.Д. Проблемы законодательства о Счетной палате Российской Федерации // Государство и право. 1997. № 11. С. 5.
47. Пономаренко К.С. Финансово-правовое регулирование деятельности счетной палаты РФ в системе государственного финансового контроля: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва, 2018.

48. Попонова Н. А. Опыт борьбы с уклонением от уплаты налогов // Финансы. 2007. № 1. С. 74–77.
49. Проблемы экономической безопасности: глобальные и региональные аспекты / под ред. А.В. Карпушкиной. Челябинск: Издательский центр ЮУрГУ, 2018. 365 с.
50. Саунин А.Н. О понятийном аппарате государственного финансового контроля // Финансы и кредит. 2014. № 13. С. 2-9
51. Сергеева И.А., Сергеев А.Ю. Финансовая безопасность России: угрозы и меры нейтрализации Модели, системы, сети в экономике, технике, природе и обществе. 2016. № 1 (17). С. 117–124
52. Слободчиков Д.Н. Механизм повышения уровня бюджетного контроля (надзора) в Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 8. С. 255-262
53. Смирнова Л.Н. Снижение угроз экономической безопасности государства с помощью системы финансово-бюджетного контроля // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2009. № 1(41). С. 104-111
54. Старостенко В.К. Счетная палата Российской Федерации как субъект обеспечения экономической безопасности страны. // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 7. С. 84-90
55. Степашин С.В. Государственный аудит и экономика будущего. – М.: Наука, 2008. 602 с.
56. Стратегия развития Счетной палаты Российской Федерации на 2018-2024 годы [Электронный ресурс] URL: <http://www.ach.gov.ru/documents/strategy/> (Дата обращения 20.05.2020).
57. Счетная палата и Российская Академия Наук // Экономическая наука современной России. 2005. № 4. С. 152-153
58. Таровник Е.В., Лапин В.О. Бюджетная безопасность государства и приоритетные направления деятельности органов внутренних дел по ее

- обеспечению // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2015. №1. С. 43-48
- 59.Трещетенкова Н.Ю. Организация и деятельность счетных палат. – М., 1992. 240 с.
- 60.Трунцевской Ю.В. Финансовая безопасность: понятие и виды финансовых преступлений // Вестник ФА. 2007. №2. С. 11-22
- 61.Цанунин А.А., Волков А.Ю. О принципах деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации // АНИ: экономика и управление. 2016. Т 5. № 3(16). С. 205-208
- 62.Чехонадский Л. Совершенствование методов государственного финансового контроля // Проблемы теории и практики управления. 2012. № 4. С. 26-30
- 63.Чухнина Г.Я. Анализ эффективности деятельности правоохранительных органов по выявлению налоговых преступлений // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2015. № 7. С. 52-60
- 64.Шахрай С.М., Клишас А.А. Конституционное право России. М. : ОЛМА. Медиа Групп, 2010. 653 с.
- 65.Шохин С.О. Проблемы и перспективы развития финансового контроля в РФ. – М.: Финансы и статистика, 2008. 350 с.
- 66.Яруллин Р.Р., Калимуллина Ю.А. роль финансов в экономической безопасности государства // Инновационная наука: международный научный журнал. 2016. №8. Ч. 1. С. 66 – 68