



Трансформация организационно-функциональной модели государственного и муниципального финансового контроля

Андрей Иванович Лукашов

E-mail: alukashov@roskazna.ru, ORCID: 0000-0002-5650-6487
РЭУ им. Г. В. Плеханова, г. Москва, Российская Федерация

Аннотация

Статья посвящена рассмотрению действующей организационно-функциональной модели государственного и муниципального финансового контроля. Автор проводит анализ полномочий органов внешнего и внутреннего государственного и муниципального финансового контроля, делает вывод об их схожести. Обобщение результатов анализа исполнения бюджетных полномочий органами государственного и муниципального финансового контроля, являющимися исполнительными органами субъектов Российской Федерации или органами местных администраций за период с 2018 по 2023 г., ежегодно проводимого Федеральным казначейством, позволило выявить системные проблемы, для решения которых требуется совершенствование организационно-функциональной модели государственного и муниципального финансового контроля. Сформулированы предложения по трансформации существующей модели контроля.

Ключевые слова: государственный и муниципальный финансовый контроль, Счетная палата, Федеральное казначейство, организационно-функциональная модель

JEL: E62, H61, H72, G28, P35

Для цитирования: Лукашов А. И. Трансформация организационно-функциональной модели государственного и муниципального финансового контроля // Финансовый журнал. 2024. Т. 16. № 4. С. 41–60. <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2024-4-41-60>.

© Лукашов А. И., 2024

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2024-4-41-60>

Transformation of the Organizational and Functional Model of State and Municipal Financial Control

Andrey I. Lukashov

Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, Russian Federation
alukashov@roskazna.ru, <https://orcid.org/0000-0002-5650-6487>

Abstract

The article is devoted to the current organizational and functional model of state and municipal financial control. The author analyzes the powers of external and internal state and municipal financial control bodies and concludes that they are similar. He also summarizes the results of the analysis of the execution of budgetary powers by state and municipal financial control bodies, which are executive

bodies of the subjects of the Russian Federation or local administrations, for the period from 2018 to 2023, conducted annually by the Federal Treasury. This allows to identify systemic problems that require improvement of the organizational and functional model of state and municipal financial control. The article contains proposals for the transformation of the existing control model.

Keywords: state and municipal financial control, Accounting Chamber of the Russian Federation, Federal Treasury, organizational and functional model

JEL: E62, H61, H72, G28, P35

For citation: Lukashov A.I. (2024). Transformation of the Organizational and Functional Model of State and Municipal Financial Control. *Financial Journal*, 16 (4), 41–60 (In Russ.).
<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2024-4-41-60>.

© Lukashov A.I., 2024

ВВЕДЕНИЕ

Органы государственного и муниципального финансового контроля (далее — ГМФК) обеспечивают руководство страны, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и общество информацией о результатах использования бюджетных средств, содержащей в том числе сведения о выявленных нарушениях, а также принимают меры по устранению причин и условий их совершения.

Вместе с тем, по нашему мнению, действующей организационно-функциональной модели (далее — ОФМ) ГМФК присущи недостатки, обуславливающие необходимость ее совершенствования. По отдельным из них нами были сформулированы соответствующие предложения в рамках ранее проведенных исследований [Лукашов, 2022а; Лукашов, 2023а; Лукашов, 2023b; Лукашов, 2023d; Лукашов, 2024а; Лукашов, 2024b и др.].

Настоящая статья посвящена анализу существующей ОФМ ГМФК, а также выработке предложений по ее совершенствованию.

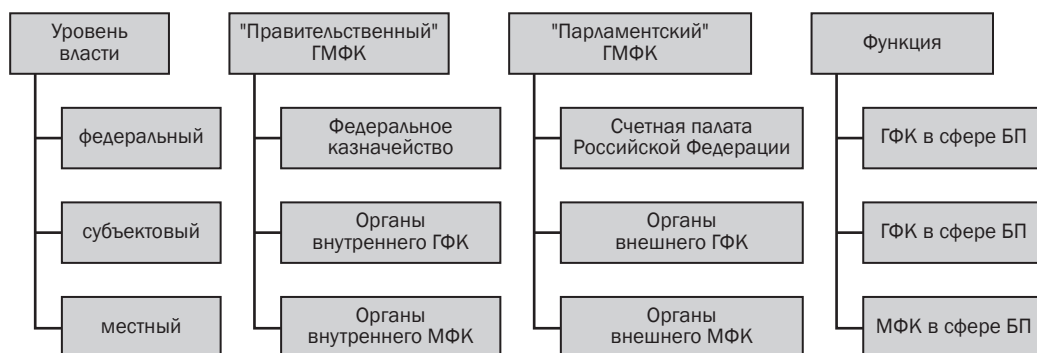
АНАЛИЗ ПРОБЛЕМ, ВОЗНИКАЮЩИХ ПРИ ОРГАНИЗАЦИИ И ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГМФК

Построение оптимальной ОФМ объекта выступает основой для его эффективного функционирования. На наш взгляд, ОФМ ГМФК представляет собой совокупность субъектов ГМФК, наделенных специальными полномочиями в отношении объектов ГМФК. При этом ключевым фактором построения эффективной ОФМ ГМФК выступает четкое разграничение полномочий между субъектами контроля [Сикорская, 2021].

Действующая в настоящее время ОФМ ГМФК характеризуется наличием на каждом уровне власти органов внешнего и внутреннего ГМФК, реализующих функцию контроля в сфере бюджетных правоотношений (далее — БП). При этом на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации осуществляется государственный финансовый контроль (ГФК). На уровне муниципальных образований — муниципальный финансовый контроль (МФК) (рис. 1).

Рисунок 1

ОФМ ГМФК в Российской Федерации



Источник: рисунок автора на основании анализа законодательных актов Российской Федерации.

Как видно из рис. 1, в Российской Федерации сложилась трехуровневая система органов ГМФК, на каждом из которых функционируют два независимых друг от друга органа.

Для реализации указанной выше функции органы внешнего и внутреннего ГМФК наделены полномочиями, основные из которых представлены в табл. 1.

Таблица 1

Основные полномочия органов внешнего и внутреннего ГМФК

Наименование полномочия органа внешнего ГМФК	Наименование полномочия органа внутреннего ГМФК
Контроль за соблюдением положений правовых актов, регулирующих БП, правовых актов, обуславливающих публичные нормативные обязательства и обязательства по иным выплатам физическим лицам из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также за соблюдением условий государственных (муниципальных) контрактов, договоров (соглашений) о предоставлении средств из соответствующего бюджета	Контроль за соблюдением положений правовых актов, регулирующих БП, а также контроль за соблюдением положений правовых актов, обуславливающих публичные нормативные обязательства и обязательства по иным выплатам физическим лицам из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также за соблюдением условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из соответствующего бюджета, государственных (муниципальных) контрактов
Контроль за достоверностью, полнотой и соответствием нормативным требованиям составления и представления бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств, квартального и годового отчетов об исполнении бюджета	Контроль за соблюдением положений правовых актов, устанавливающих требования к бухгалтерскому учету и составлению и представлению бухгалтерской (финансовой) отчетности государственных (муниципальных) учреждений
Внешняя проверка годовых отчетов об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	Проведение ежегодной проверки годового отчета об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации осуществляется Федеральным казначейством в случае, когда в бюджете субъекта Российской Федерации доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 40 процентов объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации*
Экспертиза проектов законов (решений) о бюджетах бюджетной системы Российской Федерации и проектов иных законодательных и нормативных правовых актов (муниципальных правовых актов), затрагивающих БП, в том числе обоснованности указанных в них показателей	В настоящее время аналогичное полномочие отсутствует. Вместе с тем согласно проекту федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» предлагается наделить органы внутреннего ГМФК полномочиями по: — анализу обоснованности показателей бюджетов бюджетной системы Российской Федерации; — анализу положений нормативных правовых актов и муниципальных правовых актов, обуславливающих расходные обязательства

Наименование полномочия органа внешнего ГМФК	Наименование полномочия органа внутреннего ГМФК
Аудит в сфере закупок товаров, работ и услуг	Контроль в сфере закупок, предусмотренный законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд
Оценка эффективности формирования и распоряжения государственной и муниципальной собственностью	Контроль за формированием доходов и осуществлением расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации при управлении и распоряжении государственным (муниципальным) имуществом и (или) его использовании

* По данному полномочию дублирование отсутствует, так как указанную проверку проводит или Счетная палата Российской Федерации, или Федеральное казначейство.

** Проект федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/532893-8>.

Источник: составлено автором на основании анализа законодательных актов Российской Федерации.

Необходимо отметить, что указанные в табл. 1 полномочия «горизонтальные» органы ГМФК реализуют в отношении одних и тех же объектов ГМФК (табл. 2).

Таблица 2

Объекты ГМФК

Наименование (вид) органа ГМФК	Наименование объекта ГМФК
Счетная палата Российской Федерации, Федеральное казначейство	федеральные органы исполнительной власти, их территориальные органы и подведомственные казенные учреждения, федеральные бюджетные и автономные учреждения, юридические и физические лица, получающие средства из федерального бюджета на основании договоров (соглашений, государственных контрактов) и др.
Орган внешнего ГМФК, орган внутреннего ГМФК субъекта Российской Федерации	органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и подведомственные казенные учреждения, государственные бюджетные и автономные учреждения, юридические и физические лица, получающие средства из бюджета субъекта Российской Федерации на основании договоров (соглашений, государственных контрактов) и др.
Орган внешнего МФК, орган внутреннего МФК	местные администрации и подведомственные казенные учреждения, муниципальные бюджетные и автономные учреждения, юридические и физические лица, получающие средства из местного бюджета на основании договоров (соглашений, муниципальных контрактов) и др.

Источник: составлено автором на основании анализа законодательных актов Российской Федерации.

Наличие двух «одноуровневых» органов ГМФК, реализующих идентичные полномочия в отношении общих объектов контроля, неизбежно порождает проблему дублирования полномочий.

При этом в основе «вертикального» разграничения полномочий лежит структура бюджетных средств: федеральные средства, средства бюджетов субъектов Российской Федерации или средства местных бюджетов. То есть контролировать использование средств федерального бюджета могут исключительно Счетная палата Российской Федерации (далее также — Счетная палата) и Федеральное казначейство, средства бюджетов субъектов Российской Федерации — соответствующие внешний и внутренний органы ГМФК, средства местных бюджетов — внешний и внутренний органы МФК.

Исключением выступает право вышестоящего органа ГМФК проводить проверки использования межбюджетных трансфертов, предоставленных из вышестоящего бюджета.

Решение проблемы дублирования полномочий органов ГМФК находится в фокусе внимания Правительства Российской Федерации более 10 лет¹. В настоящее время указанная

¹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 30.06.2010 № 1101-р, Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 320.

проблема рассматривается в рамках Концепции повышения эффективности бюджетных расходов², которая, в частности, предусматривает:

- развитие механизмов взаимного признания (непризнания) органами внешнего ГФК и органами внутреннего ГФК результатов контрольной деятельности;
- осуществление взаимного обмена информацией о результатах контрольных мероприятий между органами внешнего и внутреннего ГФК;
- обеспечение единства подходов при осуществлении ГФК и др.

Отдельные из приведенных выше предложений находятся в стадии решения. Так, в частности, Федеральное казначейство использует практику направления в Счетную палату проектов планов контрольных мероприятий (далее — КМ). Это обусловлено необходимостью, с одной стороны, обеспечения максимально возможного охвата ГФК бюджетных средств, с другой — снижением нагрузки на объекты контроля [Изотова, 2021].

Кроме того, в целях совершенствования методологических и методических подходов при осуществлении ГФК, планирования совместных КМ и др. создана рабочая группа, в состав которой вошли представители Счетной палаты и Федерального казначейства [Исаев, 2021].

Безусловно, объединение усилий федеральных органов контроля по совершенствованию методологии является полезным и необходимым. Вместе с тем практика взаимодействия указанных органов по непосредственной координации контрольной деятельности подтверждает необходимость дальнейшего совершенствования ее организации и осуществления [Лукашов, 2023а].

Более того, по оценке председателя Контрольно-счетной палаты Москвы В. Двуреченских, озвученной в рамках международной научно-практической конференции на тему «Единая система внешнего государственного (муниципального) финансового контроля: новые вызовы и перспективы развития», прошедшей 22–23 мая 2024 г. в г. Москве, в последние годы пересечение полномочий между органами внутреннего и внешнего ГМФК получило мощное развитие³.

Также имеют место проблемы, возникающие при исполнении полномочий органами внутреннего ГФК и МФК, выявляемые в рамках анализа исполнения бюджетных полномочий органами ГМФК, являющимися исполнительными органами субъектов Российской Федерации или органами местных администраций (далее — Анализ исполнения полномочий), ежегодно проводимого Федеральным казначейством. Здесь стоит отметить, что проведение указанного анализа является уникальным полномочием Казначейства России⁴.

Результаты Анализа исполнения полномочий свидетельствуют о наличии тенденции к снижению их качества в отчетном периоде по сравнению с базисным (табл. 3). В рамках настоящего исследования за отчетный период принимается 2023 г., в качестве базисного — 2018 г.

Как видно из данных, указанных в табл. 3, на уровне субъектов Российской Федерации имеет место снижение доли органов ГФК, допускающих недостатки в части планирования КМ, составления отчетности и размещения необходимой информации в сети «Интернет». Вместе с тем следует отметить увеличение доли органов ГФК, допускающих недостатки по таким ключевым направлениям деятельности, как проведение КМ и их реализация, а также по направлению «Реестр жалоб, плановых и внеплановых проверок» (в качестве базисного периода по данному направлению взят 2021 г.). В части органов МФК ситуация еще более негативная: по пяти из шести анализируемых направлений имеет место увеличение доли указанных органов, допускающих недостатки.

² Распоряжение Правительства РФ от 31.01.2019 № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах».

³ URL: <https://ksp.mos.ru/info/news/5052/>.

⁴ Ст. 157 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

**Доля органов внутреннего ГФК субъектов Российской Федерации
и органов внутреннего МФК, по которым выявлены недостатки
при исполнении полномочий, за 2018–2023 гг., %**

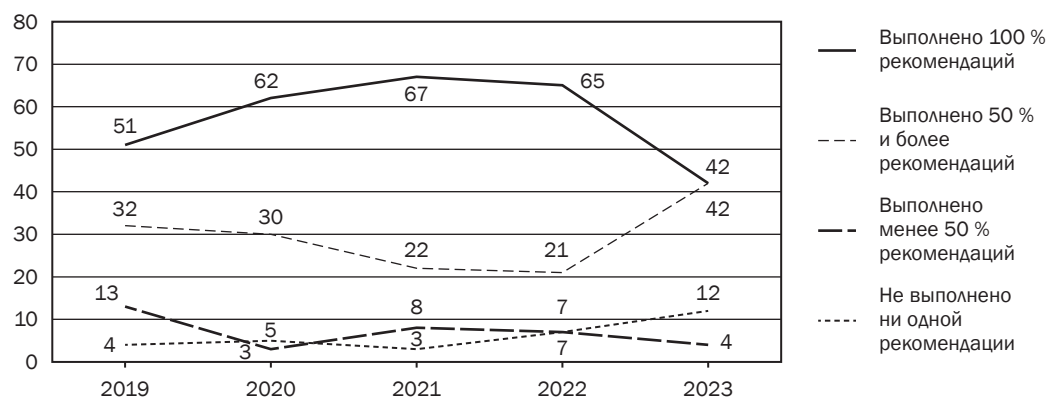
Период анализа	Уровень органа ГФК	Недостатки по:					
		планированию КМ	проведению КМ	реализации результатов КМ	реестру жалоб, плановых и внеплановых проверок	отчетности	размещению информации в сети «Интернет»
2018	субъектовый	31	61	29	-	9	14
	местный	65	77	32	-	22	37
2019	субъектовый	26	60	26	-	10	10
	местный	65	76	22	-	25	44
2020	субъектовый	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных
	местный	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных
2021	субъектовый	2	52	17	6	18	2
	местный	49	78	28	20	55	27
2022	субъектовый	18	63	43	25	10	5
	местный	69	92	57	38	62	25
2023	субъектовый	20	68	45	16	7	3
	местный	70	87	60	35	60	22

Источник: составлено автором на основании Докладов о результатах проведения анализа исполнения бюджетных полномочий органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (органами местных администраций) за 2018–2023 гг. (за 2020 г. нет данных). URL: <https://roskazna.gov.ru/kontrol/analiz-ispolneniya-byudzhethnykh-polnomochiy/>.

Также следует отметить негативную тенденцию в части неисполнения либо исполнения не в полном объеме органами внутреннего ГФК субъектов Российской Федерации рекомендаций Федерального казначейства, направленных на совершенствование их деятельности (рис. 2).

Рисунок 2

**Доля органов ГФК субъектов Российской Федерации,
выполнивших, не выполнивших или выполнивших частично
рекомендации Федерального казначейства, %**



Источник: рисунок автора на основании Докладов о результатах проведения анализа исполнения бюджетных полномочий (за 2018 г. нет данных). URL: <https://roskazna.gov.ru/kontrol/analiz-ispolneniya-byudzhethnykh-polnomochiy/>.

Как видно из рис. 2, с одной стороны, за исследуемый период увеличилась доля органов ГК субъектов Российской Федерации, выполнивших более 50% рекомендаций Федерального казначейства (в 2019 г. — 32%, в 2023 г. — 42%). С другой — снизилась доля органов, выполнивших 100% рекомендаций (2019 г. — 51%, 2023 г. — 42%), а также увеличилась доля органов, не выполнивших ни одной рекомендации (2019 г. — 4%, 2023 г. — 12%).

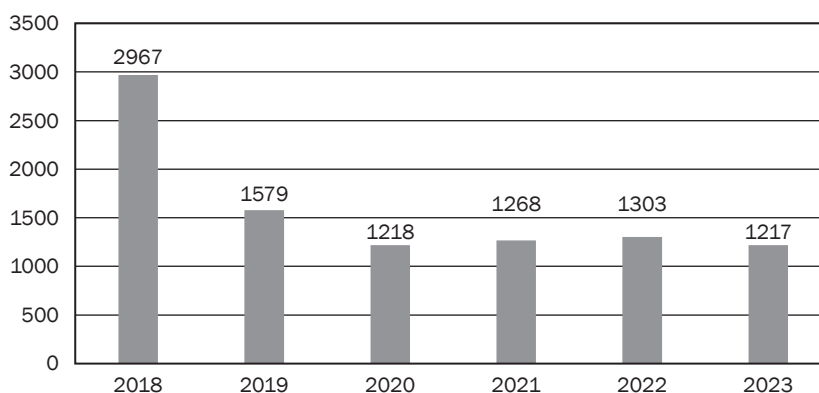
Аналогичная ситуация характерна и для органов МФК. Так, например, по итогам Анализа исполнения полномочий за 2023 г. установлено, что только 39% органов МФК в полном объеме выполнили рекомендации Федерального казначейства. При этом совокупная доля органов МФК, полностью не выполнивших рекомендации или выполнивших их в объеме менее 50%, составляет 27%⁵.

Отдельно среди проблем, характерных для текущей модели ГМФК, следует отметить неисполнение или некачественное исполнение полномочий органами МФК городских и сельских поселений, а также органами МФК муниципальных районов, которым администрации указанных поселений передали свои полномочия.

Прежде всего обращают на себя внимания факты неосуществления МФК на территории отдельных городских и сельских поселений по причине отсутствия соответствующего органа. При этом начиная с 2020 г. указанная ситуация практически не меняется (рис. 3).

Рисунок 3

**Количество муниципальных образований,
на территории которых не осуществляется МФК
по причине отсутствия органа МФК, ед.**



Источник: рисунок автора на основании Докладов о результатах проведения анализа исполнения бюджетных полномочий за соответствующий период. URL: <https://roskazna.gov.ru/kontrol/analiz-ispolneniya-byudzhetnykh-polnomochiy/>.

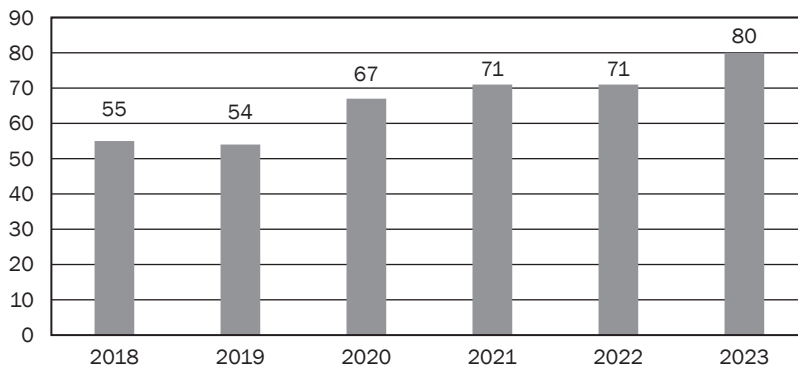
Кроме того, как показывают результаты Анализа исполнения полномочий, создание органа МФК не всегда означает исполнение им своих полномочий.

Так, например, по результатам Анализа исполнения полномочий органами МФК за 2023 г. установлено неисполнение полномочий 80% из них. При этом ранее данный показатель также находился на достаточно высоком уровне — в диапазоне от 54 до 71% (рис. 4).

⁵ Доклад о результатах проведения анализа исполнения бюджетных полномочий органами государственного (муниципального) финансового контроля за 2023 г. URL: <https://roskazna.gov.ru/kontrol/analiz-ispolneniya-byudzhetnykh-polnomochiy/?year=2024>.

Рисунок 4

Доля городских и сельских поселений, на территории которых не осуществляется МФК при наличии органа МФК, %

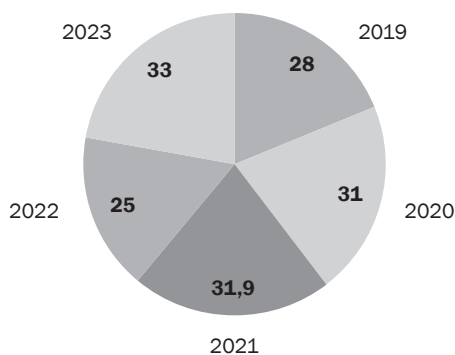


Источник: рисунок автора на основании Докладов о результатах проведения анализа исполнения бюджетных полномочий органов ГМФК. URL: <https://roskazna.gov.ru/kontrol/analiz-ispolneniya-byudzhetykh-polnomochiy/>.

Необходимо отметить, что законодательство Российской Федерации предусматривает возможность передачи полномочий по решению вопросов местного значения со стороны поселений, входящих в состав муниципального района, органам местного самоуправления муниципального района путем заключения соответствующего соглашения⁶. Полномочия по организации и осуществлению МФК администрации поселений стали активно передавать с 2019 г. Вместе с тем это лишь частично позволило решить проблему неосуществления МФК (рис. 5).

Рисунок 5

Доля поселений, на территории которых органы МФК муниципальных районов, принявшие полномочия, проводили КМ, % (за 2018 г. данных нет)



Источник: рисунок автора на основании Докладов о результатах проведения анализа исполнения бюджетных полномочий за соответствующий период. URL: <https://roskazna.gov.ru/kontrol/analiz-ispolneniya-byudzhetykh-polnomochiy/>.

Основными причинами указанных выше проблем являются недостаточность финансовых и трудовых ресурсов органов внутреннего ГМФК, а также невозможность соблюдения

⁶ Статья 15 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

принципа независимости органами внутреннего МФК⁷ (данная проблема характерна для городских и сельских поселений, где, за исключением местной администрации, отсутствуют иные органы и, следовательно, администрация одновременно является субъектом и объектом МФК).

Таким образом, вопросы дублирования полномочий между органами внешнего и внутреннего ГМФК, системные проблемы, возникающие при исполнении полномочий органами ГФК субъектов Российской Федерации и органами МФК, являются актуальными вызовами, с которыми в настоящее время сталкивается система ГМФК Российской Федерации.

Отдельные исследователи считают, что для решения проблемы дублирования полномочий требуется дополнительная классификация ГФК в целях определения состава и структуры контролирующих органов, их полномочий, функций и задач [Шепелева, Попова, 2020]. Другие отмечают потребность в принятии единой концепции ГФК как системы общепринятых взглядов на цели, способы, формы и задачи ГФК [Ираизиханова, 2021].

На наш взгляд, указанные выше вызовы обуславливают необходимость совершенствования действующей ОФМ ГМФК, которое целесообразно осуществить в два этапа.

1. Изменение ОФМ ГМФК с сохранением децентрализованной структуры организации деятельности органов ГМФК.

2. Переход к перспективной или комбинированной ОФМ ГМФК, включающей самостоятельные органы внешнего ГМФК и единый орган внутреннего ГМФК, с учетом предложений по совершенствованию ОФМ, реализованных в рамках первого этапа.

Направления совершенствования ОФМ ГМФК (первый этап)

По нашему мнению, совершенствование ОФМ ГМФК на первом этапе должно быть осуществлено за счет четкого определения периметра полномочий органов ГМФК, а также создания условий для их качественного исполнения. Также представляется обоснованным при определении границ полномочий органов внешнего и внутреннего ГМФК учитывать их статус.

Так, Счетная палата является постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля), образуемым и подотчетным Федеральному собранию⁸. Председатель, заместитель председателя, а также аудиторы Счетной палаты назначаются соответствующей палатой Федерального собрания по представлению Президента Российской Федерации⁹.

На уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований назначение председателя, его заместителя и аудиторов органов внешнего ГМФК также относится к компетенции законодательного (представительного) органа¹⁰.

Подотчетность законодательным (представительным) органам, а также существующие подходы к назначению руководящего состава органов внешнего ГМФК подчеркивают их особый двойственный статус — органов аудита (контроля) и институтов гражданского общества [Степашин, 2013]. При этом именно статус органов внешнего ГМФК позволяет им в полной мере обеспечивать соблюдение принципа независимости.

С учетом изложенного рассмотрим перспективные направления совершенствования существующей ОФМ ГФК на федеральном уровне, исходя из возможности их дальнейшего

⁷ Федеральный стандарт внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Принципы контрольной деятельности органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля», утвержденный Постановлением Правительства РФ от 06.02.2020 № 95.

⁸ Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

⁹ Там же.

¹⁰ Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, федеральных территорий и муниципальных образований».

транспонирования на уровень субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Как было отмечено, Счетная палата подотчетна Федеральному собранию Российской Федерации, которое, реализуя свои конституционные полномочия, осуществляет парламентский контроль, в том числе контроль в сфере БП¹¹.

Парламентский контроль реализуется в предварительной, текущей и последующей формах на всех стадиях бюджетного процесса при непосредственном участии Счетной палаты в рамках экспертно-аналитических мероприятий (далее — ЭАМ) и контрольной деятельности (табл. 4).

Таблица 4

**Формы (виды) и предмет парламентского контроля
и аудита (контроля) Счетной палаты Российской Федерации
в сфере бюджетных правоотношений**

Форма/предмет парламентского контроля	Вид аудита (контроля) / предмет аудита (контроля) Счетной палаты	Объекты аудита (контроля) Счетной палаты
Предварительная / обсуждение, рассмотрение и утверждение проектов: — федерального закона о федеральном бюджете; — федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации (ГВФ)	Предварительный аудит / деятельность объектов предварительного аудита в процессе формирования: — проекта федерального закона о федеральном бюджете; — проектов федеральных законов о бюджетах ГВФ	— участники бюджетного процесса; — организации, осуществляющие агентские функции по управлению государственным долгом Российской Федерации и долгом иностранных государств перед Российской Федерацией; — ГВФ
Текущая / рассмотрение отдельных вопросов исполнения федерального бюджета и бюджетов ГВФ	Оперативный анализ и контроль / деятельность объектов анализа и контроля в процессе исполнения: — федерального закона о федеральном бюджете; — федеральных законов о бюджетах ГВФ	указанные выше объекты, а также федеральные государственные унитарные предприятия, государственные корпорации, государственные компании и публично-правовые компании, хозяйственные товарищества и общества с участием Российской Федерации и др.
Последующая / рассмотрение и утверждение отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов ГВФ	Последующий аудит (контроль) / результаты деятельности объектов последующего аудита (контроля) при использовании средств: — федерального бюджета; — средств бюджетов ГВФ	-/-

Источник: составлено автором на основании анализа законодательных актов Российской Федерации, а также стандартов внешнего государственного аудита (контроля), осуществляемого Счетной палатой Российской Федерации.

В рамках предварительного аудита Счетная палата дает оценку проектам федеральных законов, указанных в табл. 4, как инструментов социально-экономической политики страны с учетом положений посланий Президента Российской Федерации и иных программных документов, анализирует обоснованность показателей проектов бюджетов и др. Формируемое по результатам предварительного аудита заключение содержит выводы и предложения, направленные в том числе на совершенствование законодательства Российской Федерации.

Так, например, в рамках предварительного аудита проекта федерального закона № 448554-8 «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» Счетной палатой было проведено 99 контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, в том числе в Министерстве экономического развития Российской Федерации,

¹¹ Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле».

Министерстве финансов Российской Федерации, Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации.

Заключение Счетной палаты содержит информацию о наличии в аудируемом законопроекте средств для обеспечения задач, поставленных Посланием Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации от 21 февраля 2023 г. в части бюджетной политики. При этом основные нарушения и недостатки, выявленные в ходе аудита, касаются вопросов формирования обоснований бюджетных ассигнований и планирования расходов на закупки товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд. Также в заключении отражен ряд предложений по совершенствованию различных сфер финансовой системы Российской Федерации, в том числе предложения о необходимости подготовки изменений в законодательство о налогах и сборах, бюджетное законодательство и законодательство, устанавливающее неналоговые доходы¹².

В целях обеспечения текущего контроля за исполнением федерального бюджета и бюджетов ГВФ Счетная палата проводит оперативный анализ полноты и своевременности поступления доходов, анализирует кассовое исполнение федерального бюджета, а также исполнение расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов ГВФ. Результаты анализа докладываются Федеральному собранию и Правительству Российской Федерации.

Например, Оперативный доклад об исполнении федерального бюджета за январь — сентябрь 2023 г.¹³ содержит различные показатели, характеризующие текущее исполнение федерального бюджета, информацию о наличии негативных тенденций по направлениям деятельности отдельных главных распорядителей бюджетных средств (далее — ГРБС), а также признаках нарушений.

Последующий аудит (контроль) исполнения федерального бюджета и бюджетов ГВФ, реализуемый Счетной палатой, направлен на проверку соответствия исполнения бюджетов требованиям законодательства Российской Федерации, определение соответствия фактических показателей исполнения бюджетов плановым показателям, установление достоверности учета и отчетности, а также эффективности и целевого использования средств бюджетов.

Согласно результатам последующего аудита (контроля) исполнения федерального бюджета за 2022 г., основные нарушения были выявлены в части отражения в учете фактов хозяйственной жизни (92,3%)¹⁴.

При этом последующий контроль может также осуществляться в ходе проведения самостоятельных тематических контрольных или экспертно-аналитических мероприятий, которых, например, в 2023 г. было проведено около 300¹⁵.

Именно на данном этапе аудита (контроля) и заложены условия для дублирования полномочий с Федеральным казначейством. Это обусловлено тем, что осуществление последующего аудита (контроля) сопряжено с проведением КМ в отношении конкретных учреждений и организаций, что, в свою очередь, осуществляет и Федеральное казначейство.

Так, например, анализ плана работы Счетной палаты на 2024 г.¹⁶ позволил выявить значительное количество КМ, планируемых к проведению в отношении организаций и учреждений. Например, в рамках КМ «Проверка исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2023 год» запланированы к проверке федеральное государственное автономное учреждение «Федеральная дирекция организации и проведения спортивных и физкультурных мероприятий», федеральное

¹² URL: https://ach.gov.ru/reports/report_2023.

¹³ URL: <https://ach.gov.ru/audit/oper-III-2023>.

¹⁴ URL: https://ach.gov.ru/reports/report_2023.

¹⁵ Там же.

¹⁶ URL: https://ach.gov.ru/upload/pdf/Plan_proverok_2024.pdf.

государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский университет спорта “ГЦОЛИФК”», федеральное государственное бюджетное учреждение «Национальный медицинский исследовательский центр хирургии имени А. В. Вишневского» Министерства здравоохранения Российской Федерации и др. В рамках КМ «Аудит закупочной деятельности Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции “Ростех”» запланированы к проверке акционерное общество «Концерн “Уралвагонзавод”», акционерное общество «Научно-производственная корпорация “Уралвагонзавод” имени Ф. Э. Дзержинского», общество с ограниченной ответственностью «Челябинский тракторный завод – УРАЛТРАК» и др.

Как было указано выше, в настоящее время практика взаимодействия между Счетной палатой и Федеральным казначейством предусматривает направление последним в адрес высшего органа аудита (контроля) проектов планов КМ. В рамках подобного «ручного» взаимодействия и решается вопрос дублирования полномочий. По нашему мнению, следует более точно очертить систему координат для каждого из указанных органов.

С учетом статуса Счетной палаты Российской Федерации, отсутствия у нее подведомственных органов в субъектах Российской Федерации и, как следствие, ограниченности трудовых ресурсов предлагаем наделить ее полномочиями по привлечению Федерального казначейства к проведению ревизий и проверок в конкретных организациях, обеспечивающих финансирование решения различных государственных задач. Данное взаимодействие может осуществляться как на стадии планирования контрольной деятельности, так и в процессе ее осуществления, в случае необходимости проведения внеплановых КМ.

На наш взгляд, предложенный подход позволит решить проблему дублирования полномочий между Счетной палатой и Федеральным казначейством, а также оптимизирует трудозатраты инспекторов внешнего органа ГФК на проведение проверок непосредственно в организациях и учреждениях.

Таким образом, в рамках предлагаемой ОФМ ГФК Счетная палата, проводя ЭАМ, привлекает Федеральное казначейство, обладающее широкой сетью подведомственных территориальных органов, для осуществления проверок и ревизий в корпорациях, компаниях, учреждениях и т. д.

Дополнительный аргумент, подтверждающий перспективность данного подхода, состоит в следующем.

Федеральное казначейство, являясь оператором ключевых информационных систем, имеет все необходимые инструменты для осуществления автоматизированного анализа и контроля бюджетных процедур и операций (действий). Так, в частности, следует отметить успешное внедрение Федеральным казначейством в рамках Единой информационной системы в сфере закупок цифрового инструмента «Риск-мониторинг» [Лукашов, 2023d]. Результатом его применения стало включение в планы контрольной деятельности органов ГМФК только тех учреждений, которые допускают или с высокой вероятностью могут допустить нарушения [Летуновский, 2023].

Предложенный подход не исключает возможности осуществления Счетной палатой проверок непосредственно в учреждениях. Но только в тех, которые имеют бюджетно-правовой статус ГРБС (рис. 6).

При этом важно, что указанный на рис. 7 план работы представляет собой документ, содержащий перечень всех объектов ГФК, подлежащих проверке, анализу и т. д. как со стороны Счетной палаты, так и со стороны Федерального казначейства. Таким образом, речь идет о формировании единого для федеральных органов ГФК плана, который утверждается высшим органом внешнего государственного аудита (контроля) — Счетной палатой Российской Федерации. В перспективе возможен переход на утверждение Счетной палатой единого плана работы органов ГМФК.

Рисунок 6

Проведение экспертно-аналитических мероприятий Счетной палаты в рамках предлагаемой ОФМ осуществления ГФК на примере проверки реализации государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы»

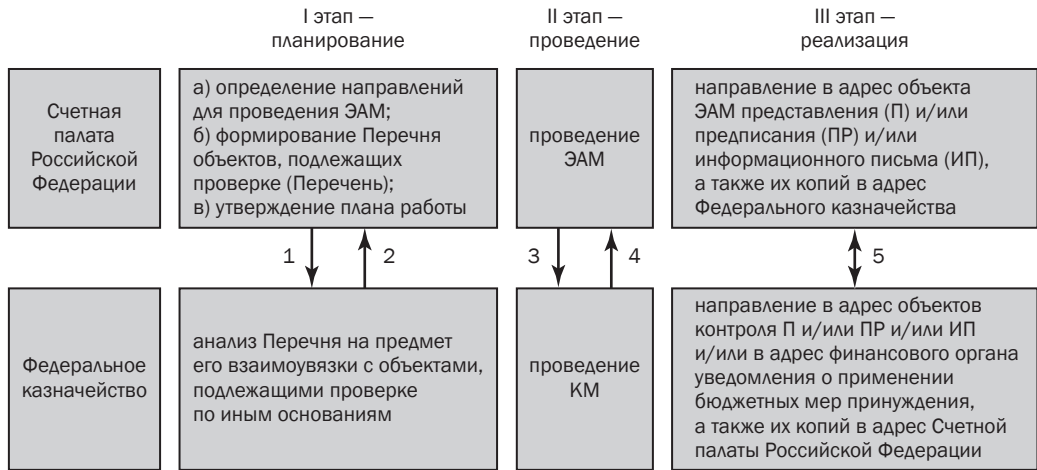


Источник: рисунок автора.

Схема реализации предложенной в данном исследовании ОФМ ГФК представлена на рис. 7.

Рисунок 7

Схема реализации ОФМ ГФК



- 1 – направление Перечня (уточненного Перечня);
- 2 – согласование (несогласование) Перечня (уточненного Перечня);
- 3 – направление уведомления о необходимости проведения КМ;
- 4 – информирование о начале проведения КМ;
- 5 – обмен материалами ЭАМ и КМ, включая меры бюджетного реагирования.

Источник: рисунок автора.

Кроме того, представляется целесообразным наделять Счетную палату полномочием по анализу контрольной деятельности Федерального казначейства, по аналогии с полномочием последнего в части Анализа исполнения полномочий. В результате Счетная палата будет иметь возможность оценить качество планирования, проведения и реализации результатов КМ, осуществляемых Федеральным казначейством. Полагаем, что материалы анализа контрольной деятельности Федерального казначейства должны направляться в Правительство Российской Федерации. По нашему мнению, это будет способствовать

повышению эффективности деятельности Федерального казначейства, а также соблюдению им принципа независимости¹⁷.

Это становится особенно актуальным в условиях передачи Федеральному казначейству полномочий отдельных федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов и подведомственных казенных учреждений по начислению заработной платы, ведению бюджетного учета и составлению отчетности [Лукашов, 2021]. Таким образом, Федеральное казначейство одновременно выступает как субъектом, так и (фактически) объектом ГФК. А как свидетельствуют результаты работы Счетной палаты, значительную долю в структуре выявляемых нарушений занимают нарушения правил ведения бухгалтерского (бюджетного) учета составления (представления) бухгалтерской (бюджетной) отчетности [Лукашов, 2023а].

Кроме того, Федеральное казначейство осуществляет казначейское обслуживание и казначейское сопровождение, ключевым инструментом которых выступает санкционирование операций (разрешение на их проведение) [Лукашов, 2023с], что также создает предпосылки для потенциального конфликта интересов внутри данного ведомства в случае выявления в рамках КМ необоснованного проведения платежа.

Внедрение ОФМ, отраженной на рис. 7, на уровне субъектов Российской Федерации необходимо осуществлять с учетом следующих особенностей.

Как показано в табл. 1, органы внутреннего ГФК субъектов Российской Федерации и МФК наделены одинаковыми полномочиями и, что очевидно, абсолютно разными финансовыми и трудовыми ресурсами для их реализации. Отсюда и проблемы, которые подробно рассмотрены выше. В связи с этим представляется целесообразным рассмотреть возможность предоставления органам внутреннего ГФК субъектов Российской Федерации права передачи полномочий Федеральному казначейству.

Практика делегирования отдельных полномочий субъектов Российской Федерации Федеральному казначейству имеет многолетнюю историю. Так, субъекты РФ имеют право инициировать передачу Федеральному казначейству отдельных функций финансовых органов, связанных с доведением бюджетных данных, учетом бюджетных и денежных обязательств получателей средств бюджета и др.

Новейшая история становления ГМФК в нашей стране также свидетельствует о возможности применения данного подхода. Так, в начале 1990-х гг. XX века аппараты Контрольного ревизионного управления Минфина России на основании обращений законодательных и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации проводили КМ в отношении учреждений, финансируемых из региональных бюджетов [Кирин, 1992; Овсянников, 1997].

Также одновременно с правом передачи полномочий в отдельных случаях представляется оправданным предложить вариант организации и осуществления контроля за использованием средств бюджетов субъектов Российской Федерации исключительно Федеральным казначейством. В качестве критериев, учитываемых при принятии указанного решения, предлагаются следующие:

1) доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышает 40% объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации;

2) низкое качество исполнения полномочий органами внутреннего ГФК субъектов Российской Федерации, установленное по результатам Анализа исполнения полномочий.

¹⁷ Здесь имеется в виду то, что Федеральное казначейство, являясь органом ГФК, одновременно выступает и объектом контроля иных органов (ФНС, МЧС России и др.). Предлагаемый анализ «качества», результатом которого должна стать оценка качества исполнения полномочий в рамках контрольной деятельности Федерального казначейства, должен если не исключить, то минимизировать риски «зависимости» органа ГФК от объектов ГФК.

Применение первого критерия обусловлено общей практикой, используемой в бюджетном процессе Российской Федерации¹⁸. Например, в случае если в бюджете субъекта Российской Федерации указанная выше доля превышает 40%, то Счетная палата или Федеральное казначейство в обязательном порядке проводят проверку годового отчета об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации.

В 2024 г. количество таких субъектов РФ составило восемь (Республика Дагестан, Донецкая Народная Республика, Республика Ингушетия, Луганская Народная Республика, Республика Тыва, Чеченская Республика, Запорожская область, Херсонская область)¹⁹.

В отношении второго критерия необходимо отметить следующее. Основные полномочия органов внутреннего ГФК отражены в табл. 1. От качества их исполнения во многом зависит эффективность использования бюджетных средств. В табл. 3 указаны направления анализа исполнения полномочий, которые предлагается взять за основу при определении органов ГФК субъектов Российской Федерации, качество исполнения полномочий которых вызывает необходимость передачи их Федеральному казначейству (табл. 5).

Таблица 5

Пример определения органов внутреннего ГФК, по которым их полномочия могут быть переданы Федеральному казначейству, баллов

Наименование органа ГФК*	Наличие недостатков по:						Факты неисполнения рекомендаций Федерального казначейства	Итого
	планированию КМ	проведению КМ	реализации результатов КМ	реестру жалоб, плановых и внеплановых проверок	отчетности	размещению информации в сети «Интернет»		
Орган ГФК 1	1	0	1	1	0	0	2	5
Орган ГФК 2	1	1	0	0	0	0	1	3
Орган ГФК 3	4	0	0	0	1	0	4	9
Орган ГФК 4	0	0	0	0	1	0	0	1
Орган ГФК 5	2	2	2	0	1	0	0	7
Средний балл								5

* Включаются только органы ГФК, по которым имеют место недостатки и факты неисполнения рекомендаций Федерального казначейства.

Источник: составлено автором.

Каждому факту недостатков и фактам неисполнения рекомендаций Федерального казначейства присваивается значение, равное одному баллу. Итоговый «антирейтинг» органов внутреннего ГФК субъектов Российской Федерации определяется суммированием выявленных фактов. Орган внутреннего ГФК субъекта Российской Федерации, по которому итоговая оценка превышает среднюю, включается в перечень «кандидатов» на передачу полномочий Федеральному казначейству. В нашем примере это орган ГФК 3 и орган ГФК 5.

Итоговое решение о передаче полномочий органа внутреннего ГФК субъекта Российской Федерации Федеральному казначейству, на наш взгляд, должно приниматься коллегиальным органом — Советом по вопросам внутреннего ГФК, включающим представителей Минфина России, Федерального казначейства и органов внутреннего ГФК субъектов Российской Федерации²⁰, с обязательным приглашением соответствующего высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. При этом потенциальное увеличение

¹⁸ Статья 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

¹⁹ Приказ Минфина России от 13.11.2023 № 504 «Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации в соответствии с положениями пункта 5 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации».

²⁰ Приказ Федерального казначейства от 11 октября 2016 г. № 368 «О создании Совета по вопросам внутреннего государственного финансового контроля». URL: <https://roskazna.gov.ru/kontrol/soviet-po-voprosam-vnutrennego-gosudarstvennogo-finansovogo-kontrolya/reglamentiruyushchie-dokumenty/?year=2016>.

нагрузки на ревизорский состав Федерального казначейства должно быть нивелировано за счет перераспределения численности территориальных органов Федерального казначейства, высвобождаемой за счет внедрения процедуры «электронного» санкционирования [Лукашов, 2023с].

Следующей проблемой действующей модели ГМФК, как было указано выше, является неисполнение или некачественное исполнение полномочий органами МФК городских и сельских поселений, а также органами МФК муниципальных районов, которым администрациями поселений переданы полномочия.

Представляется, что решением данных проблем могло бы стать изменение организационной модели МФК на местном уровне. Что имеется в виду?

В настоящее время инициатива по передаче полномочий органами МФК городских и сельских поселений органам МФК муниципальных районов закреплена за поселениями²¹. Однако с учетом недостаточности у поселений финансовых и трудовых ресурсов, а также в отдельных случаях невозможности реализации принципа независимости представляется целесообразным полномочиями по осуществлению МФК наделять исключительно органы МФК муниципальных районов. При этом по обращению органов местного самоуправления городских и сельских поселений данные полномочия могут быть им переданы при условии наличия у них необходимых ресурсов, а также возможности обеспечить соблюдение указанного принципа.

Вместе с тем, как было показано на рис. 5, за последние пять лет в среднем только на территории трети городских и сельских поселений органы МФК муниципальных районов, принявших полномочия, проводили КМ. Причины здесь аналогичные указанным выше — недостаточность трудовых и финансовых ресурсов.

По нашему мнению, решаться данная проблема могла бы за счет либо передачи полномочий органу внутреннего ГФК субъекта Российской Федерации, при условии, что данный орган качественно исполняет свои полномочия, либо передачи полномочий органу МФК иного муниципального района также при соблюдении указанного условия.

Данное уникальное решение должно приниматься с учетом результатов Анализа исполнения полномочий на заседаниях Совета по вопросам внутреннего ГФК, а также с учетом мнения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (главы муниципального района).

На наш взгляд, реализация предложенных выше подходов должна быть осуществлена в течение шести лет (два бюджетных цикла). Указанный временной интервал позволит наладить взаимодействие в новом формате между органами внешнего и внутреннего ГМФК, между органами внутреннего ГФК субъектов Российской Федерации и органами внутреннего МФК, а также между органами внутреннего МФК муниципальных районов и городских (сельских) поселений. В результате будут созданы предпосылки для перехода ко второму этапу совершенствования ОФМ ГМФК.

Направления совершенствования ОФМ ГМФК (второй этап)

Второй этап — переход к перспективной или комбинированной ОФМ ГМФК — предполагает сохранение действующей организационной модели органов внешнего ГМФК и создание единого органа внутреннего ГМФК — Федеральной службы финансового контроля (далее — ФСФК). В целях обеспечения максимальной независимости указанного органа целесообразно подчинить его непосредственно Правительству Российской Федерации.

Среди аргументов, подтверждающих обоснованность перехода к единому органу внутреннего ГМФК, отметим следующие:

²¹ Статья 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ.

— использование Федеральным казначейством, органами внутреннего ГФК субъектов Российской Федерации и органами внутреннего МФК единых федеральных стандартов осуществления ГМФК, утвержденных нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации²²;

— проведение КМ в отношении общих объектов ГМФК (в случае проведения КМ в отношении объектов, получивших средства из вышестоящего бюджета);

— наличие потенциального конфликта интересов при сосредоточении учетных, контрольных и казначейских функций в рамках одного органа;

— обеспечение соблюдения ключевого принципа контроля — независимости, в том числе за счет юридически выстроенной вертикали управления: Правительство Российской Федерации → ФСФК → территориальные органы ФСФК.

Основные элементы комбинированной ОФМ ГМФК представлены на рис. 8.

Рисунок 8

Основные элементы комбинированной ОФМ ГМФК

Орган ГМФК	→	а) Счетная палата Российской Федерации; б) орган внешнего ГФК субъекта Российской Федерации; в) орган внешнего МФК	ФСФК	Федеральное казначейство
Подотчетность	→	а) Федеральное собрание; б) законодательный орган субъекта Российской Федерации; в) представительный орган	ПРФ*	Минфин России
Форма осуществления контроля	→	Предварительная, текущая и последующая	Последующая	Предварительная и текущая
Вид мероприятий (деятельности)	→	КМ и ЭАМ	КМ	КС, КО и БМ**
Методы	→	Проверка, ревизия, анализ, обследование, мониторинг	Проверка, ревизия, обследование	Санкционирование операций, наблюдение, анализ
Объекты	→	ГРБС	УБП (кроме ГРБС), НУБП ***	УБ и НУБП, открывшие ЛС в ФК или ФО****

Примечания: * ПРФ — Правительство Российской Федерации.

** КС — казначейское сопровождение; КО — казначейское обслуживание; БМ — бюджетный мониторинг.

*** УБП — участники бюджетного процесса; НУБП — неучастники бюджетного процесса.

**** ЛС — лицевые счета; ФК — Федеральное казначейство; ФО — финансовый орган субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

Источник: рисунок автора.

Включение Федерального казначейства в периметр органов ГМФК в условиях передачи полномочий по осуществлению государственного финансового контроля ФСФК обусловлено сущностью ГМФК, которая заключается в недопущении либо минимизации финансовых и иных нарушений [Лукашов, 2024b]. Санкционирование операций, применяемое Федеральным казначейством, в совокупности с осуществлением бюджетного мониторинга позволяет решать указанную задачу.

²² Статья 269.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

При этом в настоящее время успешно реализуются два вида мониторинга: операционный и стратегический бюджетный [Лукашов, 2024с]. В то же время потенциал бюджетного мониторинга значительно шире. В связи с этим внедрение контрольного или расширенного бюджетного мониторинга, под которым подразумевается непрерывная деятельность Федерального казначейства по своевременному предупреждению и предотвращению финансовых нарушений участников системы казначейских платежей, осуществляемая на всех этапах бюджетного процесса, сочетает в себе признаки и преимущества предварительной и текущей форм ГМФК [Лукашов, 2022b]. Полагаем также, что учреждения (организации), включенные в фокус расширенного бюджетного мониторинга, должны быть освобождены от контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проводимых иными органами ГМФК.

Таким образом, Федеральное казначейство, даже в условиях передачи полномочий по проведению проверок (ревизий, обследований) ФСФК, имеет все основания оставаться органом ГФК.

В целом схема взаимодействия между органами внешнего ГМФК и ФСФК аналогична предложенной на рис. 7. Кроме того, в рамках перспективной ОФМ ГМФК Федеральное казначейство будет выступать «поставщиком» информации для органов внешнего ГМФК и ФСФК, как предоставляемой посредством обеспечения доступа к информационным системам, так и направляемой в виде различных документов на бумажных носителях, в случае если имеющаяся в них информация содержит государственную или иную охраняемую законом тайну.

Построение вертикальной структуры органов внутреннего ГМФК может вызвать предложения по применению аналогичного подхода в отношении органов внешнего ГМФК. Вместе с тем, по нашему мнению, органы внешнего ГМФК могут эффективно функционировать в условиях децентрализованной ОФМ. Это обусловлено их двойственным статусом, что было отмечено выше.

Органы внешнего ГМФК как институты гражданского общества юридически должны иметь исключительно «горизонтальную» подотчетность обществу в лице соответствующих законодательных (представительных) органов.

ВЫВОДЫ

Создание устойчивой к внешним вызовам экономики неразрывно связано с эффективно функционирующей бюджетной системой и неотъемлемым ее элементом — государственным и муниципальным финансовым контролем. Именно ГМФК является ключевым механизмом, обеспечивающим государство информацией о целевом и эффективном использовании бюджетных средств.

В рамках настоящего исследования дана комплексная оценка действующей ОФМ ГМФК, а также выработаны предложения по ее трансформации. По нашему мнению, указанные предложения позволят повысить качество ГМФК, что положительно скажется на эффективности использования бюджетных средств. Кроме того, взаимодействие между органами внутреннего и внешнего ГМФК в условиях ведущей роли последних обеспечит не только решение проблемы дублирования полномочий, но и будет способствовать построению единой системы ГМФК, по аналогии с единой системой государственного налогового контроля.

Список источников

1. Изотова Г. С. Исполнение федерального бюджета за 2020 год. Проверка Счетной палаты // Бюджет. 2021. № 12 (228). С. 10–13.
2. Иразиханова С. А. Организация государственного финансового контроля на региональном уровне. Махачкала: АЛЕФ, 2021. 134 с.
3. Исаев Э. А. Взаимодействие Федерального казначейства и Счетной палаты при осуществлении контроля // Бюджет. 2021. № 4 (220). С. 38–39.
4. Кирин Ю. И. О функциях КРУ и его структуре // Финансы. 1992. № 10. С. 52–53.
5. Летуновский В. В. Концептуальное направление развития риск-мониторинга в системе внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2023. № 11. С. 241–248.
6. Лукашов А. И. Отдельные направления повышения эффективности государственного управления в условиях цифровизации // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 3. С. 67–75. <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-3-67-75>.
7. Лукашов А. И. Совершенствование внутреннего финансового контроля и аудита как механизмов повышения эффективности использования бюджетных средств // Финансовый журнал. 2022а. Т. 14. № 6. С. 59–73. <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2022-6-59-73>.
8. Лукашов А. И. Новая парадигма бюджетного мониторинга // Финансы. 2022б. № 6. С. 17–22.
9. Лукашов А. И. Государственный финансовый контроль: современные вызовы и направления совершенствования // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023а. № 1. С. 20–38. <https://doi.org/10.17323/1999-5431-2023-0-1-20-38>.
10. Лукашов А. И. Формирование системы оценки результативности государственного финансового контроля в Российской Федерации // Экономика. Налоги. Право. 2023б. Т. 16. № 3. С. 76–88. <https://doi.org/10.26794/1999-849X-2023-16-3-76-88>.
11. Лукашов А. И. Совершенствование инструментария казначейского контроля в целях повышения эффективности бюджетных расходов // Финансовый журнал. 2023с. Т. 15. № 5. С. 45–60. <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-5-45-60>.
12. Лукашов А. И. Текущее состояние и перспективы цифровизации органов государственного финансового контроля в Российской Федерации // Мир новой экономики. 2023д. № 17 (4). С. 6–15. <https://doi.org/10.26794/2220-6469-2023-17-4-6-15>.
13. Лукашов А. И. Формирование системы оценки эффективности государственного финансового контроля и бюджетного мониторинга в Российской Федерации. Финансы: теория и практика. 2024а. № 28 (1). С. 52–63. <https://doi.org/10.26794/2587-5671-2024-28-1-52-63>.
14. Лукашов А. И. Сущность государственного финансового контроля // Аудит. 2024б. № 1 (189). С. 55–58.
15. Лукашов А. И. Сущность бюджетного мониторинга // Аудит. 2024с. № 2 (190). С. 51–54.
16. Овсянников Л. Н. Ревизия сегодня и завтра // Финансы. 1997. № 4. С. 52–54.
17. Сикорская Л. В. Пути повышения эффективности осуществления внутреннего финансового аудита // Экономическая безопасность. 2021. Т. 4. № 4. С. 1223–1236. <https://doi.org/10.18334/ecsec.4.4.113475>.
18. Степашин С. В. Проблемы становления и развития правовых основ государственного аудита в Российской Федерации // Вестник Московского университета. Серия 26: Государственный аудит. 2013. № 1. С. 3–14.
19. Шепелева Д. В., Полова О. В. Эволюция государственного финансового контроля // Право и государство: теория и практика. 2020. № 12 (192). С. 30–34.

References

1. Izotova G.S. (2021). Execution of the federal budget for 2020. Audit of the Accounts Chamber. *Budget*, 12 (228), 10–13.
2. Irazikhanova S.A. (2021). Organization of state financial control at the regional level. Makhachkala: ALEF. 134 p.
3. Isaev E.A. (2021). Interaction of the Federal Treasury and the Accounts Chamber in the exercise of control. *Budget*, 4 (220), 38–39.
4. Kirin Yu.I. (1992). On the functions of the KRU and its structure. *Finance*, 10, 52–53.
5. Letunovsky V.V. (2023). Conceptual direction of risk monitoring development in the system of internal state (municipal) financial control. *Vestnik Altaiskoi akademii ekonomiki i prava – Bulletin of the Altai Academy of Economics and Law*, 11, 241–248.
6. Lukashov A.I. (2021). Selected directions for improving the efficiency of public administration in the context of digitalization. *Financial Journal*, 13 (3), 67–75. <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-3-67-75>.
7. Lukashov A.I. (2022a). Improvement of internal financial control and audit as mechanisms for improving the efficiency of using budgetary funds. *Financial Journal*, 14, 6, 59–73. <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2022-6-59-73>.
8. Lukashov A.I. (2022b). A new paradigm of budget monitoring. *Finansy – Finance*, 6, 17–22.

9. Lukashov A.I. (2023a). State financial control: modern challenges and areas of improvement. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya – Issues of state and municipal management*, 1, 20–38. <https://doi.org/10.17323/1999-5431-2023-0-1-20-38>.
10. Lukashov A.I. (2023b). Formation of a system for evaluating the effectiveness of state financial control in the Russian Federation. *Ekonomika. Nalogi. Pravo – Economy. Taxes. Law*, 16 (3), 76–88. <https://doi.org/10.26794/1999-849X-2023-16-3-76-88>.
11. Lukashov A.I. (2023c). Improving the tools of treasury control in order to increase the efficiency of budget expenditures. *Financial Journal*, 15 (5), 45–60. <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-5-45-60>.
12. Lukashov A.I. (2023d). The current state and prospects of digitalization of state financial control bodies in the Russian Federation. *Mir novoi ekonomiki – The world of the new economy*, 17 (4), 6–15. <https://doi.org/10.26794/2220-6469-2023-17-4-6-15>.
13. Lukashov A.I. (2024a). Formation of a system for evaluating the effectiveness of state financial control and budget monitoring in the Russian Federation. *Finansy: teoriya i praktika – Finance: theory and practice*, 28 (1), 52–63. <https://doi.org/10.26794/2587-5671-2024-28-1-52-63>.
14. Lukashov A.I. (2024b). The essence of state financial control. *Audit*, 1 (189), 55–58.
15. Lukashov A.I. (2024c). The essence of budget monitoring. *Audit*, 2 (190), 51–54.
16. Ovsyannikov L.N. (1997). Revision today and tomorrow. *Finansy – Finance*, 4, 52–54.
17. Sikorskaya L.V. (2021). Ways to improve the effectiveness of internal financial audit. *Ekonomicheskaya bezopasnost' – Economic security*, 4 (4), 1223–1236. <https://doi.org/10.18334/ecsec.4.4.113475>.
18. Stepashin S.V. (2013). Problems of formation and development of the legal foundations of state audit in the Russian Federation. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 26: Gosudarstvennyi audit – Bulletin of the Moscow University. Series 26: State Audit*, 1, 3–14.
19. Shepeleva D.V., Popova O.V. (2020). Evolution of state financial control. *Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika – Law and the State: theory and practice*, 12 (192), 30–34.

Информация об авторе

Андрей Иванович Лукашов, кандидат экономических наук, доцент, заведующий базовой кафедрой бюджета и казначейства РЭУ им. Г. В. Плеханова, г. Москва

Information about the author

Andrey I. Lukashov, Candidate of Economic Sciences, Docent, Head of the Basic Department of Budget and Treasury of the Plekhanov Russian University of Economics, Moscow

Статья поступила в редакцию 07.06.2024
Одобрена после рецензирования 26.07.2024
Принята к публикации 08.08.2024

The article submitted June 7, 2024
Approved after reviewing July 26, 2024
Accepted for publication August 8, 2024