

---

**УДК 336.02**  
**ББК 65.261.8**  
**Б 59**

**А.Н. Биба**

*Аспирант кафедры бухгалтерского учета, аудита и автоматизированной обработки данных Кубанского государственного университета, г. Краснодар. Тел.: (918) 436 97 30, e-mail: newcomerpoint@rambler.ru*

### **Росфиннадзор: факторы результативности контроля** *(Рецензирована)*

**Аннотация.** Статистика выявляемых органами Росфиннадзора нарушений бюджетного законодательства Российской Федерации в финансово-бюджетной сфере позволяет судить об эффективности их работы. Автор анализирует причины, влияющие на результативность проводимых контрольных мероприятий при проверках целевого использования бюджетных средств; предлагает пути устранения проблем, тормозящих деятельность контрольных органов при осуществлении государственного финансового контроля над использованием бюджетных средств по целевому назначению.

**Ключевые слова:** результативность государственного финансового контроля, финансово-бюджетная сфера, нецелевое использование бюджетных средств.

**A.N. Biba**

*Post-graduate student of the Accounting, Audit and Automated Data Processing Department, Kuban State University, Krasnodar. Ph.: (918) 436 97 30, e-mail: newcomerpoint@rambler.ru*

### **The Russian Finance Supervision Agency** **(Rosfinnadzor): factors of the control effectiveness**

**Abstract.** The statistics of violations of the budgetary legislation of the Russian Federation in the financial and budgetary sphere revealed by the Rosfinnadzor agency allows us to judge their work efficiency. An analysis is made of the reasons influencing productivity of control actions related to checks of target use of budgetary funds. The author offers the ways of elimination of the problems hampering the activity of control bodies carrying out the state financial control over using the designated funds.

**Keywords:** productivity of the state financial control, financial and budgetary sphere, misuse of funds.

Результативность государственного финансового контроля позволяет судить как о его эффективности, так и об эффективности государственного управления в целом.

Анализ эффективности проведения государственного финансового контроля целесообразно провести на примере «долгожителя» в указанной сфере деятельности — щРосфиннадзора и его территориальных управлений.

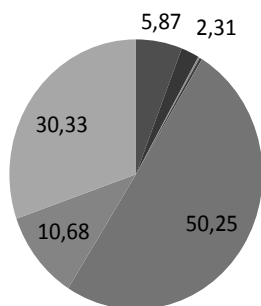
Обратимся к статистике выявленных органами Росфиннадзора нарушений бюджетного законодательства Российской Федерации в финансово-бюджетной сфере в 2010 г. [1]. Общая

сумма выявленных нарушений составила 774 085, 43 млн р. (рис. 1). Следует отметить, что около половины всех выявленных нарушений приходится на нарушения порядка ведения бухгалтерского (бюджетного) учета и отчетности — 389 010,03 млн р. За ними в порядке убывания идут другие нарушения законодательства в финансово-бюджетной сфере, расшифровка которых в отчете не приводится — 234 770,46 млн р. (или 30,3%). Еще 82 708,71 млн р. (или 10,68%) квалифицировано в виде нарушений порядка учета и ведения реестра государственного имущества. Итого получаем 706 489,20 млн р. Как правило,

исходя из практики ревизионной работы, перечисленные нарушения не приводят к потере средств, а указывают на некачественное исполнение должностных обязанностей работниками учреждений, подвергшихся контрольным мероприятиям. На оставшуюся часть нарушений, которые выражаются в ре-

альном нанесении ущерба государству, приходится около 67 596,23 млн р. или 8,73% от общей суммы выявленных нарушений. Из них нецелевое использование бюджетных средств составило 3 652,05 млн р., то есть менее одного процента от общего объема установленных нарушений.

#### Нарушения законодательства в финансово-бюджетной сфере



- неправомерное (в том числе нецелевое 0,47%) использование средств - 45475,86 млн. руб.
- неэффективное использование средств - 17899,82 млн. руб.
- недопоступление платежей в бюджет - 1729,11 млн. руб.
- расхождение фактического наличия ресурсов с данными бухучета (в том числе недостача 0,06%, излишки 0,26%) - 2491,44 млн. руб.
- нарушения порядка ведения бухучета - 389010,03 млн. руб.
- нарушение порядка учета госимущества и ведения реестра госимущества - 82708,71 млн. руб.
- другие нарушения законодательства в финансово-бюджетной сфере - 234770,46 млн. руб.

#### Рисунок 1. Диаграмма статистики выявленных органами Росфиннадзора нарушений законодательства в финансово-бюджетной сфере в 2010 г.

Общая сумма устранения выявленных за 2010 г. нарушений, в том числе возмещения средств бюджетов, использованных с нарушениями законодательства в финансово-бюджетной сфере, — 369 959,78 млн р. (или 47,79% от общего объема выявленных нарушений), в том числе по следующим видам нарушений:

— восстановлено средств по предписаниям и представлениям Росфиннадзора в досудебном порядке (содержит в том числе внесение изменений в бухгалтерскую (бюджетную) отчетность и отчетность по учету государственного имущества) 368 035,02 млн р. или 99,48% от общей суммы устраненных нарушений;

— взыскано в принудительном порядке и уменьшено финансирование по постановлениям органов власти, а также вышестоящими организациями 1 757,30 млн р. (или 0,47%);

— взыскано с юридических и физических лиц по решениям судов 18,46 млн р. (или 0,005%);

— взыскано с виновных лиц руководством проверенных организаций 2,39 млн р. (или 0,001%);

— взыскано штрафов за нецелевое использование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов 12,54 млн р. (или 0,003%);

— дополнительно поступило платежей в бюджет и государственные внебюджетные фонды 134,06 млн рублей (или 0,04%).

В представленной отчетности не показано взыскание и восстановление средств по видам выявленных нарушений, что не дает возможности в полной мере оценить эффективность проведенной работы по возмещению в доход бюджета утраченных средств, выявлен-

ных в ходе контрольных мероприятий, по строке «восстановлено средств по предписаниям и представлениям Росфиннадзора в досудебном порядке». Так как строка содержит показатели по внесению изменений в бухгалтерскую (бюджетную) отчетность и отчетность по учету государственного имущества, данные показатели не характеризуют возмещение реального ущерба, нанесенного государству.

Потери бюджетных средств компенсированы (по оставшимся позициям, кроме рассмотренной строки отчетности) на общую сумму 1 924,75 млн р., что составило около 2,85% от общей суммы выявленных нарушений, приведших к утрате средств бюджетов (67 596,23 млн р.). Штрафы, взысканные за нецелевое расходование (12,54 млн р.), компенсировали лишь незначительную часть — около 0,34% от 3 652,05 млн р., израсходованных не по целевому назначению.

Анализ выявленных органами Росфиннадзора нарушений в финансово-бюджетной сфере в 2011 г. [2] указывает на тенденцию снижения общего объема выявляемых нарушений по сравнению с предыдущим отчетным периодом.

Статистика показывает, что общая сумма выявленных нарушений в 2011 г. составила 522 228, 96 млн рублей. Из них:

— нарушения порядка ведения бухгалтерского учета — 221 170,16 млн р.;

— другие нарушения законодательства в финансово-бюджетной сфере — 162 967,35 млн р.;

— нарушения порядка учета и ведения реестра государственного имущества — 50 158,39 млн р.;

— неправомерное использование средств — 30 107,89 млн р., или 5,76% (в том числе нецелевое — 0,54%);

— неэффективное использование средств — 46 740,23 млн р., или 8,95%);

— недопоступление платежей в бюджет — 6 216,12 млн р., или 1,19%);

— расхождение фактического наличия ресурсов с данными бухгалтерского учета — 2 039,48 млн р., или 0,39%

(в том числе недостача — 0,11%, излишки — 0,28%).

При этом соотношение выявленных объемов по большинству видов нарушений примерно сохранилось. Нарушения порядка ведения бухгалтерского (бюджетного) учета и отчетности составили около 42,35% от всех выявленных нарушений. За ними следуют в порядке убывания другие нарушения законодательства в финансово-бюджетной сфере, расшифровка которых в отчете не дана — 162 967,35 млн р. (или 31,21%). Нарушения порядка учета и ведения реестра государственного имущества показаны в объеме 50 158,39 млн р. (или 9,60%). Получаем итоговый суммарный объем нарушений, не приводящих к потере бюджетных средств, — 434 295,90 млн р.

Оставшаяся часть выявленных нарушений законодательства в финансово-бюджетной сфере в сумме 85 103,72 млн р. характеризует различные нарушения, которые приводят к утрате государственных ресурсов. На них приходится около 16,30% от общей суммы установленных нарушений.

По сравнению с 2010 годом доля нарушений, имеющих серьезные негативные последствия для бюджетов, в суммовом выражении увеличилась на 17 507,49 млн р., что в процентном отношении к общему объему выявленных нарушений законодательства в финансово-бюджетной сфере превысило показатели предыдущего финансового года почти в два раза (16,30/8,73). При этом нецелевое использование средств бюджетов возросло с 0,47% в 2010 г. до 0,54% в 2011 г.

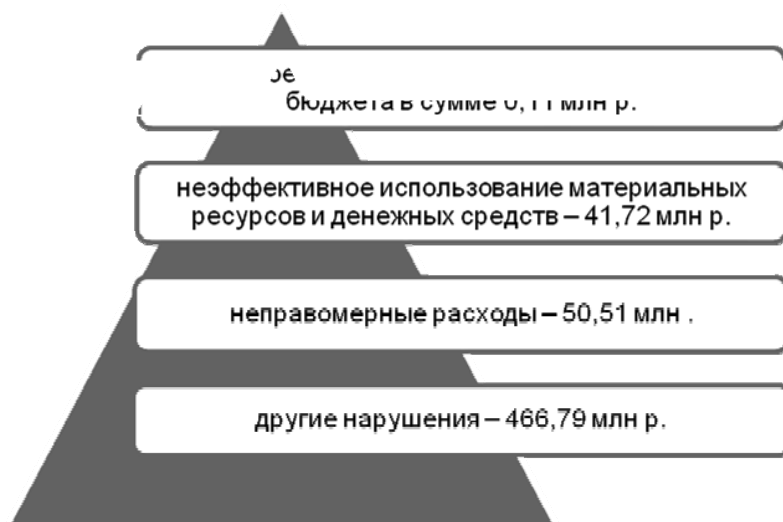
Таким образом, в ходе проведенного исследования установлен рост доли нарушений в финансово-бюджетной сфере, приводящих к утрате бюджетных средств на фоне общего снижения результативности контрольно-ревизионных мероприятий. Все это является тревожным сигналом для сохранения стабильности бюджета нашего государства, особенно в связи с чрезмерным усердием на местах по проведению политики так называемого «омоложения» трудовых коллективов государственных

контрольно-ревизионных органов, массового привлечения (в том числе на руководящие должности), молодых специалистов, не имеющих достаточного опыта контрольно-ревизионной работы.

На основании анализа отдельных тематических проверок по результатам проведенных контрольных мероприятий в использовании средств, предоставленных в виде субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, и средств бюджетов субъектов Российской Федерации нами получены результаты, указывающие на причины возникновения дефицита государственного бюджета и источник его сокращения.

Так, в 2010 г. органами Росфиннадзора Северо-Кавказского федераль-

ного округа проведены плановые проверки использования бюджетных средств в шести субъектах Северо-Кавказского федерального округа по приоритетным направлениям на 2011–2013 гг. в рамках федеральных целевых программ «Юг России», «Развитие транспортной системы России», «Социально-экономическое развитие Чеченской Республики» на строительство и реконструкцию объектов по приоритетным направлениям [3]. По результатам контрольных мероприятий выявлено нарушений в использовании средств федерального бюджета на общую сумму 559,13 млн р. Состав выявленных нарушений по видам в порядке возрастания представлен на рисунке 2.



**Рисунок 2. Видовой состав нарушений в использовании средств бюджета в Северо-Кавказском федеральном округе в рамках федеральных целевых программ в 2010 г.**

Нецелевое использование средств федерального бюджета, выделенных на переселение лакского населения, выявлено в использовании средств субсидий, полученных в 2010 г. на строительство жилых домов, на содержание службы заказчика. Неправомерное расходование бюджетных средств выразилось в завышении стоимости и объемов выполненных строительно-монтажных работ, оплате фактически невыполненных работ, перечислении авансовых платежей сверх установленных законодательством Российской Федерации размеров.

По факту нецелевого использования средств федерального бюджета в соответствии со ст. 15.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях возбуждено дело об административном правонарушении в отношении юридического лица, по результатам рассмотрения вынесено постановление о назначении наказания в виде административного штрафа на сумму 40,00 тыс. р.

Представленный отчет позволяет сделать вывод о том, что на сегодняшний день нет законных оснований отне-

сти к нецелевому использованию средств бюджетов следующие нарушения, нанесшие реальный ущерб государству в сумме 50,51 млн р.: завышение стоимости и объемов выполненных строительно-монтажных работ; оплата фактически невыполненных работ; перечисление авансовых платежей сверх установленных законодательством Российской Федерации размеров.

Кроме того, административный штраф в сумме 40,00 тыс. р. при отсутствии возможности взыскания в доход государства средств, использованных не по целевому назначению, только в данном случае фактически «на законных основаниях» позволяет получить незаконное обогащение на сумму 70,00 тыс. р., которые составляют разницу между нецелевыми расходами и административным штрафом. Потери госу-

дарственных средств, возникающие за счет разницы в суммах между двумя рассмотренными категориями, можно смело записывать в копилку оснований, способствующих возникновению дефицита государственного бюджета.

Статистику выявляемых отдельными органами Росфиннадзора нарушений законодательства Российской Федерации в финансово-бюджетной сфере рассмотрим на примере Межрегионального территориального управления в Краснодарском крае, разместившего в свободном доступе на своем официальном сайте в сети Интернет итоги работы управления за девять месяцев 2011 года [4].

Общая сумма выявленных за девять месяцев 2011 г. нарушений составила 2 500,82 млн р. Статистика по видам нарушений представлена в таблице 1.

**Таблица 1**

**Статистика выявленных МТУ Росфиннадзора  
в Краснодарском крае нарушений за девять месяцев 2011 г.**

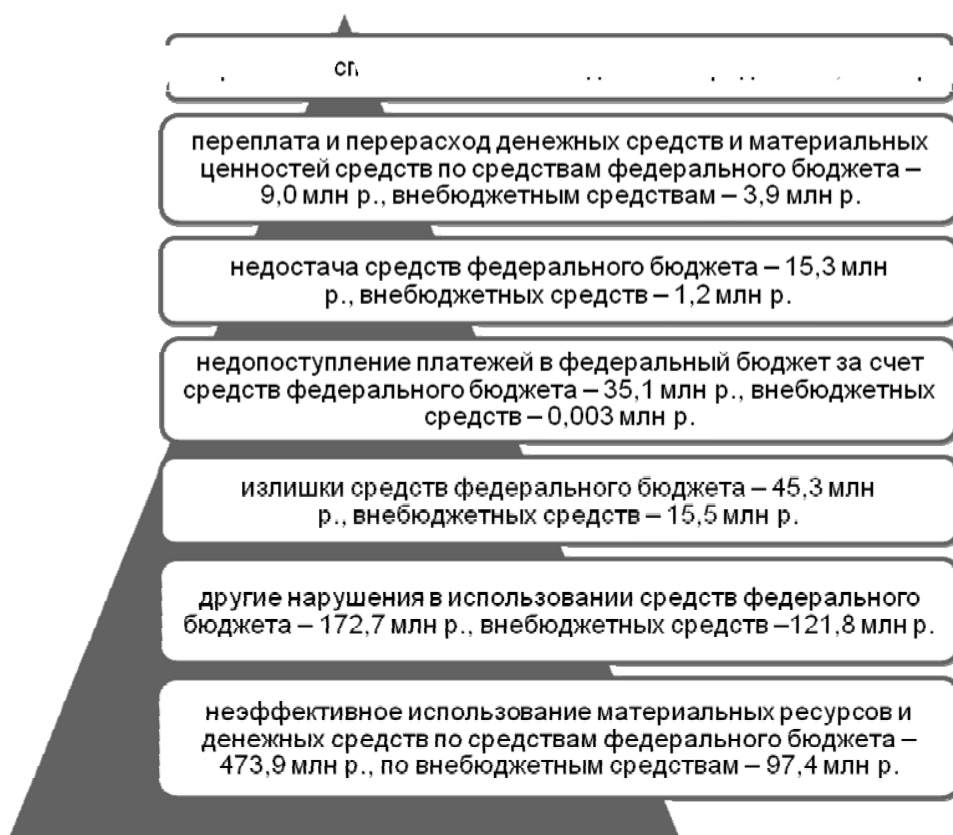
Наименование вида нарушения	Сумма нарушения	
	млн р.	%
Нецелевое использование бюджетных средств	589,65	23,58
Неэффективное использование материальных ресурсов и денежных средств	184,11	7,36
Недостача денежных средств и материальных ресурсов	3,61	0,14
Недопоступление платежей в бюджет и государственные внебюджетные фонды	38,91	1,56
Излишки материальных ценностей и денежных средств	144,86	5,79
Неправомерное расходование денежных средств и материальных ресурсов	598,72	23,94
Другие нарушения	908,57	36,33
Нерасшифрованные нарушения	32,39	1,30
<b>Итого:</b>	<b>2 500,82</b>	<b>100,00</b>

Классификация возмещения выявленных финансовых нарушений бюджетного законодательства в результате применения всех форм устранения нарушений распределилась следующим образом. Общая сумма устраненных нарушений составила 1 046,22 млн р., или 41,83% от суммарного объема установленных нарушений. Непосредственно в доход федерального бюджета поступило 16,99 млн р., то есть менее одного процента от суммы выявленных нарушений или чуть более полутора % от общей суммы устраненных нарушений.

При этом потери бюджетных средств, не считая средства нецелевого использования, составили не менее 641,24 млн р., в связи с тем, что недопоступление платежей в бюджет, недостача и неправомерное расходование денежных средств и материальных ресурсов из-за несовершенства бюджетного законодательства нельзя отнести к использованию средств не по целевому назначению. Кроме того, государство понесло убытки из-за разницы между нецелевым использованием бюджетных средств и поступившими административными штрафами.

В отчетности по устранению нарушений данные приводятся в разрезе источников финансирования, средства которых использованы с нарушениями. Как и в случае с Росфиннадзором, группировка устраненных нарушений в разрезе видов выявленных нарушений не приводится, что не дает возможности отследить объемы восстановленных в бюджеты средств по видам выявленных нарушений и в полной мере оценить эффективность проведенной работы по возмещению в доход бюджетов реального ущерба, нанесенного государству.

Согласно информационной справке Росфиннадзора о результатах проверок правомерности и эффективности использования федерального имущества и земельных участков, находящихся в оперативном управлении и (или) пользовании высших учебных заведений, а также денежных средств, полученных в результате сдачи в аренду имущества, в 263 высших учебных заведениях за 2010 г. и истекший период 2011 г. [5] выявлено нарушений на общую сумму 991,3 млн р. Состав выявленных нарушений по видам в порядке возрастания представлен на рисунке 3.



**Рисунок 3. Видовой состав выявленных органами Росфиннадзора нарушений в 263 высших учебных заведениях за 2010 г. и истекший период 2011 г.**

Нецелевое использование средств выразилось в несанкционированном перераспределении 0,2 млн р., полученных от приносящей доход деятельности, между кодами КОСГУ. Нецелевого использования бюджетных средств не выявлено. В то же время недопоступление платежей в федеральный бюджет составило 35,1 млн р. Не секрет, что

все средства федерального бюджета, находящиеся не на едином казначейском счете, по окончании отчетного финансового года изымаются в бюджет. Указанные средства на момент проверки не изъяты. Следовательно, данные средства федерального бюджета либо необоснованно остались в распоряжении образовательного учреждения, либо

в распоряжении арендатора имущества. В любом случае сложно назвать такое использование указанных бюджетных средств использованием по целевому назначению.

По сведениям контролирующего ведомства, переплата и перерасход денежных средств и материальных ценностей связаны со списанием основных средств без согласия собственника, оплатой проектных работ по завышенной стоимости, переплатой заработной платы. Эти нарушения и недостачу, по нашему мнению, также следовало бы квалифицировать как нецелевое использование средств, поскольку данные действия привели к полной утрате средств федерального бюджета в общей сумме 24,3 млн р., а, значит, использованы не в соответствии с их назначением.

Таким образом, по результатам проведенных проверок высших учебных заведений за 2010 г. и истекший период 2011 г. фактически выявлено нецелевое использование бюджетных средств на сумму 59,6 млн р. (0,2 +

35,1 + 24,3). В то же время в связи с несовершенством бюджетного законодательства и соответствующей нормативной правовой базой отчетности показано 0,2 млн р.

Обобщая результаты исследования, следует отметить, что снижение эффективности работы Росфиннадзора происходит за счет следующих факторов:

— несовершенства бюджетного законодательства и соответствующей нормативно-правовой базы в области государственного финансового контроля;

— смещения основного акцента с контрольных мероприятий по выявлению нецелевого использования бюджетных средств в пользу контрольных мероприятий по установлению эффективного использования средств бюджетов;

— невозможности утраты имеющихся большой опыт контрольно-ревизионной работы квалифицированных кадров, в результате чрезмерного усердия на местах в проведении государственной политики по омоложению трудовых коллективов.

#### **Примечания:**

1. Доклад Федеральной службы финансово-бюджетного надзора об осуществлении контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере, надзора за исполнением законодательства Российской Федерации о финансово-бюджетном контроле и надзоре органами финансового контроля федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, контроля за соблюдением валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования, а также внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, определенных Федеральным законом «Об аудиторской деятельности», и об эффективности такого контроля и надзора в 2010 году. // Официальный сайт Росфиннадзора. 2012. URL: [www.rosfinnadzor.ru](http://www.rosfinnadzor.ru). (Дата обращения: 25.05.2012.)

2. Доклад Федеральной службы финансово-бюджетного надзора об осуществлении контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере, надзора за исполнением законодательства Российской Федерации о финансово-бюджетном контроле и надзоре органами финансового контроля федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, контроля за соблюдением валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования, а также внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, определенных Федеральным законом «Об аудиторской деятельности», и об эффективности такого контроля и надзора за 2011 год. // Официальный сайт Росфиннадзора. 2012. URL: [www.rosfinnadzor.ru](http://www.rosfinnadzor.ru). (Дата доступа: 23.05.2012).

3. Информация о результатах проверок использования бюджетных средств в соответствии с Перспективным планом контрольной работы территориальных управлений Росфиннадзора в Северо-Кавказском федеральном округе по приоритетным направлениям на 2011 — 2013 годы (с учетом положений Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года), утвержденным руководителем Росфиннадзора С.Ю. Павленко, согласованным Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации — Полномочным представителем Президента Российской Федерации в Северо-Кавказском федеральном округе А.Г. Хлопониним от 12 января 2012 г. // Официальный сайт Росфиннадзора. 2012. URL: [www.rosfinnadzor.ru](http://www.rosfinnadzor.ru). (Дата доступа: 23.05.2012).

---

4. Итоги работы Межрегионального территориального управления Росфиннадзора в Краснодарском крае за 9 месяцев 2011 года // Официальный сайт Межрегионального территориального управления Росфиннадзора в Краснодарском крае. 2012. URL: [www.r23.rosfinnadzor.ru/page/index/4295/page/12049](http://www.r23.rosfinnadzor.ru/page/index/4295/page/12049). (Дата доступа: 25.05.2012).

5. Информационная справка о результатах проверок правомерности и эффективности использования федерального имущества и земельных участков, находящихся в оперативном управлении и (или) пользовании высших учебных заведений, а также денежных средств, полученных в результате сдачи в аренду имущества за 2010 год и истекший период 2011 года // Официальный сайт Росфиннадзора. 2012. URL: [www.rosfinnadzor.ru](http://www.rosfinnadzor.ru). (Дата доступа: 23.05.2012).

#### **References:**

1. The report of Federal service of the financial and budgetary supervision on control and supervision in the financial and budgetary sphere, supervision of performance of the legislation of the Russian Federation about the financial and budgetary control and supervision by bodies of financial control of federal executive authorities, public authorities of subjects of the Russian Federation and local governments, control of observance of the currency legislation of the Russian Federation and acts of bodies of currency regulation, as well as external quality control of work of the auditor organizations defined by the Federal law "On auditor activity", and about efficiency of such control and supervision in 2010. // Official site of the Rosfinnadzor. 2012. URL: [www.rosfinnadzor.ru](http://www.rosfinnadzor.ru). (Address date: 25.05.2012.).

2. The report of Federal service of the financial and budgetary supervision on control and supervision in the financial and budgetary sphere, supervision of performance of the legislation of the Russian Federation about the financial and budgetary control and supervision by bodies of financial control of federal executive authorities, public authorities of subjects of the Russian Federation and local governments, control of observance of the currency legislation of the Russian Federation and acts of bodies of currency regulation, as well as external quality control of work of the auditor organizations defined by the Federal law "On auditor activity", and about efficiency of such control and supervision for 2011 // Official site of the Rosfinnadzor. 2012. URL: [www.rosfinnadzor.ru](http://www.rosfinnadzor.ru). (Access date: 23.05.2012).

3. Information on results of checks of use of budgetary funds according to the Long-term plan of examination of territorial administrations of the Rosfinnadzor in the North Caucasian federal district in the priority directions for 2011-2013 (taking into account provisions of Strategy of social and economic development of the North Caucasian federal district till 2025), confirmed by the head of the Rosfinnadzor S.Yu. Pavlenko coordinated by A.G. Khloponin, the Deputy Prime Minister of the Russian Federation — the Plenipotentiary of the President of the Russian Federation in the North Caucasian federal district of January 12, 2012 // Official site of the Rosfinnadzor. 2012. URL: [www.rosfinnadzor.ru](http://www.rosfinnadzor.ru). (Access date: 23.05.2012).

4. Results of work of the Interregional territorial administration of the Rosfinnadzor in the Krasnodar Territory for 9 months of 2011 // Official site of Interregional territorial administration of the Rosfinnadzor in the Krasnodar Territory. 2012. URL: [www.r23.rosfinnadzor.ru/page/index/4295/page/12049](http://www.r23.rosfinnadzor.ru/page/index/4295/page/12049). (Access date: 25.05.2012).

5. The information certificate on results of checks of legitimacy and efficiency of use of federal property and the land lots being in an operational management and (or) using of higher educational institutions, as well as the money received as a result of tenancy of property for 2010 and expired period of 2011 // Official site of the Rosfinnadzor. 2012. URL: [www.rosfinnadzor.ru](http://www.rosfinnadzor.ru). (Access date: 23.05.2012).