

# СКВОЗНОЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ И ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТЬ ЕГО ПРИМЕНЕНИЯ В СФЕРЕ МЕДИА

## END-TO-END STATE FINANCIAL CONTROL AND THE FEASIBILITY OF ITS APPLICATION IN THE MEDIA SPHERE

*D. Pechenkin*

**Summary.** State financial control is an integral and key stage of the entire budget process. Despite the constant optimization of control, employees of state bodies still note many risks in its implementation. End-to-end state control is one of the ways to minimize many risks, due to its comprehensiveness, universality and flexible mechanism. This fact is confirmed by many researchers and foreign experience, especially in Scandinavian countries, where end-to-end control is a full-fledged type of state financial control. The media sphere, in turn, has always and in all countries been one of the most vulnerable industries, which requires increased attention from the subjects of control. First of all, this vulnerability is associated with a low level of transparency, as well as the social significance of organizations related to this industry. In this regard, the use of end-to-end state financial control in relation to media organizations is a relevant and real way to improve the effectiveness of control measures.

**Keywords:** end-to-end state financial control; media sphere; control measures; budget process; state audit; control effectiveness.

*Печенкин Данил Вадимович*

*аспирант, Федеральное государственное образовательное бюджетное учреждение высшего образования «Финансовый университет при правительстве Российской Федерации», Москва  
bestsincedayone@yandex.ru*

**Аннотация.** Государственный финансовый контроль является неотъемлемым и ключевым этапом всего бюджетного процесса. Не смотря на постоянную оптимизацию контроля, сотрудники государственных органов по-прежнему отмечают множество рисков при его осуществлении. Сквозной государственный контроль является одним из способов минимизации множества рисков, благодаря его всеохватности, универсальности и гибкому механизму. Данный факт подтверждается множеством исследователей и зарубежным опытом, особенно в странах Скандинавии, где сквозной контроль является полноценным видом государственного финансового контроля. Сфера медиа, в свою очередь всегда и во всех странах являлась одной из наиболее уязвимых отраслей, которая требует повышенного внимания со стороны субъектов контроля. В первую очередь эта уязвимость связана с низким уровнем транспарентности, а также социальной значимостью организаций, относящихся к этой отрасли. В связи с этим, применение сквозного государственного финансового контроля в отношении организаций медиасферы является актуальным и реальным способом повышения эффективности контрольных мероприятий.

**Ключевые слова:** сквозной государственный финансовый контроль; сфера медиа; контрольные мероприятия; бюджетный процесс; государственный аудит; эффективность контроля.

### Введение

Государственный финансовый контроль является ключевым этапом в бюджетном процессе, целями которого являются обеспечение законности и оптимизации распределения и использования бюджетных средств. В свою очередь, сфера медиа, согласно отчетам Счетной палаты РФ и Федерального казначейства РФ, является наиболее уязвимой, с точки зрения законности и эффективности использования государственных средств. В следствии чего можно сделать вывод, что государственным органам необходимо усовершенствовать приемы и методы осуществления государственного финансового контроля на всех его этапах, в отношении организаций, ведущих деятельность в сфере медиа.

### Материалы и методы исследований

Для выполнения поставленных целей были проанализированы федеральные законы, официальные сайты контрольных органов РФ, а также отечественные и зарубежные статьи.

Действующая система ГФК, не смотря на постоянную оптимизацию, все еще имеет множество недостатков. Этот подтверждают многие ученые данной области, а также отчеты Счетной палаты РФ и Федерального казначейства РФ, выявляющие каждый год схожие нарушения. В числе недостатков при организации и осуществлении ГФК выделяются:

1. Чрезмерно долгое информационное взаимодействие между субъектами финансового контроля и аудита разных уровней, которое затрудняет обмен данными о результатах проверок;
2. Низкий уровень реализации риск-ориентированного подхода;
3. Экономически нерациональное осуществление некоторых контрольных мероприятий;
4. Несогласованность в организационно методическом и правовом обеспечении осуществления государственного финансового контроля;
5. Размытое понимание желаемого эффекта от проведения контрольного мероприятия;
6. Отсутствие обратной связи при соблюдении (или невозможности/ нерациональности соблюдения)

рекомендаций контрольных органов хозяйствующими субъектами. [1]

Одним из способов минимизации множества недостатков и рисков ГФК является сквозной ГФК, который является одним из видов осуществления государственного финансового контроля (далее — ГФК), подразумевающий контроль за всеми управленческими процессами проверяемой организации. Данный вид контроля имеет множество преимуществ, способных минимизировать недостатки, указанные ранее, однако он по-прежнему не закреплен на законодательном уровне. Одним из наиболее актуальных преимуществ сквозного ГФК являются его всеохватность и универсальность, позволяющая осуществление контроля в любой отрасли, а его механизм является гибким и мобильным, что позволяет адаптироваться под особенности ведения деятельности проверяемого хозяйствующего субъекта, что значительно повышает эффективность проведения контрольных мероприятий [5].

Как уже было отмечено ранее, сквозной ГФК не закреплен на законодательном уровне, в связи с чем отсутствует его единое понятие, цели и механизмы. Изучением и развитием сквозного ГФК занималось большое количество отечественных и зарубежных ученых. Идеи некоторых из них указаны в таблице 1.

Анализируя таблицу 1, стоит добавить, что все вышеупомянутые исследователи солидарны в наивысшем уровне эффективности сквозного контроля, относительно иных контрольных мероприятий, и, не смотря на трудоемкость, признают его целесообразность в отноше-

нии наиболее крупных получателей бюджетных средств или в отношении наиболее уязвимых хозяйствующих субъектов и отраслей экономики.

Целесообразность сквозного ГФК признают и зарубежные эксперты, причем исходя не только из теоретических аспектов, но и из практического опыта. Одним из ярких примеров является Норвегия, в которой сквозной ГФК законодательно закреплен, как отдельный вид контроля, а также широко распространен на практике. Особенностью сквозного ГФК в Норвегии является то, что данный вид контроля построен не на базе простой логической модели, которая фокусируется исключительно на конечном результате, а в призме теории изменений. Так, не более чем через три года после проведения контрольного мероприятия, управление генерального аудитора проводит еще одно контрольное мероприятие в отношении этого же хозяйствующего субъекта на предмет исправления замечаний и соблюдения рекомендаций, сформированных ранее. В случае если не были предприняты необходимые меры, то результаты контрольного мероприятия передаются в парламент (в случае если объектом контроля является государственное учреждение или министерство), либо в правоохранительные органы (если объектом контроля являются негосударственные организации, использующие бюджетные средства) [3]. Таким образом минимизируется один из наиболее часто встречающихся рисков отечественного контроля — риск недолжного выполнения рекомендаций контрольных органов.

Основные этапы концепции теории изменений указаны на рисунке 1.

Таблица 1.

Сущность сквозного ГФК в исследованиях отечественных ученых

Исследователь	Понятие	Выделяемые сферы
Ветров А.И., Мельник М.В.	Построение модели контроля, которая осуществляется в соответствии с взаимосвязью его объектов на всех стадиях бизнес процессов	Горизонтальный и вертикальный контроль всех внутренних производственных процессов Анализ обоснованности полученного финансового результата
Серебрякова Т.Ю., Порфирьева А.В.	Один из методов осуществления ГФК, направленный на анализ каждого этапа производственного цикла, а также система взаимодействия государственных органов и внутренних служб аудита и контроля, с целью минимизации дублирования функции	Контроль за наиболее рисковыми операциями хозяйствующего субъекта, с целью минимизации риска и оптимизации использования денежных средств
Цюняк И.Л., Цюняк А.Л.	Оценка уровня действительности отражения наиболее значимых хозяйственных операций в бюджетной отчетности объекта финансового контроля	Анализ ведения бухгалтерского, налогового и управленческого учетов хозяйствующего субъекта Полная проверка всех внутренних бизнес-процессов организации
Шимоханская Т.В.	Интеграция всех видов внутреннего контроля и учета, образующая систему, с целью обеспечения финансовой устойчивости и создания информационной среды для анализа управленческих решений	Анализ эффективности бизнес-процессов Анализ контрольной среды Контроль реализации производства

Источник: составлено автором по данным [2], [8]

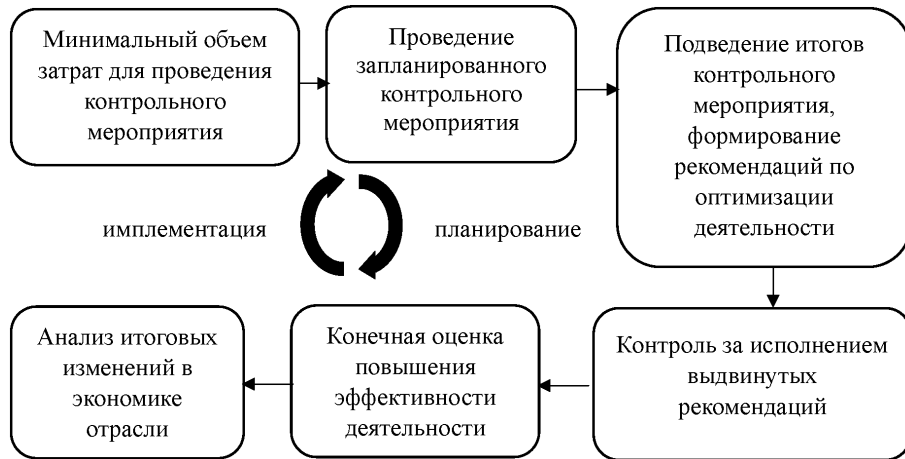


Рис. 1. Система сквозного ГФК хозяйствующего субъекта на базе концепции теории изменений  
 Источник: составлено автором по данным [9]

Из рисунка 1 можно сделать вывод, что главной особенностью концепции теории изменений является дополнительное контрольное мероприятие по исполнению сформированных по итогам первого контрольного мероприятия рекомендаций и оценке повышения эффективности деятельности, в следствии исполнения рекомендаций. Кроме того, если объект контроля является одним из лидеров (или единоличным лидером) отрасли, то возникает целесообразность анализа изменений в экономике отрасли в целом, так как примеру лидера отрасли могут последовать и другие хозяйствующие субъекты.

Преимущества сквозного ГФК способны эффективно контролировать наиболее уязвимые сферы в целом, и ее основных представителей в частности. Одной из таких отраслей является сфера медиа, при проверке представителей которых регулярно обнаруживается множество финансовых нарушений.

Ежегодно государство выделяет более 120 млрд рублей из бюджета на организации медиасферы. Эта сумма распределяется между организациями, являющимися средствами массовой информации (далее — СМИ) и организациями киноиндустрии. Не смотря на столь внушительную сумму, некоторые из этих организаций подвергаются контрольным мероприятиям не на регулярной основе, а некоторые из них (в большинстве случаев организации региональных СМИ) и вовсе остаются без внимания субъектов ГФК.

В тех организации сферы медиа, в отношении которых осуществляются контрольные мероприятия, выявляются регулярные финансовые нарушения на всех стадиях взаимодействия с бюджетными средствами, начиная от их распределения и заканчивая итоговыми отчетами об использовании государственных средств.

Некоторые регулярно-встречающиеся в ходе контрольных мероприятий нарушения при получении и использовании бюджетных средств указаны в таблице 2.

Таблица 2.

Нарушения организаций сферы медиа при получении и использовании бюджетных средств

	СМИ	Организации киноиндустрии
Предварительный ГФК	Бюджетные средства распределяются организациям с долей иностранного участия	В составе комиссии находятся представители потенциальных получателей бюджетных средств
Текущий ГФК	Неэффективное использование бюджетных средств; Недостаточный уровень контроля региональных СМИ	Недобросовестная проверка контрагентов; Неэффективное использование бюджетных средств;
Последующий ГФК	Неосвещение социально-важной и/или государственно-важной информации; Отсутствие возможности получения информации у некоторых слоев общества	Нарушение сроков сдачи проекта; Нарушение длительности хронометража проекта; Невозвращение (или неполное возвращение, или с нарушением сроков) возвратных субсидий

Источник: составлено автором по данным [4]

Рассматривая таблицу 2 можно заметить, что существует множество нарушений в организациях сферы медиа, которые встречаются на регулярной основе. Большинство из них выявляется лишь по итогам завершения проекта или на стадии активного производства, при котором возврат на начальную стадию не является рациональным. Контролирующие органы формируют рекомендации по минимизации правонарушений, однако большинство из них остаются без внимания объектов контроля.

Нарушения, указанные в таблице 2 широко распространены на территории России, однако встречаются и нарушения, связанные с выводом бюджетных средств за границу, что периодически встречается в зарубежных странах. Наиболее крупным из них является малазийский скандал. Так, в период с 2009 по 2020 через малазийский фонд кино— 1MDB было отмыто более 3,5 миллиардов долларов бюджетных средств, которые предназначались для повышения уровня жизни населения. Большая часть этой суммы выводилась через американские кинокомпании, а наиболее крупным примером служит кинопроект «Волк с Уолл-стрит» на который было выделено более 50 млн. долларов из бюджета Малайзии [10].

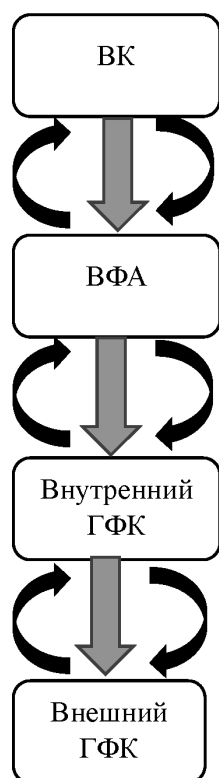
В связи с выводом, указанным выше, наиболее эффективным, актуальным и целесообразным является внедрение сквозного ГФК в список контрольных мероприятий в отношении организаций медиасферы. Автором статьи предлагается система сквозного ГФК, основанная на зарубежном опыте и адаптированная под специфику сферы медиа. Такая схема системы сквозного ГФК указана на рисунке 2

Система сквозного контроля, представленная на рисунке 2, подразумевает контроль организации сферы медиа, получателя бюджетных средств со всех сторон различными ведомствами. Наиболее актуальной задачей при этом является формирование способа взаимо-

зачета результатов контрольных мероприятий, с целью минимизации дублирования функций. Для этого предлагается сформировать единую базу для всех четырех контрольных ведомств, в которых ответственные лица смогут оперативно сообщать остальным участникам сквозного контроля о результатах контрольных мероприятий и рисках, присущих при использовании бюджетных средств.

Кроме того, по итогам внешнего ГФК, была выявлена недостаточная эффективность работы внутреннего контроля и внутреннего аудита (а в некоторых случаях полное их отсутствие), особенно в организациях региональных СМИ и малых организаций киноиндустрии. В связи с этим обязательным условием организации-получателя бюджетных средств должны быть отделы внутреннего контроля и внутреннего аудита с ответственными лицами и регламентом выполнения возложенных функций. Стоит также отметить, что эффективное осуществление внутреннего контроля и аудита способно показать более объективную картину деятельности организации, что, в свою очередь, ведет к более эффективному распределению бюджетных средств на медиасферу, которое также имеет множество систематических нарушений, однако все еще остается без должного внимания.

Также, преимуществом системы сквозного ГФК, указанного на рисунке 2, является оценка выполнения



Контроль эффективности использования бюджетных средств, посредством анализа достигнутых операционных показателей и оценки уровня выполнения задания организацией медиасферы, формирование рекомендаций по повышению эффективности их использования

Оценка повышения результативности использования бюджетных средств, а также оценка уровня прозрачности отчетных документов, по итогам проведенных контрольных мероприятий сотрудниками внутреннего контроля и соблюдения руководством организации предложенных рекомендаций

Контроль за своевременностью, полнотой создания проекта и соблюдением установленного лимита бюджетных средств при его выполнении, а также контроль за возвратом неиспользованных бюджетных средств, либо возвратных субсидий. Оценка уровня внутреннего контроля в организации медиасферы

Аудит правомерности, целесообразности и эффективности использования бюджетных средств при создании проекта, анализ степени доходности проекта (если такое было предусмотрено при распределении бюджетных средств)

Рис. 2. Система эффективного сквозного ГФК в организациях медиасферы

Источник: составлено автором по данным [6], [7]

рекомендаций, предлагаемых на этапах внутреннего контроля и внутреннего ГФК, ведомствами, осуществляющими внутренний аудит и внешний ГФК. Данное нововведение полностью соответствует опыту построения сквозного ГФК скандинавских стран, указанного ранее.

Таким образом можно сделать вывод, что система государственного финансового контроля, не смотря на ее оптимизацию, все еще имеет множество рисков при его осуществлении, что подтверждается выявлением множества нарушений на этапах последующего контроля. Одним из наиболее эффективных, по мнению многих исследователей и опыту зарубежных стран, видов контроля является сквозной государственный финансовый контроль, основным преимуществом которого является контроль производства на каждой стадии. Необходи-

мость применения сквозного ГФК еще более актуальна для наиболее уязвимых отраслей экономики, в число которых, по мнению Счётной палаты РФ, входит сфера медиа. Автором статьи предложена система сквозного ГФК, адаптированная под специфику сферы медиа, в которой получатели бюджетных средств подвергаются контролю со стороны четырех ведомств, а основной особенностью является включение в систему сквозного контроля оценку соблюдения предложенных по итогам контрольных мероприятий рекомендаций, так как на данный момент многие из них остаются без должного внимания хозяйствующих субъектов. В связи с этими преимуществами, система сквозного ГФК, предложенная автором, повысит эффективность осуществления государственного контроля одной из наиболее уязвимых отраслей — сферы медиа.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Быковская Ю.В. Проблемы финансового контроля в современной России и пути их решения // Вестник экономической безопасности. — 2019. — № 1. — с. 202–209.
2. Ветров А.И., Ветрова И.Ф., Мельник М.В. Концепция сквозного контроля деятельности университетов // Инновационное развитие экономики. — 2018. — № 5 (47). — с. 281–291.
3. Официальный сайт правительства Норвегии — URL: <https://www.regjeringen.no/en/id4/>;
4. Печенкин Д.В. Организация и осуществление предварительного государственного финансового контроля в кинематографии // Modern economy success. 2024. № 5. С. 53–59. DOI:10.58224/2500-3747-2024-5-53-59.
5. Порфирьева А.В. Внутренний контроль: методология сквозного контроля автономных учреждений: монография / А.В. Порфирьева, Т.Ю. Серебрякова. — Москва: ИНФРА-М, 2019. — 152 с.
6. Рачек М.К. Модель системы сквозного контроля за формированием и использованием Фонда национального благосостояния: выпускная квалификационная работа — Москва : 2023. — С. 183.
7. Рачек М.С. Организация системы оперативного контроллинга в государственных учреждениях и государственных корпорациях на основе 177 концепции теории изменений // Аудиторские ведомости. — 2022. — № 4. — с. 193–198.
8. Шимоханская Т.В. Система сквозного контроля и управление рисками, влияющими на устойчивое развитие организации // Транспортное дело России. — 2008. — № 56. — с. 112–115.
9. Экспертная записка Счетной палаты Российской Федерации. Применение теории изменений для стратегического аудита и стратегического планирования в России. 2020, № 1 (1). // Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации. — URL: <https://ach.gov.ru/upload/pdf/AuditInsights.pdf?ysclid=lfatz1dztw164564751>;
10. Kenci E., Akay A. Film Industry and Money Laundering. Sanction scanner. URL: <https://www.sanctionsanner.com/blog/film-industry-and-money-laundering-402> (дата обращения 17.11.2024).

© Печенкин Данил Вадимович (bestsincedayone@yandex.ru)  
Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»