

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ГОСУДАРСТВЕННОМ ФИНАНСОВОМ КОНТРОЛЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© Э. С. Карпов, 2015,

*канд. юрид. наук, доцент кафедры правового обеспечения
государственного и муниципального управления,
Владимирский филиал РАНХиГС*

Современный этап развития нашей страны характеризуется снижением ВВП. Согласно мониторингу Минэкономразвития России «О текущей ситуации в экономике Российской Федерации по итогам января-сентября 2015 года», за период январь-сентябрь 2015 года снижение ВВП составило 3,8 % к соответствующему периоду 2014 года¹. В федеральном бюджете на 2015 год запланирован общий объем доходов в сумме 12,54 трлн рублей против 14,24 трлн рублей в 2014 году. В то же время расходы федерального бюджета в 2014 году были запланированы в размере 13,96 трлн рублей, а в 2015 году эта сумма составила 15,22 трлн рублей². Указанные обстоятельства актуализируют проблему контроля за законностью и целесообразностью использования имеющихся в распоряжении государства финансовых ресурсов. Государство обращает самое серьезное внимание на совершенствование правового регулирования государственного финансового контроля.

Одним из ключевых видов государственного финансового контроля является бюджетный контроль, основной задачей которого является проверка правильности и эффективности использования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. В последние годы в законодательные акты, регулирующие бюджетный контроль, были внесены достаточно существенные изменения.

Основы системы бюджетного контроля закреплены в Бюджетном кодексе Российской Федерации, который является основным документом, регламентирующим все сферы функционирования бюджетов в России. В 2013 году был принят Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», который в содержание данной главы внес существенные изменения.

Нововведением стала классификация государственного (муниципального) финансового контроля на внешний и внутренний. В ст. 265 БК РФ устанавливается, что внешний финансовый контроль осуществляется Счетной палатой Российской Федерации, а также контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений осуществляется Федеральной службой финансово-бюджетного надзора, органами государственного (муниципального) финансового контроля, являющимися соответственно органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций, Федеральным казначейством (финансовыми органами субъектов Российской Федерации или муниципальных образований).

¹ URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/monitoring/20151028> (дата обращения: 27.08.2015).

² См.: Федеральный закон от 1 декабря 2014 г. № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» // Российская газета. – 2014. – № 278; Федеральный закон от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» // Российская газета. – 2013. – № 276.

Разграничение финансового контроля на внешний и внутренний в зависимости от статуса и функций органов, которые его осуществляют, видится обоснованным. Как использование финансовых ресурсов, так и внутренний финансовый контроль осуществляются органами исполнительной власти. В силу этого, потенциально, объективность такого контроля может быть под угрозой. Внешний финансовый контроль осуществляется органом, созданным законодательным (представительным) органом власти, который не принимает участия в исполнении бюджета, что существенно повышает его независимость, объективность и эффективность.

Также финансовый контроль теперь классифицируется на предварительный (осуществляемый в целях предупреждения и пресечения бюджетных нарушений) и последующий (проводимый по результатам исполнения бюджетов бюджетной системы в целях установления законности их исполнения, достоверности учета и отчетности). Указанная формулировка видится куда удачнее предыдущей, когда формами финансового контроля назывались предварительный, текущий и последующий. Во-первых, предварительный, текущий и последующий финансовый контроль – это ни в коем случае не его формы. Во-вторых, законодатель никаким образом не регламентирует осуществление текущего финансового контроля. Текущий финансовый контроль лежит, скорее, в плоскости управленческой деятельности. Принимая любое управленческое решение, должностное лицо оценивает его целесообразность и законность. Никаких правовых форм осуществления текущего финансового контроля в законодательстве не содержится.

Большим достижением видится закрепление в БК РФ методов финансового контроля, которыми теперь являются проверка, ревизия, обследование, санкционирование операций. В БК РФ закрепляется определение указанных методов, а также порядок оформления их результатов. Результаты проверки или ревизии оформляются актом, результаты обследования – заключением, санкционирование оформляется совершением разрешительной надписи. Ранее единого перечня методов бюджетного контроля в БК РФ не было.

Тем не менее при общей положительной оценке закрепления в БК РФ методов финансового контроля в их формулировках видятся и определенные недостатки.

Во-первых, в теории финансового права активно ведутся споры о том, что же именно является формами финансового контроля, а что методами. По мнению Н. И. Химичевой, в финансовом законодательстве и соответствующей литературе отсутствуют единообразие и последовательность в использовании применительно к финансовому контролю терминов «метод», «форма», «вид»³. Часто ученые смешивают данные понятия. Полагаем, что форма финансового контроля представляет собой способ конкретного выражения и организации контрольных действий, осуществляемых субъектами бюджетного контроля на постоянной основе в отношении подлежащих контролю субъектов⁴. В силу этого мы считаем, что проверка, ревизия, санкционирование операций и обследование – это формы финансового контроля. Под методами бюджетного контроля следует понимать приемы и способы, используемые при реализации той или иной формы бюджетного контроля. К методам бюджетного контроля можно отнести инвентаризацию, проверку первичных учетных документов, договоров, беседы с сотрудниками проверяемой организации и др. Конкретные методы контрольных действий должен определять руководитель ревизионной группы исходя из целей и специфики конкретной ревизии (проверки).

³ Финансовое право: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма: НИЦ Инфра-М, 2012. - С. 146.

⁴ См., подр.: Карпов Э. С. Бюджетный контроль в Российской Федерации. – М. : ИНФРА-М, 2014. - С. 42.

Во-вторых, анализ определения методов финансового контроля проверки и ревизии показывает, что основным критерием их разграничения является объем проверяемых вопросов. Согласно ст. 265 БК РФ под ревизией понимается комплексная проверка деятельности объекта контроля, которая выражается в проведении контрольных действий по документальному и фактическому изучению законности всей совокупности совершенных финансовых и хозяйственных операций, достоверности и правильности их отражения в бюджетной (бухгалтерской) отчетности. Проверка – это совершение контрольных действий по документальному и фактическому изучению законности отдельных финансовых и хозяйственных операций, достоверности бюджетного (бухгалтерского) учета и бюджетной (бухгалтерской) отчетности в отношении деятельности объекта контроля за определенный период. Подобный подход ранее сложился в теории финансового права, а в настоящее время нашел свое отражение в законодательстве. На наш взгляд, по данному критерию логичнее разграничить формы финансового контроля на комплексную проверку и тематическую проверку⁵.

Большое количество изменений было внесено в часть четвертую БК РФ «Бюджетные нарушения и бюджетные меры принуждения». Сформулировано понятие бюджетного нарушения, приведен новый список бюджетных мер принуждения, приведены конкретные составы бюджетных нарушений с санкциями.

Высшим контрольным органом в Российской Федерации выступает Счетная палата Российской Федерации. В 2013 году правовая основа функционирования данного органа также была существенно реформирована в связи с принятием Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации». Предыдущий закон действовал с 1995 года.

Новый закон внес концептуальные изменения в правовое положение Счетной палаты России. Если ранее Счетная палата именовалась постоянно действующим органом государственного финансового контроля, то в настоящее время Счетная палата является постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля). Не трудно заметить, что на первый план выходит определение «аудит» вместо термина «контроль», а слово «финансовый» исключается. В соответствии со ст. 1 Федерального закона № 41-ФЗ предметом его регулирования являются отношения, возникающие в процессе осуществления Счетной палатой Российской Федерации внешнего государственного аудита (контроля) порядка формирования, управления и распоряжения средствами федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, федеральной собственностью и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, обеспечивающими безопасность и социально-экономическое развитие Российской Федерации, а также задачи, функции, полномочия и организацию деятельности Счетной палаты. Таким образом, функции и полномочия Счетной палаты выходят за пределы финансового контроля и распространяются на анализ эффективности систем управления бюджетными средствами и оценку качества разработки и эффективности исполнения финансово-экономических программ.

Статья 3 нового Федерального закона определяет правовую основу деятельности Счетной палаты. Нововведением стало включение общепризнанных принципов и норм международного права в правовую основу деятельности Счетной палаты, что позволит использовать в своей деятельности актуальные зарубежные

⁵ См., подр.: Карпов Э. С. О разграничении проверки и ревизии как форм бюджетного контроля // Юридические науки: проблемы и перспективы: материалы междунар. заоч. науч. конф. (г. Пермь, март 2012 г.). — Пермь : Меркурий, 2012.

практики. Важно, чтобы эта норма получила должную реализацию на практике, а не осталась на бумаге.

В ч. 2 ст. 3 нового Закона предусматривается обязанность Счетной палаты разрабатывать и утверждать стандарты Счетной палаты, в соответствии с которыми будет осуществляться внешний государственный аудит (контроль). В ранее действовавшем Законе было лишь указание на то, что планирование работы Счетной палаты осуществляется на основе разрабатываемых ею для этих целей технико-экономических норм и нормативов, контрольных и ревизионных стандартов, методических указаний.

Стандартам Счетной палаты посвящена ст. 35 нового Закона, в которой говорится, что стандарты Счетной палаты – внутренние нормативные документы, определяющие характеристики, правила и процедуры планирования, организации и осуществления различных видов деятельности Счетной палаты и (или) требования к их результатам. Указанные стандарты разрабатываются и утверждаются самой Счетной палатой. В ранее действовавшем законе отдельной статьи о стандартах Счетной палаты не было.

По новому сформулированы методы осуществления деятельности Счетной палаты. Согласно ч. 1 ст. 16 методами осуществления контрольной и экспертно-аналитической деятельности являются проверка, ревизия, анализ, обследование, мониторинг, при этом дается развернутое определение каждого из методов. Как и в случае с БК РФ, проверка от ревизии отличается объемом проверяемых вопросов. Недостатки этого критерия разграничения мы отмечали выше. Следует отметить, что ранее в ст. 15 Федерального закона 1995 г. «О Счетной палате Российской Федерации» выделялись только такие методы финансового контроля, как комплексные ревизии и тематические проверки, причем их содержание не раскрывалось.

В новом Законе достаточно серьезно была усилена экспертно-аналитическая функция Счетной палаты. Помимо экспертизы проектов федеральных законов о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов, на Счетную палату возложили также функции подготовки предложений по формированию системы ключевых национальных показателей (индикаторов), определяющих уровень и качество социально-экономического развития Российской Федерации, а также выбор критериев и методов их оценки, оценки влияния внутренних и внешних условий на фактический уровень достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации, проведения аудита систем финансовых расчетов в целях содействия формированию эффективной национальной платежной системы и др.

При наличии признаков составов преступлений Счетная палата обязана передать соответствующие материалы в правоохранительные органы. В ч. 7 ст. 17 нового Закона появилась достаточно значимая норма, обязывающая правоохранительные органы предоставлять Счетной палате информацию о ходе рассмотрения и принятых решениях по переданным Счетной палатой материалам.

Как и ранее, Счетная палата Российской Федерации образуется в составе председателя Счетной палаты, его заместителя, двенадцати аудиторов и аппарата Счетной палаты. Некоторым изменениям подверглись основания досрочного освобождения от должности председателя Счетной палаты: не стало такого основания, как достижение им возраста 65 лет, а появилось новое основание – утрата доверия в случаях, предусмотренных Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О

противодействию коррупции»⁶. Аналогичные изменения коснулись и заместителя председателя Счетной палаты.

В ч. 1 ст. 14 Федерального закона к полномочиям Счетной палаты добавилось право направлять уведомления о применении бюджетных мер принуждения. Видимо, речь идет о мерах, предусмотренных в ст. 306.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Ранее указанные меры могли применять исключительно органы исполнительной власти. Исходя из анализа ст. 306.2, это положение действует и сейчас. В частности, в ч. 1 указанной статьи говорится, что «бюджетная мера принуждения за совершение бюджетного нарушения применяется финансовыми органами и органами Федерального казначейства (их должностными лицами) на основании уведомления о применении бюджетных мер принуждения органа государственного (муниципального) финансового контроля». Таким образом, указанное положение нуждается в приведении в соответствие с полномочиями Счетной палаты Российской Федерации. Также необходимо прописать процессуальный порядок применения этого права.

В новом Законе устанавливаются новые взаимоотношения Счетной палаты Российской Федерации с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Если ранее Счетная палата практически не вмешивалась в их деятельность, то теперь закрепляется функция взаимодействия с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в том числе по вопросам внешнего государственного аудита (контроля), заключение с ними соглашений о сотрудничестве. К новым полномочиям Счетной палаты отнесены организация взаимодействия с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в том числе по вопросам планирования и проведения на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации и муниципальных образований совместных и параллельных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, а также оказание контрольно-счетным органам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований организационную, правовую, информационную, методическую и иную помощь, содействие в профессиональной подготовке, переподготовке и повышении квалификации работников контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Несколько ранее был принят Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». Основная цель данного Закона - унификация организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. До анализируемого Закона вопросы организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на федеральном уровне никаким образом не устанавливались. Вследствие этого существовала чрезвычайно разнородная картина регионального и муниципального финансового контроля, которая отрицательным образом влияла на его результативность.

Разнообразие организационно-правовых форм государственного и муниципального финансового контроля проявлялось в их названиях (контрольно-счетная палата, счетная палата, контрольный комитет, контрольно-бюджетный комитет, контрольно-бюджетная палата, контрольная комиссия, контрольно-счетная комиссия и др.), в объеме их полномочий, в обладании ими статусом юридического лица, в порядке их формирования и т.д. Так из 83 региональных контрольно-счетных

⁶ Российская газета. – 2008. – № 266.

органов по состоянию на 1 января 2011 г. только 67 имели статус юридического лица, остальные 16 осуществляли свою деятельность, не являясь юридическими лицами⁷. В ряде субъектов Российской Федерации контрольно-счетные органы входили в структуру законодательного органа и не обладали организационной независимостью. Не было единого подхода в вопросе о порядке формирования контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации: в каких-то субъектах допускалось включение в них депутатов региональных парламентов.

В настоящее время зафиксировано положение о наличии постоянно действующего контрольно-счетного органа в каждом субъекте Российской Федерации. Указанный орган образуется законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта, обладает организационной и функциональной независимостью, обладает правами юридического лица. Закреплены однообразные требования к составу и структуре контрольно-счетных органов, порядок назначения на должности председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетных органов, требования к их кандидатурам, гарантии их статуса.

В соответствии с данным Законом началось реформирование регионального законодательства о государственном финансовом контроле. 12 декабря 2011 г. был принят Закон Владимирской области № 110-ОЗ «О Счетной палате Владимирской области».

Таким образом, в последние годы основные законодательные акты, регулирующие осуществление государственного (муниципального) финансового контроля, были приняты в новой редакции либо в них были внесены существенные изменения. При общей положительной их оценке в отдельных аспектах правовое регулирование государственного (муниципального) финансового контроля нуждается в совершенствовании.

⁷ См.: Демидов М. В. Контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации: правовой статус и проблемы его унификации // Конституционное и муниципальное право. - 2011. - № 5.