

О.В. Болтинова

К ВОПРОСУ О ГОСУДАРСТВЕННОМ ФИНАНСОВОМ КОНТРОЛЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹

Аннотация: в статье рассматривается государственный контроль как наиболее важный из всех видов финансового контроля. Анализируются принципы осуществления государственного контроля с учетом международных стандартов. В статье рассмотрены последние изменения в БК РФ по вопросам правового регулирования государственного (муниципального) финансового контроля, обосновывается, что государственный контроль — это не стадия процесса, а необходимая составляющая практически всех стадий бюджетного процесса в Российской Федерации, акцентируется внимание, что в современных условиях интеграции Российской Федерации в мировое экономическое пространство, а именно членство в ВТО, Евразийском экономическом сообществе, Таможенном союзе повышается роль Счетной палаты Российской Федерации. Внешний государственный финансовый контроль позволяет оценить объективность представляемой исполнительной властью информации об итогах исполнения бюджета, достоверность прогноза макроэкономических параметров социально-экономического развития страны и реалистичность бюджетных проектировок на предстоящий финансовый год, ход реализации государственных программ и проектов.

Ключевые слова: бюджет, государственные расходы, внешний контроль, государственный контроль, финансовый контроль, стандарты, принципы, стадии, бюджетный процесс, бюджетные средства.

Review: the article concerns state control as a most important type of financial control. The author analyzes the principles of financial control implementation with due respect to international standards. The article includes analysis of the latest amendments to the Budget Code of the Russian Federation on the issues of legal regulation of state (municipal) financial control. It is established that state control is not a stage within a process. It is a necessary element of all of the budget process stages in the Russian Federation. The author points out that the Auditing Chamber of the Russian Federation becomes more important in the light of modern integration of the Russian Federation into the global economic community, its membership in the WTO, the EurAsEC, and the Customs Union. The external state financial control allows to evaluate the objective character of the information of implementation of budget provided by the executive branch of government. It also allows to forecast the macro-economic parameters of social and economic development of the state, and realistic character of budget project for the upcoming year, implementation of state projects and programs.

Keywords: budget, state spending, external control, state control, financial control, standards, principles, stages, budget process, budget funds.

¹ Данная статья подготовлена в рамках Программы стратегического развития МГЮА имени О.Е. Кутафина: НИР «Государственное регулирование экономической деятельности в условиях членства России в ВТО, Евразийском экономическом сообществе в Таможенном союзе», проект № 2.1.1.1.

Необходимость финансового контроля, его сущность и значение определяются государственным устройством Российской Федерации, Конституцией Российской Федерации. Наличие контрольной функции финансов способствовало образованию института финансового контроля. Финансовый контроль охватывает все стадии образования, распределения и использования как централизованных, так и децентрализованных фондов денежных средств и направлен на проверку соблюдения финансового законодательства и целесообразности финансовой деятельности государственных, муниципальных органов власти, хозяйствующих субъектов, физических лиц.

Финансовый контроль является важнейшей функцией государственного управления. Он охватывает все стороны деятельности управляемых объектов, представляет постоянное наблюдение за упорядоченностью управляемой системы, за ее состоянием. Связь эта носит информационное воздействие и обмен информацией способствует достижению целей управления, обеспечивая устойчивость и упорядоченность системы¹. На современном этапе, в условиях рыночных отношений происходит расширение и усложнение финансового контроля. Он охватывает не только финансовую деятельность государственных и муниципальных организаций, но и иных субъектов хозяйствования, а также физических лиц. При этом следует отметить, что финансовый контроль осуществляется как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Функционирование контрольных органов предполагает наличие комплекса условий организационного и методического порядка: определение субъектов и объектов контроля,

границ контрольной деятельности, прав и обязанностей контрольных органов, периодичности контроля, методики проверки, взаимной координации работы органов контроля и т.д. Весь перечисленный комплекс условий должен подлежать соответствующей правовой регламентации контрольной деятельности органов государственного управления.²

В Бюджетном послании Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике в 2008–2010 годах»³ Президент Российской Федерации отмечал, что «... финансовый контроль в малой степени затрагивает вопросы эффективности использования бюджетных средств в качестве финансового менеджмента, а его результаты практически не используются при формировании бюджетов и принятии управленческих решений. Контроль за целевым использованием бюджетных средств, соблюдением требований законодательства, состоянием и использованием государственного и муниципального имущества должен стать более действенным, ориентированным не только на выявление, но главным образом на предотвращение финансовых нарушений, должен создавать основу для принятия конкретных управленческих решений. Только на этой основе в государственном секторе может быть создана эффективная система аудита результативности бюджетных расходов».

В Лимской декларации руководящих принципов контроля, принятой IX Конгрессом Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ) в 1977 году, установлено, что организация контроля является обязательным элементом управления общественными финансами и такое управление влечет за собой ответственность перед обществом. Мировое сообщество разработало

¹ Козлов Ю. М., Фролов Е. С., Научная организация управления и право — М., 1986, с.34

² Вознесенский Э. А., Финансовый контроль в СССР, М., Юридическая литература, 1973, с.25.

³ Правовая система «Гарант» (не опубликовано).

основные принципы организации государственного финансового контроля, которые изложены в Лимской декларации, а именно: независимость, объективность, компетентность, гласность. Данные принципы лежат и в основе бюджетного контроля в Российской Федерации.

Принцип независимости контроля

В Лимской декларации подчеркивается, что высшие контрольные органы могут выполнять возложенные на них задачи объективно и эффективно только в том случае, когда они независимы от проверяемых ими организаций, и защищены от постороннего влияния (ст. 5).

Таким образом, независимость контроля должна быть обеспечена: а) финансовой, функциональной и организационной независимостью контрольных органов, необходимой для выполнения возложенных на них задач; б) более длительными по сравнению с парламентскими сроками полномочий руководителей органов контроля; в) закреплением в конституции их статуса.¹

Принцип объективности

Принцип объективности предполагает правильное, полное и объективное объяснение результатов контроля на основе сопоставления содержания проверенных фактов с законами, основными положениями, инструкциями и распоряжениями руководящих органов, регулируемыми проверяемую деятельность и действия должностных лиц при ее выполнении.

Принцип компетентности

Принцип компетентности подразумевает наличие необходимой теоретической и пра-

ктической профессиональной подготовки всех членов и сотрудников контрольного органа, осуществление контролерами своей профессиональной деятельности на основе строго установленных стандартов проведения ревизионной работы. Лимская декларация подчеркивает, что переподготовка кадров должна поощряться всеми возможными финансовыми и организационными средствами (ст. 14).

Принцип гласности

Принцип гласности подразумевает постоянную связь государственных контролеров с общественностью и средствами массовой информации.

Из этих принципов вытекают и иные принципы осуществления финансового контроля², в том числе:

- результативность;
- четкость и логичность предъявляемых контролерами требований;
- неподкупность субъектов контроля;
- обоснованность и доказательность информации, приведенной в актах проверок и ревизий;
- согласованность действий различных контролирующих органов и др.

Рассматривая государственный финансовый контроль, как функцию управления финансовыми потоками, следует заметить, что эта функция осуществляется всеми органами власти и управления независимо от характера их основной деятельности. Государственный финансовый контроль является объективной необходимостью воспроизводственного процесса, обусловленной сущностью финансов. Объем контрольной деятельности, ее формы и методы, охват контрольными мероприятиями различных отраслей экономики зависит

¹ Финансовое право. Учебник под ред. Е. Ю. Грачевой, Г. П. Толстопятенко. М., Проспект, 2003, С.39.

² Грачева Е. Ю., Хорина Л. Я. Государственный финансовый контроль. Курс лекций, М., Проспект, 2005, С.99.

от границ сферы управления и статуса органа, осуществляющего контрольные полномочия в рамках государственного финансового контроля.

Следует отметить, что ФЗ от 23 июля 2013 года № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹, были включены изменения в раздел IX главу 26 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее — БК РФ), направленные на его приведение в соответствии со стандартами ИНТОСАИ и закрепляющие основные начала государственного (муниципального) финансового контроля. Так, в соответствии со стандартами ИНТОСАИ государственный и муниципальный финансовый контроль подразделен на внешний и внутренний, предварительный и последующий, что нашло отражение в ст. 265 БК РФ.

Законодатель отмечает, что государственный (муниципальный) финансовый контроль осуществляется в целях обеспечения соблюдения бюджетного законодательства РФ и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения. На наш взгляд, данное определение государственного (муниципального) финансового контроля носит слишком узкий характер, так как охватывает только сферу действия бюджетных правоотношений. А ведь государственный (муниципальный) финансовый контроль включает в себя также и иные правоотношения (например, сюда необходимо отнести и налоговые правоотношения, валютные правоотношения).

Государственный (муниципальный) финансовый контроль подразделяется: на внешний и внутренний, предварительный и последующий.

Согласно п.2. ст. 265 БК РФ внешний государственный (муниципальный) финансовый

контроль в сфере бюджетных правоотношений является контрольной деятельностью соответственно Счетной палаты Российской Федерации, контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль (п. 3 ст. 265 БК РФ) в сфере бюджетных правоотношений является контрольной деятельностью Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся соответственно органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций, Федерального казначейства (финансовых органов субъектов Российской Федерации или муниципальных образований).

Законодатель впервые закрепил объекты государственного (муниципального) финансового контроля (ст. 266.1. БК РФ) и пунктом 3 ст. 266.1 установлен принцип ответственности объектов финансового контроля за непредставление сведений по запросам органов финансового контроля. Новеллой бюджетного законодательства является выделение методы осуществления государственного (муниципального) финансового контроля (ст. 267.1). Согласно п.1 ст. 267.1 БК РФ методами осуществления государственного (муниципального) финансового контроля являются проверка, ревизия, обследование, санкционирование операций.

При анализе норм Бюджетного кодекса РФ возникает вопрос — является ли контроль стадией бюджетного процесса. Исходя из определения понятия «бюджетный процесс» в ст. 6 БК РФ и структуры БК — да. В БК РФ имеется раздел IX. «Государственный (муниципальный) финансовый контроль».

По нашему мнению, государственный и муниципальный финансовый контроль не является самостоятельной стадией бюджетного

¹ СЗ РФ. 2013. № 31. Ст. 4191.

процесса, поскольку он имеет место на всех стадиях бюджетного процесса и сопровождает весь процесс образования, распределения и использования централизованного фонда денежных средств — бюджета.

Стоит согласиться с позицией Сабитовой Н. М. о том, что «если говорить о взаимосвязи стадий бюджетного процесса и функций управления, следует отметить, что стадия составления бюджета совпадает с такой функцией управления, как планирование и прогнозирование, это лишь разные подходы к управлению бюджетом. Первый — процессный подход, второй — функциональный. Функция контроля за бюджетом осуществляется на всех стадиях бюджетного процесса. Функция регулирования, также осуществляется на всех стадиях бюджетного процесса, а не только на стадии исполнения бюджета. Причем обе функции возложены и на законодательную, и на исполнительную власть. Учет как специфическая функция управления бюджетом осуществляется на стадии исполнения бюджета».¹

Контроль рассматривается как функция управления. Бюджет является объектом управления, а субъекты управления бюджетом — это те же участники бюджетного процесса.

Таким образом, необходимо исключить из определения «бюджетного процесса» (ст. 6 БК РФ) слова «контролю за исполнением».

Следует отметить, что современные национальные финансово-контрольные системы большинства стран мира в последнее время претерпевают значительные изменения, связанные с влиянием внешних факторов, а именно:

- усиление процессов глобализации и связанная с ними необходимость приведения национальных систем бухгалтерского

учета и отчетности, аудита, контроллинга в соответствии с международными стандартами;

- растущая экономическая взаимозависимость стран мира, увеличение масштабов и многообразия транснациональных операций. Рост объема транснациональных финансовых потоков, что ведет к необходимости, с одной стороны, формирования действенных наднациональных органов финансового контроля, а с другой стороны, вызывает необходимость сотрудничества стран по отдельным проблемам на основе двух- и многосторонних соглашений;
- усиление влияния гражданского общества и его вовлеченность в механизмы контроля за деятельностью правительственных структур на основе концепции рассмотрения правительства как наемного коллективного управляющего у всего общества с целью обеспечения адекватного жизнеобеспечения населения и подотчетности своим гражданам.²

В современных условиях интеграции Российской Федерации в мировое экономическое пространство, а именно членство в ВТО, Евразийском экономическом сообществе, Таможенном союзе повышается роль Счетной палаты Российской Федерации.

Для высших контрольных органов функция государственного финансового контроля является основной, поэтому этот контроль называют внешним финансовым контролем. Внешний государственный финансовый контроль, во-первых, позволяет оценить объективность представляемой исполнительной властью информации об итогах исполнения бюджета, достоверность прогноза макроэкономических параметров социально-экономи-

¹ Сабитова Н. М. К вопросу о реформировании бюджетного процесса в РФ // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях», 2006, N 6.

² Андрюшин С. А., Дадашев А. З. Научные основы организации системы общегосударственного финансового контроля. 2005. С. 61.

ческого развития страны и реалистичность бюджетных проектировок на предстоящий финансовый год, ход реализации государственных программ и проектов. Во-вторых, качество получаемой информации оказывает непосредственное влияние на последствия решений, принимаемых на ее основе законодательной властью в виде законодательных и других нормативных правовых актов.¹ И конечно возникает острая необходимость в услугах независимых от исполнительной власти органов государственного финансового контроля, устанавливающих достоверность отчетной или прогнозируемой финансово-экономической информации, степень исполнения бюджетных назначений.

Согласно ст. 2 ФЗ от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»² установлено, что Счетная палата является постоянно действующим органом внешнего государственного аудита (контроля), подотчетным Федеральному Собранию. Кроме того, 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ принят ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Федерации и муниципальных образований»³, который устанавливает общие принципы организации, деятельности и основные полномочия контрольно-счетных органов субъектов Федерации и муниципальных образований».

Согласно п.4 ст. 14 ФЗ «О Счетной палате» контрольная и экспертно-аналитическая деятельность осуществляется в виде финансового аудита (контроля), аудита эффективности, стратегического аудита, иных видов аудита (контроля) в соответствии со стандартами

внешнего государственного аудита (контроля), утверждаемыми Счетной палатой.

В настоящее время организация бюджетного процесса направлена на повышение результативности бюджетных расходов, повышение роли среднесрочного финансового планирования, укрепления финансовой дисциплины. Организация бюджетного процесса на основе бюджетирования — это такой метод формирования и исполнения бюджета, при котором планирование, выделение и расходование бюджетных средств осуществляется в соответствии с целями и задачами государственной политики и должны обеспечивать достижение получателями бюджетных средств установленных конечных социально-экономических результатов, а также выполнения возложенных на них задач и функций.⁴

Президент Российской Федерации отметил, что одной из задач Правительства Российской Федерации при формировании и реализации бюджетной стратегии является «проведение анализа эффективности всех расходов бюджета. Необходимо внедрить современные методы оценки эффективности бюджетных расходов с точки зрения конечных целей социально-экономической политики, обязательное соизмерение с этими целями достигнутых результатов».⁵

Одним из принципов бюджетной системы Российской Федерации и бюджетного процесса является принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств. Данный принцип предусматривает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных

¹ Мешалкина Р.Е. Теоретические вопросы государственного финансового контроля// ж. Финансы, 2003, № 12, С.54.

² СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2329.

³ СЗ РФ. 2011 № 7. Ст. 903.

⁴ Палочкин Е.Е. Финансовый контроль в России — стремление к эффективности или результативности// Закон и право. 2007. № 3. С.47.

⁵ См: Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 9 марта 2007 г. «О бюджетной политике в 2008–2010 годах».

им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного

бюджетом объема средств¹. В этой связи большое значение имеет применение аудита эффективности и результативности бюджетных средств в деятельности контрольно-счетных органов Российской Федерации.

Библиография

1. Андрюшин С.А., Дадашев А. З. Научные основы организации системы общегосударственного финансового контроля. 2005.
2. Вознесенский Э.А., Финансовый контроль в СССР, М., Юридическая литература, 1973.
3. Грачева Е. Ю., Хорина Л. Я. Государственный финансовый контроль. Курс лекций, М., Проспект, 2005.
4. Козлов Ю.М., Фролов Е. С., Научная организация управления и право-М.,1986. с.34
5. Мешалкина Р.Е. Теоретические вопросы государственного финансового контроля// ж. Финансы, 2003, № 12.
6. Палочкин Е. Е. Финансовый контроль в России — стремление к эффективности или результативности// Закон и право. 2007. № 3.
7. Сабитова Н.М. К вопросу о реформировании бюджетного процесса в РФ // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях», 2006, N 6.
8. Финансовое право. Учебник под ред. Е. Ю. Грачевой, Г.П. Толстопятенко. М., Проспект, 2003.

References (transliterated)

1. Andryushin S.A, Dadashev A. Z. Nauchnye osnovy organizatsii sistemy obshchegosudarstvennogo finansovogo kontrolya. 2005.
2. Voznesenskii E. A., Finansovyi kontrol' v SSSR, M., Yuridicheskaya literatura, 1973.
3. Gracheva E. Yu., Khorina L. Ya. Gosudarstvennyi finansovyi kontrol'. Kurs lektsii, M., Prospekt, 2005.
4. Kozlov Yu.M., Frolov E. S., Nauchnaya organizatsiya upravleniya i pravo-M.,1986. s.34
5. Meshalkina R. E. Teoreticheskie voprosy gosudarstvennogo finansovogo kontrolya// zh. Finansy, 2003, № 12.
6. Palochkin E. E. Finansovyi kontrol' v Rossii — stremlenie k effektivnosti ili rezul'tativnosti// Zakon i pravo. 2007. № 3.
7. Sabitova N. M. K voprosu o reformirovanii byudzhelnogo protsessa v RF // Bukhgalterskii uchet v byudzhelnykh i nekommercheskikh organizatsiyakh», 2006, N 6.
8. Finansovoe pravo. Uchebnik pod red. E. Yu. Grachevoi, G. P. Tolstopyatenko. M., Prospekt, 2003.

¹ Ст. 34 БК РФ// ФЗ РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ.