

РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ: ИЗМЕНЕНИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2013 Э.Т. Шапошникова*

Ключевые слова: государственный финансовый контроль, эффективность контрольной деятельности, методы государственного финансового контроля, региональный бюджет, бюджетное нарушение.

Рассматриваются изменения, вносимые в Бюджетный кодекс РФ, в части регулирования государственного финансового контроля на региональном уровне и ответственности за нарушение бюджетного законодательства РФ.

В настоящее время в целях развития системы государственного финансового контроля разработан и представлен к рассмотрению Государственной Думой проект Федерального закона № 116783-6 “О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части регулирования государственного и муниципального финансового контроля и ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации” (далее по тексту - Законопроект), который подготовлен в соответствии с разд. IX Программы повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года (далее по тексту - Программа). Программа была утверждена распоряжением Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 1101-р¹. Раздел IX Программы предусматривает внедрение новых форм финансового обеспечения государственных услуг и переход к программному бюджету.

В последнее время многими экономистами и учеными уделялось повышенное внимание вопросам совершенствования государственного финансового контроля². Актуальность данного вопроса заключается в том, что государственный финансовый контроль является особой сферой правового регулирования государства. В этой сфере существует множество проблем, связанных как со слабой нормативно-правовой базой, регулирующей осуществление государственного финансового контроля в РФ, в регионах, так и связанных с недостатками

организации работы органов государственного финансового контроля, в том числе и на региональном уровне. При отсутствии единой системы норм, регулирующих государственный контроль финансов, не будет эффективной деятельности органов, его осуществляющих, что само собой негативно сказывается на финансировании различных отраслей экономики, финансовом благополучии населения, финансово-хозяйственной деятельности организаций и развитии экономики государства в целом и на региональном уровне.

Еще в 1995 г. Министерством финансов России была предпринята попытка создания законопроекта “О государственном финансовом контроле”. Документы готовились Контрольно-ревизионным управлением и Научно-исследовательским финансовым институтом. Но законопроект не был внесен в Государственную Думу. Прошло уже 17 лет, а единый закон о государственном финансовом контроле так и не был принят.

Таким образом, указанные нововведения требуют внесения существенных поправок в Бюджетный кодекс Российской Федерации (БК РФ)³ и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ)⁴, так как необходимо комплексное реформирование системы государственного финансового контроля, а также повышение качества управления общественными финансами. В данной связи Законопроект нацелен на развитие системы государственного финансового контроля, в том числе и на региональном уровне.

* Шапошникова Эльвира Тимерзяновна, аспирант Самарского государственного экономического университета. E-mail: Elvina1706@yandex.ru.

Законопроект предлагает следующие основные направления изменений:

- ◆ осуществление действенного (реального) контроля за эффективным (экономным и результативным) использованием средств соответствующих бюджетов;

- ◆ введение и толкование терминов “внутреннего” и “внешнего” государственного финансового контроля;

- ◆ уточнение и конкретизация полномочий органов государственного финансового контроля, органов государственной власти по осуществлению финансового контроля;

- ◆ исключение дублирования и необоснованных проверок субъектов контроля;

- ◆ законодательное закрепление методов государственного финансового контроля;

- ◆ определение объектов государственного финансового контроля;

- ◆ приведение государственного финансового контроля в соответствие со стандартами и принципами, утвержденными Европейской организацией высших органов финансового контроля (ЕВРОСАИ) и Международной организацией высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ);

- ◆ совершенствование системы ответственности за нарушения бюджетного законодательства РФ.

Для применения БК РФ предлагается определить государственный финансовый контроль как финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений. Государственный финансовый контроль в этой связи направлен на соблюдение бюджетного законодательства РФ и иных нормативных правовых актов, касающихся бюджетных правоотношений. Необходимо предусмотреть в бюджетном законодательстве обязательное для участников бюджетного процесса включение в проекты договоров с контрагентами о предоставлении средств из соответствующего бюджета (исключение составляют государственные контракты о поставках товаров, выполнении работ, оказании услуг) условий об их согласии на осуществление контрольных мероприятий, в том числе проверок соблюдения условий и целей предоставления средств из соответствующего бюджета, проводимых органами государственного финансового контроля и главными распорядителями бюджетных средств. Включение по-

добных условий в проекты договоров о согласии на проведение контрольных мероприятий в отношении государственных унитарных предприятий, автономных и бюджетных учреждений, государственных компаний и корпораций, хозяйственных обществ и товариществ с участием публично-правовых образований в их уставных капиталах не требуется, так как такими юридическими лицами используется имущество, находящееся в государственной собственности публично-правового образования, и расходуются средства из соответствующих бюджетов бюджетной системы РФ в большом объеме. Законопроект предусматривает обязанность главных распорядителей (распорядителей) бюджетных средств, предоставляющих средства из соответствующего бюджета, обеспечить соблюдение условий, на которых средства из соответствующего бюджета были предоставлены, юридическими лицами, не являющимися участниками бюджетного процесса. В то же время такие проверки указанных юридических лиц могут проводиться органами государственного финансового контроля в процессе либо после проверки деятельности главных распорядителей бюджетных средств, предоставивших бюджетные средства соответствующим юридическим лицам.

Такой подход автоматически перемещает основную ответственность за соблюдение норм бюджетного законодательства РФ и, соответственно, ответственность за соблюдение условий предоставления средств из соответствующего бюджета (бюджетных инвестиций, субсидий, бюджетных кредитов) с юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса, на органы государственной власти, предоставившие бюджетные средства. Одновременно, это исключает необоснованные проверки хозяйствующих субъектов и снижает административное давление на бизнес.

Законопроект очерчивает круг объектов государственного финансового контроля. В действующей редакции БК РФ перечень объектов государственного финансового контроля, по сути, отсутствует. Существует ст. 270, которая указывает, что государственный финансовый контроль представляет собой финансовый контроль за операциями со средствами из соответствующих бюджетов по-

лучателей бюджетных средств, со средствами администраторов источников финансирования дефицита соответствующих бюджетов, а также за соблюдением получателями бюджетных инвестиций, бюджетных кредитов, государственных и муниципальных гарантий условий получения, выделения, целевого расходования и возврата бюджетных средств.

Законопроектом к объектам государственного финансового контроля относятся следующие участники бюджетного процесса:

- ◆ главные администраторы (администраторы) доходов бюджета;
- ◆ главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета;
- ◆ главные распорядители (распорядители, получатели) бюджетных средств;
- ◆ финансовые органы (иные уполномоченные исполнительные органы государственной власти);
- ◆ органы управления государственными внебюджетными фондами.

Кроме участников бюджетного процесса, к объектам государственного финансового контроля относятся:

- ◆ автономные и бюджетные учреждения;
- ◆ государственные унитарные предприятия;
- ◆ государственные компании и корпорации;
- ◆ хозяйственные товарищества и общества с участием публично-правовых образований в их уставных (складочных) капиталах;
- ◆ кредитные организации, осуществляющие отдельные операции с бюджетными средствами;
- ◆ индивидуальные предприниматели, физические лица - производители товаров, работ, услуг, а также юридические лица, которым предоставляются бюджетные средства.

Перечисление в БК РФ объектов государственного финансового контроля позволит определить подконтрольность хозяйствующего субъекта. Другие юридические лица могут быть объектами государственного финансового контроля только в процессе проверки участников бюджетного процесса, предоставивших бюджетные средства. Проверка указанных лиц ограничивается проверкой соблюдения условий соответствующих договоров о получении и об использовании этих

средств. Таким образом, новое законодательство существенно сужает возможности проверки контролирующими органами участников, которые выходят за рамки бюджетного процесса, но только если в договоре одного из участников бюджетного процесса с исполнителем работ или услуг существует подобное положение.

Законопроект предлагает упорядочить основные формы государственного финансового контроля, более четко прописывая разграничения полномочий по горизонтали (т.е. между органами государственного финансового контроля одного публично-правового образования) и между органами государственного финансового контроля различных публично-правовых образований (т.е. по вертикали), включая и контроль за соблюдением субъектами РФ условий и целей получения межбюджетных трансфертов, по возможности минимизируя дублирование их полномочий. Одновременно, исключение дублирования функций органов финансового контроля, созданных высшими исполнительными и представительными органами власти, невозможно, да и в этом нет необходимости, так как осуществляемые функции различны по поставленным перед ними задачам и, как правило, служат дополнением друг другу.

Законопроект вводит термины “последующего” и “предварительного”, “внутреннего” и “внешнего” государственного финансового контроля.

Под внешним государственным финансовым контролем понимается контрольно-ревизионная деятельность Счетной палаты РФ, контрольно-счетных органов субъектов РФ.

Под внутренним государственным финансовым контролем объединена контрольно-ревизионная деятельность Росфиннадзора, органов государственного финансового контроля, являющихся органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов РФ.

Целями предварительного контроля являются предупреждение и пресечение в процессе исполнения соответствующих бюджетов бюджетной системы РФ бюджетных нарушений.

В свою очередь цель последующего контроля - установление законности исполнения соответствующих бюджетов бюджетной сис-

темы РФ, а также достоверности отчетности и учета.

Чтобы устранить дублирование полномочий органов государственного финансового контроля для повышения эффективности контрольной деятельности предполагается в дальнейшем организовать информационный обмен результатами проведения обследований, проверок и ревизий органами государственного финансового контроля друг с другом.

Одна из новаций Законопроекта предполагает более системное описание полномочий органов, осуществляющих государственный финансовый контроль. Бюджетные полномочия органов государственного финансового контроля определены гл. 26 БК РФ в действующей редакции. К этим органам относятся Счетная палата РФ, контрольно-счетные органы субъектов РФ, Росфиннадзор и его территориальные органы, Федеральное казначейство, финансовые органы субъектов РФ и (или) уполномоченные ими органы, главные распорядители, распорядители бюджетных средств.

Согласно Законопроекту контрольно-счетные органы, созданные законодательными органами, будут осуществлять внешний государственный финансовый контроль, и наряду с отслеживанием соблюдения бюджетного законодательства и иных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, в процессе исполнения соответствующего бюджета, полноты, достоверности и соответствия нормативным актам представления и составления бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств, квартального и годового отчета об исполнении бюджета, будут осуществлять проверку деятельности организацией внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита.

Перечисленные полномочия по проведению внешнего государственного финансового контроля, определенные Законопроектом, не находятся в противоречии с полномочиями Счетной палаты РФ и контрольно-счетных органов субъектов РФ, которые определены федеральными законами от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»⁵ и от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов

субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»⁶.

Полномочия по проведению внутреннего государственного финансового контроля предлагается закрепить за Росфиннадзором и органами государственного финансового контроля, являющимися органами исполнительной власти субъектов РФ.

Для действенного надзора за результативностью исполнения бюджетных средств предлагается расширить полномочия Росфиннадзора. Помимо уже существующих функций контроля за соблюдением бюджетного законодательства, им предстоит осуществлять контроль за достоверностью и полнотой отчетности о реализации государственных программ и исполнении государственных заданий.

Органы государственного финансового контроля, являющиеся органами исполнительной власти субъектов РФ, наделяются полномочиями по осуществлению контроля за соблюдением бюджетного законодательства, за достоверностью и полнотой отчетности о реализации государственных программ и исполнении государственных заданий.

Внутренний государственный финансовый контроль будет проводить Федеральное казначейство (финансовые органы субъектов РФ) в части:

- ◆ не превышения сумм по операциям над лимитами бюджетных обязательств и (или) бюджетными ассигнованиями;
- ◆ соответствия коду классификации операций сектора государственного управления в платежном документе, подготовленном бюджетополучателем, содержания предполагаемой операции;
- ◆ наличия документов, подтверждающих денежное обязательство, подлежащее оплате за счет средств соответствующего бюджета.

Впервые законодательно закрепляются методы финансового контроля: проверка, ревизия, обследование, санкционирование операций. Определение методов финансового контроля позволяет осуществить единый подход к их применению и обозначить компетенции контрольных органов.

Согласно Законопроекту проверкой является совершение контрольных действий по фактическому и документальному изучению

законности финансовых и хозяйственных операций, достоверности бюджетной отчетности и бюджетного учета в отношении деятельности объекта контроля за определенный период. Проверки подразделяются на камеральные, проводимые по месту нахождения органа государственного финансового контроля, и на выездные. Камеральные проверки проводятся по бюджетной отчетности и иным документам, предоставленным по запросу органа государственного финансового контроля. Выездные проверки проводятся на предмет фактического соответствия проведенных операций первичным документам и данным бюджетной отчетности объекта контроля.

Ревизия - более полная форма финансового контроля. Это комплексная проверка деятельности объекта контроля: проведение контрольных действий по фактическому и документальному изучению законности всех совершенных финансовых и хозяйственных операций, определению достоверности и правильности их отражения в бюджетной и бухгалтерской отчетности.

Обследованием называется анализ и оценка состояния определенной сферы деятельности объекта контроля, в том числе внутреннего финансового аудита и внутреннего финансового контроля, осуществляемых главными администраторами доходов бюджета, главными администраторами источников финансирования дефицита бюджета, главными распорядителями бюджетных средств.

Под санкционированием операций следует понимать совершение разрешительной надписи после проверки документов, представленных в целях осуществления финансовых операций. Контролируется наличие и (или) соответствие указанной в документах информации нормам бюджетного законодательства РФ и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения.

Законопроект предусматривает, что нормативный правовой акт, определяющий правовое положение соответствующего органа государственного финансового контроля, должен устанавливать перечень оснований и порядок проведения ревизий, проверок и обследований, их периодичность проведения, а также исчерпывающий перечень должност-

ных лиц, уполномоченных принимать решение об их проведении.

Установлены общие требования к документам, которые оформляются по результатам контрольных мероприятий в зависимости от метода. Результаты ревизии, проверки оформляются актом, результаты обследования - заключением.

Законопроект дополняет БК РФ новой статьей о документах, составляемых при обнаружении нарушений бюджетного законодательства. Эти документы направляются объекту контроля. Если при проведении ревизии (проверки) выявляются бюджетные нарушения, должностное лицо органа государственного финансового контроля имеет право на направление представления и (или) предписания объекту контроля, у которого осуществлялись контрольные мероприятия, и направление финансовому органу, уполномоченному принимать решение о применении бюджетных мер принуждения, уведомления о применении бюджетных мер принуждения.

Под представлением понимается документ, имеющий обязательные для принятия меры по устранению нарушений бюджетного законодательства РФ, выявленных контрольными мероприятиями, а также причин и условий этих нарушений. Если срок исполнения в представлении не указан, то оно исполняется в течение 30 дней со дня получения.

В случае систематического неисполнения представлений формируется более "жесткий" документ - предписание. Предписание также направляется при необходимости восстановления средств бюджета, если нарушение бюджетного законодательства наносит прямой ущерб государству в денежном выражении. Предписание содержит требования не только об устранении нарушения бюджетного законодательства, но и о возмещении причиненного таким нарушением ущерба РФ, субъекту РФ. Согласно Законопроекту предписание должно быть исполнено в 3-дневный срок со дня его получения. Неисполнение предписаний о возмещении причиненного бюджетным нарушением ущерба служит основанием для обращения уполномоченного органа власти в суд с исковыми заявлениями. Требование о направлении иска о возмещении ущерба является нововведением.

Таким образом, вводится основание для обращения в суд, если исчерпаны возможности добровольного устранения нарушений, их причин и возмещения ущерба.

Под уведомлением о применении бюджетных мер принуждения понимается обязательный к рассмотрению документ, который содержит основания для применения бюджетных мер принуждения, предусмотренных БК РФ.

Законопроектом переносится акцент с целевого использования бюджетных средств на оценку эффективности их использования. До настоящего времени в бюджетном законодательстве отсутствует четкое определение понятия “эффективность использования бюджетных средств”, а также критерии его определения. До законодательного закрепления указанного понятия, а также критериев его определения оно так и будет оставаться размытым и применяться исключительно исходя из субъективного мнения, в то время как эффективность становится одной из важных задач каждого получателя бюджетных средств при переходе на программный принцип, на принцип финансирования в рамках государственных заданий.

В законопроекте будет официально закреплено наделение Счетной палаты РФ и контрольно-счетных органов полномочиями по аудиту эффективности использования бюджетных средств.

В законопроекте появляется новая статья, определяющая оценку эффективности использования бюджетных средств. В Бюджетном послании Президента РФ Федеральному Собранию “О бюджетной политике в 2012-2014 годах” отмечается, что необходимо учитывать особенности осуществления контроля за реализацией “рисковых проектов с неопределенными результатами исследований или разработок”, необходимы требования к экономности, результативности и использованию выделяемых на инновационную деятельность бюджетных средств. Одновременно, Законопроект предлагает правки, которые уточняют определение принципа эффективности использования бюджетных средств. Предлагаемые изменения позволят проводить более результативные проверки эффективности использования бюджетных средств.

Для того чтобы предложенная система государственного финансового контроля была действенной и эффективной, необходимо совершенствовать систему ответственности за нарушение бюджетного законодательства РФ.

Действующая редакция БК РФ устанавливает понятие “нарушение бюджетного законодательства”, которым признается лишь нарушение норм БК РФ: неисполнение либо ненадлежащее исполнение установленного БК РФ порядка составления и рассмотрения проектов бюджетов, утверждения бюджетов, исполнения и контроля за исполнением бюджетов бюджетной системы РФ. Вместе с тем, нормы бюджетного законодательства содержатся и в иных нормативных правовых актах, входящих в структуру бюджетного законодательства РФ. Данные нормы могут быть нарушены действиями (бездействием) не только участников бюджетного процесса, но и иных лиц, при этом такие нарушения влекут применение не только бюджетно-правовых, но и иных мер ответственности.

Потому вместо понятия “нарушение бюджетного законодательства” вводится понятие “бюджетное нарушение”.

Согласно законопроекту бюджетным нарушением является действие (бездействие), совершенное в нарушение всех актов, регулирующих бюджетные правоотношения, и договоров (соглашений), в соответствии с которыми были предоставлены средства из соответствующих бюджетов. В определении обозначен круг лиц, к которым могут быть приняты меры в связи с нарушением бюджетного законодательства: финансовый орган, главный распорядитель бюджетных средств, распорядитель бюджетных средств, получатель бюджетных средств, главный администратор доходов бюджета, главный администратор источников финансирования дефицита бюджета. Для лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса, ответственность определяется другими отраслями законодательства.

Сформулировав понятие “бюджетное нарушение”, разработчики закона смогли закрепить исчерпывающий перечень нарушений бюджетного законодательства, по каждому из которых КоАП РФ предусмотрены штрафы. Причем штрафы будут налагаться на кон-

кретных должностных лиц или на организации и будут напрямую зависеть от объема бюджетных средств, которые использованы с нарушениями. По отдельным правонарушениям предлагается применять дисквалификацию должностных лиц.

Эти меры являются важнейшей новацией Законопроекта.

Таким образом, необходимость принятия Законопроекта, на наш взгляд, не оставляет сомнений. Это позволит укрепить нормативно-правовое и организационное обеспечение государственного финансового контроля, что в свою очередь повысит эффективность деятельности органов, его осуществляющих, обеспечит рациональное финансирование различных отраслей экономики, повысит финансовое благополучие населения и даст новый виток развития экономики государства в целом, в том числе и на региональном уровне. Принятие Законопроекта придаст новый вектор деятельности контрольных органов, во многом определив ее стратегическую направленность, что будет способствовать созданию эффективной системы государственного финансового контроля, в том числе и на региональном уровне. Это станет одним

из основных факторов ускорения развития национальной экономики и экономики регионов и откроет новые возможности для решения социально-экономических задач развития России.

¹ Об утверждении Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года : распоряжение Правительства РФ от 30 июня 2010 г. □ 1101-р. URL: www.cosultant.ru.

² Рожкова Н.К. Совершенствование системы государственного финансового контроля // Вестн. Самар. гос. экон. ун-та. Самара, 2006. □ 4 (22). С. 138.

³ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. □ 145-ФЗ. URL: www.cosultant.ru.

⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. □ 195-ФЗ. URL: www.cosultant.ru.

⁵ О Счетной палате Российской Федерации : федер. закон от 11 янв. 1995 г. □ 4-ФЗ. URL: www.cosultant.ru.

⁶ Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований : федер. закон от 7 февр. 2011 г. □ 6-ФЗ. URL: www.cosultant.ru.

Поступила в редакцию 14.11.2012 г.