

© О.Г. ГЕЙМУР

Тюменский государственный университет
ogeymur1@yandex.ru

УДК 347.73 (470+571)

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ**

**LEGAL REGULATION OF FINANCIAL CONTROL
IN THE RUSSIAN FEDERATION AT THE PRESENT STAGE**

АННОТАЦИЯ. В статье рассматриваются правовые основы осуществления контрольно-надзорной деятельности за исполнением государственного бюджета и за состоянием государственных финансов, способствующей успешной реализации финансовой политики, эффективному использованию финансовых ресурсов. Концентрация значительных ресурсов в руках государства, их распределение, рациональное и эффективное использование невозможно без должной правовой регламентации контроля в финансовой сфере России. Кроме этого необходима налаженная система государственных органов на всех уровнях публичной власти с четко определенной компетенцией, необходимым арсеналом организационных, финансовых и правовых средств, координирующих свои усилия в достижении ясно сформулированных задач в рамках единой финансово-экономической политики государства, призванной адекватно реагировать на реалии социально-экономической жизни, обуславливаемые факторами внутреннего и внешнего характера. Очевидно, что формирование целостного и высоко результативного механизма правового регулирования государственного финансового контроля в Российской Федерации остается одной из актуальных современных проблем эффективного управления общественными финансами.

SUMMARY. The article focuses on the legal basis of the implementation of control and supervising activity over the state budget execution and the state finances condition, facilitating the financial policy successful realization and financial resources effective use. The fact that the resources, owned and controlled by the state are huge, their distribution, rational and effective use is impossible without a proper legal regulation of control in the financial sphere in Russia. Apart from this there is a need in an organized system of state authorities at all levels of public authority with a clearly defined competence, necessary arsenal of organizational, financial and legal means, which coordinate their efforts to achieve clearly defined objectives within a unified financial and economic policy of the state, designed to react adequately to the realities of socio-economic life, determined by internal and external factors. It is obvious that formation of a holistic and highly effective mechanism of legal regulation of state financial control in the Russian Federation remains one of the most urgent contemporary issues of public finances effective management.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Правовое регулирование, финансовый контроль, нормативно-правовые акты.

KEY WORDS. Legal regulation, financial control, regulatory and legal acts.

В российском государстве необходим контроль за расходованием государственных средств, своевременностью и аккуратностью пополнения государственной казны. Особое значение при этом имеет реально действующий механизм финансового контроля, отражающий как подлинное состояние управления государственными финансами, так и обеспечивающий защиту прав и законных интересов всех субъектов финансово-бюджетных отношений, и в то же время реально гарантирующий наведение порядка в данных отношениях и привлечение виновных к ответственности. В правовом регулировании государственного финансового контроля имеет место целый ряд проблем и противоречий, которые негативным образом сказываются на качестве и эффективности государственного финансового контроля.

Президент Российской Федерации в своих посланиях неоднократно определял задачи в части кардинального изменения подходов к осуществлению государственного и муниципального финансового контроля, четкого разграничения полномочий и ответственности органов государственного и муниципального контроля, устранения параллелизма и дублирования в их работе. Определяя бюджетную политику в 2008-2010 гг., он подчеркнул, что «финансовый контроль в малой степени затрагивает вопросы эффективности использования бюджетных средств и качества финансового менеджмента, а его результаты практически не используются при формировании бюджетов и принятии управленческих решений», а также акцентировал внимание на том, что «при подготовке и реализации решений о делегировании полномочий в сфере регулирования экономического развития Правительство РФ должно исходить из необходимости оптимизации структуры и численности территориальных органов федеральных служб и агентств, сохраняя за федеральным уровнем в основном контрольные и надзорные функции». В Бюджетном послании Президента Российской Федерации от 25.05.2009 «О бюджетной политике в 2010-2012 годах» была поставлена задача кардинального изменения подходов к осуществлению государственного и муниципального финансового контроля, четкого разграничения полномочий и ответственности органов государственного и муниципального контроля, устранения параллелизма и дублирования в их работе. В Бюджетном послании 29.06.2010 «О бюджетной политике в 2011-2013 годах» Президент подчеркнул, что «надежность налогового контроля не должна ухудшать условий деятельности добросовестных налогоплательщиков». В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2012 г., Президент Российской Федерации акцентируя внимание на главных проблемах: низкой эффективности государственной власти и коррупции, говорит о том, что «особого внимания требует система контроля надзорных органов». «Поручаю Правительству внести предложения по изменению самих принципов работы контрольных органов. Контроль — это, безусловно, важнейшая функция государства. Но неприемлемо, когда показателем деятельности контрольных органов служит не результат, а просто число проверок, классическая палочная система. Необходимо ввести публичную отчетность контрольно-надзорных органов об итогах проверок, а также о затраченных на их проведение финансовых и людских ресурсах, и сразу будет видно, какая проверка чего стоит, и вообще нужна ли она была» [1]. Как следствие, в Основных направлениях деятельности Правительства РФ на период до 2018 года, утвержденных Правительством РФ 31 января 2013 [2],

было определено, что внутренними причинами снижения конкурентоспособности российской экономики и ограничения инвестиционной привлекательности России и ее регионов являются недостаточная эффективность и несбалансированность финансовой системы, а одним из целевых ориентиров по модернизации бюджетного процесса также называются меры по обеспечению развития системы государственного финансового контроля.

В правовых основах государственного финансового контроля в последнее время наблюдаются положительные сдвиги по корректировке действующего законодательства. Так, в феврале 2011 г. принят Федеральный закон № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» [3], в апреле 2013 г. — новый Федеральный закон № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» [4], а в июле — Федеральный закон № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [5] в части регулирования государственного финансового контроля, призванные концептуально изменить систему финансового контроля в России.

Проблемы правового регулирования организации и деятельности органов государственного финансового контроля и надзора в настоящее время стоят чрезвычайно остро. Законодательная база финансового контроля и надзора в полной мере не сформирована. Она представляет собой набор разноуровневых правоустановлений, не складывающихся в организованную систему. В Российской Федерации существует большое количество законов, указов, постановлений, в которых регулируется контрольная деятельность. Однако эти нормы нередко не только не разъясняют и не облегчают взаимоотношения между контрольными органами различных ветвей власти, органами и объектами контроля, они зачастую вносят элементы дезорганизации, либо не охватывают целые области экономической деятельности, оставляя их вообще вне всякого контроля со стороны власти. Прежде всего это проявляется в несогласованности нормативно-правовых актов, нечеткости формулировок, отсутствии конкретных механизмов взаимодействия. Очевидно, что должны быть упорядочены и систематизированы уже существующие нормативные документы в области финансового контроля.

В проекте Единой концепции государственного финансового контроля, подготовленном по поручению Президента РФ, в целях более точного обозначения сути и сферы деятельности, понятия бюджетного контроля и государственного финансового контроля, предусмотренных БК РФ, признаны однозначными. Бюджетный контроль — это государственный финансовый контроль, осуществляемый в бюджетной сфере [6; 18]. В действующем законодательстве понятие бюджетного контроля отсутствует, тем не менее, в соответствии с новой редакцией статьи 265 БК РФ, вступившей в силу 4 августа 2013 года, установлено, что в целях обеспечения соблюдения бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, осуществляется государственный (муниципальный) финансовый контроль. Таким образом, законодателем финансовый контроль, регулируемый БК РФ и бюджетным законодательством, в целом определен как государственный финансовый контроль. Государство может выступать заказчиком аудиторского контроля. При этом аудит не подменяет собой государственный финансовый

контроль. В последнее время очень часто используется понятие «государственный аудит», при этом его часто отождествляют с понятием «государственный финансовый контроль». Можно согласиться с В.Е. Рябовой в том, что спектр задач государственного аудита гораздо шире, нежели государственного финансового контроля. Государственный аудит, помимо финансового контроля за своевременным и законным расходованием государственных средств, включает оценку эффективности и целесообразности использования государственных средств; оценку обоснованности доходных и расходных статей проекта бюджета; финансовую экспертизу законопроектов, предусматривающих дополнительные расходы государственных средств; анализ выявленных отклонений от установленных бюджетных показателей и выработку практических рекомендаций по совершенствованию бюджетного процесса в целом, а также оценку социально-экономических прогнозов и долгосрочных проектов. Очевидно, что на традиционный финансовый контроль не возлагаются подобные задачи и, таким образом, задачи финансового контроля соотносятся с задачами государственного аудита как частное с целым [7; 14]. С юридической точки зрения государственный аудит можно рассматривать как формирующийся межотраслевой правовой институт, регулирующий отношения в сфере осуществления внешнего, независимого контроля деятельности органов государственной власти по управлению публичными ресурсами в общественно значимых целях, включая обеспечение гарантий реализации принципа ответственности органов государственной власти и должностных лиц за эффективность и результативность их работы [8; 157].

Одним из основных условий эффективности организации финансового контроля является соблюдение принципов, охватывающих контрольные процедуры в целом. Можно согласиться с Е.А. Кочериным в том, что «принципы контроля — одно из фундаментальных понятий, характеризующих такое сложное явление, как контроль. Проблема принципов контроля в теоретическом, методологическом и практическом аспектах пока недостаточно разработана» [9; 46]. Финансовый контроль, являясь разновидностью государственного контроля в целом и одной из функций управления, базируется на общих принципах государственного управления.

В настоящий момент наиболее точным было бы определить принципы государственного финансового контроля как основополагающие, исходные начала, лежащие в основе формирования, функционирования и совершенствования системы финансового контроля, воплощающие экономические, социальные и другие закономерности сферы финансового контроля и в то же время определяющие строгие требования, согласно которым формируются и функционируют органы государственного финансового контроля.

Для обеспечения действенного контроля финансовых потоков должны быть разработаны принципы раскрытия информации об отчетности государственных органов: отчетности о ведении финансово-хозяйственной деятельности, отчетности об использовании государственных финансовых ресурсов и т.д. [10; 29]. Открытость, когда речь идет о государственных средствах, обеспечивается обычно двумя способами: предоставлением докладов контрольных органов соответствующим властным структурам для обсуждения и принятия мер по устранению нарушений и публикацией результатов контрольных мероприятий в средствах массовой инфор-

мации. Необходимо также, чтобы руководители контрольных органов и их специалисты комментировали факты и результаты своей работы, давали обществу профессионально состоятельные пояснения во исполнение и во избежание распространения слухов и домыслов. Счетная палата постоянно публикует отчеты о проведенных ею контрольных мероприятиях в ежемесячном официальном издании «Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации», а также размещает данную информацию на официальном сайте. Например, за 2000-2010 гг. Счетная палата провела 5528 контрольных мероприятий [11]. Согласно отчету о работе Счетной палаты РФ, в 2012 г. проведено 502 контрольных и экспертно-аналитических мероприятия, из них 370 контрольных мероприятий и 132 экспертно-аналитических мероприятия, которыми были охвачены 1 086 объектов в 83 субъектах РФ. Объем выявленных нарушений законодательства в бюджетной сфере, устранение которых потребовало возмещения бюджетных средств в 2012 году, составил 4,5 млрд рублей. Возмещены средства бюджетной системы в сумме 2,1 млрд рублей. Объем нецелевого использования бюджетных средств составил 1,2 млрд рублей. Вскрыты нарушения бюджетного законодательства РФ на сумму 187,2 млрд рублей, законодательства о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд — на сумму 130,7 млрд рублей. Всего выявлено нарушений и недостатков при поступлении и использовании средств бюджетной системы, распоряжении и управлении государственной собственностью на общую сумму 781,4 млрд рублей [12].

По данным Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в 2010 г., нецелевое использование бюджетных средств выросло на 60% — до 3,632 млрд рублей по сравнению с 2 млрд в 2009 году. В целом Федеральная служба финансово-бюджетного надзора выявила неправомерное расходование бюджетных средств и материальных ресурсов в 2010 г. на 45,475 млрд рублей против 39,178 млрд рублей в 2009 году. В 2010 г. количество проверок, проводимых Федеральной службой финансово-бюджетного надзора, практически не изменилось и составило 18,806 тыс. (в 2009 году — 18,975 тыс. проверок) [13]. Исходя из Доклада Росфиннадзора о результатах за 2012 год, Службой в 2012 г. проведено 15 711 ревизий и проверок в бюджетной сфере. Контрольно-надзорные мероприятия осуществлялись 78 территориальными управлениями и тремя управлениями центрального аппарата, согласно Плану деятельности Федеральной службы финансово-бюджетного надзора на 2012 год. В результате проведения контрольных и надзорных мероприятий проверено распределение и использование 4 772, 56 млрд рублей, в том числе средств федерального бюджета — 2 513, 75 млрд рублей; в 2012 г. выявлены нарушения законодательства в бюджетной сфере при использовании 749, 64 млрд рублей, в том числе средств федерального бюджета — 642, 92 млрд рублей, что составляет 85,8% от общей суммы нарушений, установленных в результате проведения указанных мероприятий. Правоохранительными органами по переданным Росфиннадзором материалам в 2012 г. возбуждено 122 уголовных дела по нарушениям законодательства РФ в бюджетной сфере [14]. В процессе проведения контрольных мероприятий органы финансового контроля основной акцент делают на выявлении нарушений финансового законодательства Российской Федерации [15].

Также одним из основных принципов, действующих в процессе осуществления финансового контроля, является принцип эффективности. Здесь существен-

ное значение имеет умение контролирующего органа выправить положение, обеспечить своевременное и полное выполнение подконтрольным объектом рекомендаций, указаний и предложений. Государственный финансовый контроль составляет основу финансовой политики государства, является неременным условием обеспечения финансовой стабильности страны, не только финансовых интересов государства, но и конституционных прав граждан и субъектов хозяйствования.

В Российской Федерации государственный финансовый контроль реализуется главным образом в регламентированной законодательством деятельности специальных государственных органов по оценке бюджетного процесса, инвестиционных программ, а также по надзору и проверке органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и их объединений с целью соответствия целевому назначению, рациональности, полноте и своевременности направления и использования государственных финансовых ресурсов, вскрытия резервов в процессе их формирования и расходования, выявления отклонений от принципов законности и эффективности финансово-хозяйственных операций и правил их отражения в отчетности, установления полноты и своевременности расчетов с государственным бюджетом и бюджетами государственных внебюджетных фондов, а также выявления резервов повышения эффективности деятельности и роста доходов государственного бюджета.

Неременным условием эффективности осуществления государственного финансового контроля в бюджетной сфере является четкая организация системы его органов, основанная на принципах Лимской декларации руководящих принципов контроля, принятой Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в 1977 году, насчитывающей 186 счетных палат мира [16].

В настоящий момент широкое распространение получили такие формы взаимодействия контролирующих органов, как принятие деклараций о сотрудничестве и координации деятельности, заключение соглашений о сотрудничестве и информационном взаимодействии, издание совместных приказов, проведение совместных контрольных мероприятий. На сегодняшний день, к сожалению, в Российской Федерации четко не закреплён механизм взаимодействия органов внутреннего и внешнего финансового контроля.

Проблемы правового обеспечения функционирования системы государственного финансового контроля занимают ключевое место. Несогласованность усилий контролирующих органов, неэффективное взаимодействие между государственными органами контроля, отсутствие единой информационной базы препятствуют своевременному и полному контролю. Актуальность вопросов правовой регламентации и организации эффективной системы государственного финансового контроля, предотвращающей усиление позиций теневой экономики, позволяет рассматривать ее в качестве одного из важнейших направлений государственных реформ в российском государстве.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 09.03.2007 «О бюджетной политике в 2008-2010 годах»; Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 25.05.2009 «О бюджетной политике в 2010-2012 годах»; Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 29.06.2010 «О бюджетной

политике в 2011-2013 годах»; Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12.12.2012. URL: президент.рф. (дата обращения: 27.12.2013).

2. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года // Правительство Российской Федерации: сайт. URL: <http://www.government.ru> (дата обращения: 27.12.2013).

3. Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 903.

4. Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

5. Собрание законодательства РФ. 2013. № 31. Ст. 4191.

6. Зубакин С.И. Бюджетный контроль: учеб. пособие. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2012. 400 с.

7. Рябова Е.В. Государственный аудит: возможность закрепления данного понятия в российском законодательстве // Юридический мир. 2013. № 2. С. 13-16.

8. Степашин С.В. Государственный аудит и экономика будущего. М.: Наука, 2008. 608 с.

9. Кочерин Е.А. Основы государственного и управленческого контроля. М.: Филинь, 2000. 415 с.

10. Бурцев В.В. Как государство должно обеспечивать свою финансовую безопасность // Финансовый вестник: финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. 2009. № 6. С. 29-32.

11. Счетная палата Российской Федерации: сайт. URL: <http://www.ach.gov.ru/> (дата обращения: 27.12.2013).

12. Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2012 году // Счетная палата Российской Федерации: сайт. URL: <http://www.ach.gov.ru> (дата обращения: 27.12.2013).

13. Сайт РИА «Новости». URL: <http://www.rian.ru> (дата обращения 30.12.2013).

14. Доклад о результатах за 2012 год и основных направлениях деятельности на 2013-2016 гг. Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в 2012 году // Федеральная служба финансово-бюджетного надзора: сайт. URL: http://www.rosfinnadzor.ru/work/pokazateli_deyatelnosti/3985416/ (дата обращения: 07.12.2013).

15. Геймур О.Г. Государственный финансовый контроль в бюджетной сфере России: организационно-правовое регулирование: дисс. ... канд. юрид. наук. 12.00.14. Тюмень, 2011. 240 с.

16. Лимская декларация руководящих принципов контроля // Правительство РФ: сайт. URL: <http://www.ach.gov.ru/limskay/> (дата обращения: 26.12.2013).

REFERENCES

1. The Budget Message of the RF President to the Federal Assembly dated 09.03.2007 "On the budgetary policy in 2008-2010"; The Budget Message of the RF President to the Federal Assembly dated 25.05.2009 "On the budgetary policy in 2010-2012"; The Budget Message of the RF President to the Federal Assembly dated 29.06.2010 "On the budgetary policy in 2011-2013"; The Budget Message of the RF President to the Federal Assembly dated 12.12.2012. URL: <http://archive.kremlin.ru> (accessed 27.12.2013).

2. Main activities of the Russian Federation Government for the period until 2018. URL: <http://www.government.ru> (accessed 27.12.2013).

3. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii — Collection of Legislative Acts of the Russian Federation*. 2011. № 7. Art. 903. (in Russian).

4. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii — Collection of Legislative Acts of the Russian Federation*. 2013. № 14. Art. 1649. (in Russian).

5. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii — Collection of Legislative Acts of the Russian Federation*. 2013. № 31. Art. 4191. (in Russian).

6. Zubakin, S.I. *Biudzhetniyi kontrol': ucheb. posobie* [The budgetary control: study guide]. Moscow, 2012. 400 p. (in Russian).

7. Riabova, E.V. The state audit: the possibility of adopting this concept in the Russian legislation. *Iuridicheskii mir — The Legal World*. 2013. № 2. Pp. 13-16. (in Russian).
8. Stepashin, S.V. *Gosudarstvennyi audit i ekonomika budushchego* [The state audit and economy of the future]. Moscow, 2008. 608 p. (in Russian).
9. Kochergin, E.A. *Osnovy gosudarstvennogo i upravlencheskogo kontrolya* [Foundations of the state and management control]. Moscow, 2000. 415 p. (in Russian).
10. Burtsev, V.V. How state must ensure their financial security. *Finansovyi vestnik: finansy, nalogi, strakhovanie, bukhgalterskii uchet — Financial bulletin: finances, taxes, insurance, and accounting*. 2009. № 6. Pp. 29-32. (in Russian).
11. The Accounts Chamber of the Russian Federation: web site. URL: <http://www.ach.gov.ru> (accessed 27.12.2013).
12. The report of the Accounts Chamber of the Russian Federation in 2012. URL: <http://www.ach.gov.ru> (accessed 27.12.2013).
13. RIA "News". URL: <http://www.rian.ru> (accessed 30.12.2013).
14. The report of the year 2012 and the main activities during 2013-2016. The Federal Service for Financial and Budget Supervision in 2012. URL: <http://www.rosfinnadzor.ru/work> (accessed 07.12.2013).
15. Geimur, O.G. *Gosudarstvennyi finansovyi kontrol' v biudzhethnoi sfere Rossii: organizatsionno-pravovoe regulirovanie* (diss. kand.) [The State financial control in the budget sphere in Russia: organizational and legal regulation (Cand. Diss.)]. Tyumen, 2011. 240 p. (in Russian).
16. Lima Declaration of Guidelines on control. URL: <http://www.ach.gov.ru/linskay/> (accessed 26.12.2013).

Автор публикации

Геймур Ольга Геннадьевна — доцент кафедры административного и финансового права Института государства и права Тюменского государственного университета, кандидат юридических наук

Author of the publication

Olga G. Geimur — Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Administrative and Financial Law, Institute of State and Law, Tyumen State University