

СОВРЕМЕННОЕ ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Кравчук Иван Николаевич

магистрант 2 года обучения, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, РФ, г. Москва

В статье рассматриваются нормативные правовые акты в сфере государственного финансового контроля, актуальные проблемы правового регулирования государственного финансового контроля в России и пути их решения.

Как и в любом правовом государстве, в России осуществление финансового контроля является одним из наиболее приоритетных направлений деятельности. Тем более, когда страна переживает непростой временной отрезок, связанный, прежде всего, с кризисом, необходимо осуществлять государственный финансовый контроль (далее – ГФК) над аккумулярованием, распределением и использованием бюджетных средств.

На данный момент в России нет ни унифицированной системы ГФК, ни общепринятой идеи ее формирования. Идет процесс становления рыночной экономики, что оказывает влияние на процесс формирования государственных и негосударственных органов в сфере финансового контроля в России. Однако процесс создания цельной структуры и системы всех уровней ГФК пока малоэффективен из-за наличия нерешенных проблем и противоречий в его правовом регулировании.

Помимо правовой регламентации финансового контроля важна и его систематизация для создания максимально цельного и эффективного инструмента борьбы с финансовыми правонарушениями, что само по себе является одной из наиболее актуальных проблем в настоящее время.

Между тем, до сих пор в российском законодательстве нет правового определения сущности ГФК, что, по-видимому, обусловлено отсутствием его общепринятого определения в научной литературе.

Так, например, А.М. Бабиц и Л.Н. Павлова определяют ГФК как совершение контрольной деятельности за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, организацией денежного обращения, использованием кредитных ресурсов, состоянием внутреннего и внешнего государственного долга, государственных резервов [1].

В то время как В.В. Бурцев полагает, что ГФК – это установленная соответствующими нормативными актами деятельность органов государственной власти и управления всех уровней (должностных лиц) по выявлению, предупреждению и пресечению нарушений в процедурах управления государственными финансовыми потоками и финансово-хозяйственной деятельностью экономических субъектов [2].

Основные положения о ГФК содержатся в главе 26 Бюджетного кодекса РФ (далее – БК РФ) «Основы государственного и муниципального финансового контроля», но в ней отсутствует определение его сущности. В статье 265 БК РФ лишь закрепляется, что государственный (муниципальный) финансовый контроль осуществляется в целях обеспечения соблюдения бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения [3].

Тем самым законодатель фактически приравнивает финансовый контроль к бюджетному контролю, что само по себе уже является неверным. Ведь бюджетный контроль является подвидом финансового контроля. К тому же в БК РФ в статье «Понятия и термины, применяемые в настоящем кодексе» также нет термина «финансовый контроль». Кроме того, в Бюджетном кодексе отсутствует полный перечень органов, наделенных полномочиями финансового контроля.

В условиях отсутствия в России федерального закона о ГФК, его содержание в определенной мере установлено в Указе Президента РФ от 25.07.1996 г. № 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в РФ», в соответствии с которым ГФК включает в себя контроль за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, организацией денежного обращения, использованием кредитных ресурсов, состоянием государственного внутреннего и внешнего долга, государственных резервов, предоставлением финансовых и налоговых льгот и преимуществ [6].

Хотя в Указе даются основные направления ГФК, но определение сущности самого государственного финансового контроля, а также его форм и методов в данном акте отсутствует, что само по себе удивительно.

В последние годы можно заметить положительную тенденцию в формировании законодательства, регламентирующего сферу государственного финансового контроля.

Так, в 2011 г. был принят Федеральный закон № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», а спустя два года — новый Федеральный закон № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» и Федеральный закон № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». По замыслу авторов указанные нормативные правовые акты были призваны оказать серьезное влияние на развитие системы государственного финансового контроля в нашей стране.

Однако, к сожалению, ситуация с формированием правовой базы для функционирования системы ГФК не получила своего должного разрешения. По-прежнему существует множество нормативно-правовых актов (более 260), которые не представляют собой четко сформированную систему. Кроме того, нередко их нормы затрудняют работу контрольных органов, довольно часто целые сферы экономической деятельности остаются без их внимания.

Это проявляется в путаности нормативно-правовых актов, нечеткости или различиях в их формулировках, отсутствии конкретных механизмов взаимодействия между органами, осуществляющими ГФК. Очевидно, что необходимо стандартизировать и систематизировать уже имеющиеся нормативные документы в сфере финансового контроля.

Откровенно слабая нормативно-правовая база, являющаяся правовой основой ГФК в Российской Федерации проявляется в том, что, во-первых, отсутствует четкое разграничение полномочий органов финансового контроля, в силу чего происходит порой либо их дублирование, либо отсутствие как таковых. Во-вторых, это отсутствие четкого алгоритма действий при обнаружении нарушений, как со стороны субъекта финансового контроля, так и со стороны объекта. В-третьих, отсутствие унифицированной методологии контрольной деятельности, единых внутренних стандартов.

Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» от 28.01.2011 года в определенной степени разрешил проблему независимости контрольно-счетных органов (далее - КСО) от региональных органов законодательной власти. По сути, произошло отделение органов финансового контроля от органов законодательной власти, изменился подход к формированию и статусу КСО.

Можно с уверенностью сказать, что такая реформа несет собой положительный эффект в развитии ГФК в России, поскольку с ее развитием реализуется принцип независимости органов ГФК, что будет в большей степени способствовать максимально качественно, эффективно и результативно проводить контрольные мероприятия в финансовой сфере.

В настоящее время в законодательстве отсутствует четкое определение таких терминов как «государственный контроль» и «государственный аудит» и соотношения между ними. Хотя в Бюджетном кодексе Российской Федерации существует термин «аудит», однако и здесь прослеживается свойственная законодателю бессистемность, поскольку нет единого подхода к определению аудита. Взять, к примеру, ст. 157 БК РФ «Бюджетные полномочия органов государственного (муниципального) финансового контроля» и ст. 168.3 БК РФ «Полномочия временной финансовой администрации и главы временной финансовой администрации». В первом случае аудит выступает как контроль, а во втором – как проверка.

Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (далее – Закон о Счетной палате РФ) регулирует отношения, возникающие в процессе осуществления Счетной палатой внешнего государственного аудита (контроля) порядка формирования, управления и распоряжения средствами федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, федеральной собственностью (далее – федеральные ресурсы) и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты [7]. Между тем, в Законе о Счетной палате нет разграничения между «контролем» и «аудитом».

Можно полагать, что причиной данной ситуации является неоднозначность трактовок соотношения между понятиями контроль и аудит в российской научной литературе. Так, например, Е.В. Рябова различает указанные понятия, так как, по ее мнению, 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 национальных проектов [4].

По мнению С.В. Степашина понятие "государственный контроль" используется в отношении систем внутреннего финансового контроля, самоконтроля государства, которые созданы государственными органами исполнительной власти, а "государственный аудит" охватывает все, что относится к системе внешнего, независимого публичного контроля – контроля за деятельностью органов государства по управлению общественными ресурсами [5].

Формирование правовой базы ГФК, по нашему мнению, должно осуществляться на основе федерального закона о государственном финансовом контроле, о необходимости разработки которого давно идет речь в российской литературе. Однако есть и противники данного подхода, которые аргументируют это тем, что нет смысла дублировать нормы, которые уже есть в Бюджетном кодексе, Налоговом кодексе Российской Федерации, а также в Федеральном законе от 10.12.2003 №173 «О валютном регулировании и валютном контроле».

Этого мнения придерживается и Министерство Финансов Российской Федерации, активно выступающее против создания единого закона о ГФК. Однако практика показала ошибочность такого подхода, поскольку даже при почти одновременном принятии в 2011–2013 гг. рассматриваемых в статье законодательных актов, между ними существуют противоречия в отдельных нормах, а также отличаются трактовки одинаковых терминов. Следствием такого подхода, когда различные сферы государственного финансового контроля регулируются отдельными нормативными правовыми актами без их взаимной увязки является то, что органы ГФК применяют различные принципы и методы при осуществлении контрольной деятельности, также существует дублирование их полномочий.

Помимо этого необходимо еще раз подчеркнуть, что бюджетный контроль является подвидом финансового контроля. То есть финансовый контроль осуществляет свою деятельность в области всех финансов, а не только лишь бюджетных правоотношений, которые входят в понятие финансов. Отсюда непонятна логика законодателя, который приравнивает финансовый контроль к бюджетному контролю, чем вносит путаницу в правоотношения, связанные с ГФК.

К сожалению, приходится констатировать, что в российском законодательстве нет единой

методологии проведения ГФК, нет единых принципов, нет четкого разделения сфер деятельности КСО всех уровней. Отсутствует ясность в определении целей и задач КСО, их функций и полномочий. Так, например, в Законе о Счетной палате некоторые функции отнесены к полномочиям, задачи - к целям и наоборот.

Нет единого понимания в законодательстве и в том, что является видами ГФК, а что - его формами. Так, в ст. 265 БК РФ выделяются такие виды контроля как: предварительный и последующий. А в ст. 19 Закона о Счетной палате представлены уже формы осуществления государственного аудита (контроля): предварительный контроль, оперативный анализ и последующий контроль. В ст. 267.1 БК РФ говорится о методах финансового контроля: проверка, ревизия, обследование, санкционирование операций. А в ст. 16 Закона о Счетной палате мы видим проверку, ревизию, анализ, обследование и мониторинг. Все это в очередной раз говорит о том, что необходим единый унифицированный закон о ГФК.

В указанном законе непременно должны быть учтены и четко определены основные понятия: «финансовый контроль», «надзор», «ревизия», «проверка», «внешний контроль и внутренний». Необходимо также учесть и перечень общих принципов финансового контроля; единые методы; должен быть определен круг органов, в обязанности которых входит осуществление финансового контроля, а также их полномочия и функции, сфера деятельности и порядок взаимодействия; выявляемые при осуществлении ГФК, а также перечни нарушений и недостатков; порядок принятия контрольных мер и санкций по выявленным нарушениям.

Необходимо четкое законодательное закрепление компетенции каждого из контрольных органов, исключение дублирования и параллелизма. Создание закона о ГФК ускорит темпы развития финансового контроля в стране, что позволит ему стать более эффективным институтом, который будет способен отвечать новым вызовам. Путь простого реформирования уже существующих законов не позволит привести все нормы о ГФК в понятный и качественно новый вид. Это лишь еще более запутает всю деятельность в области ГФК.

При формировании правовой основы ГФК в России следует исходить из положений Лимской декларации руководящих принципов контроля, принятую IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИН-ТОСАИ) в г. Лима (Республика Перу) в 1977 году. Она содержит основные принципы, методы и формы деятельности высших органов государственного контроля, которые Организация объединенных наций в 2011 году рекомендовала применять странам-членам ООН при формировании своих контрольных систем за государственными финансами.

Список литературы:

1. Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы. – М.: Финансы, ЮНИТИ, 2003.
2. Бурцев В.В. Организация системы государственного финансового контроля в РФ: теория и практика. – М.: Дашков и К, 2002.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федер. закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 30.11.2016) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998 - № 31, Ст. 3823.
4. Рябова Е.В. Государственный аудит: возможность закрепления данного понятия в российском законодательстве // Юридический мир. 2013. № 2. С. 13-16.
5. Степашин С.В. Государственный аудит: введение в специальность (текст выступления перед студентами Высшей школы государственного аудита Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова. Москва, сентябрь 2009 г.).
6. Указ Президента РФ от 1 июня 1998 г. № 640 «О порядке ведения личных дел лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации в порядке назначения и государственные должности федеральной государственной службы».

7. Федеральный закон № 41-ФЗ «О Счетной палате РФ» от 05.04.2013 (ред. от 03.07.2016). – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL.: <http://www.consultant.ru> (Дата обращения: 25.11.2016).