

ИРИНА МИСАНОВА

# «Где чего в приходе и расходе...»

## Российская система государственного финансового контроля на путях становления и развития

В 1699 году Петр Великий создавал систему государственного финансового контроля в реформируемой России. Уже тогда он поставил задачи изучать «что, где чего в приходе и расходе, и кому что должно на что расход держать, чтобы ему, Великому государю, о тех делах известно было всегда, и смотреть во всем государстве расходов и ненужное, а особливо напрасное, отставлять»<sup>1</sup>. С тех пор в системе государственного финансового контроля изменились только формы и методы, а главная задача по-прежнему та же: объективное информирование государственной власти и всемерное содействие экономии и эффективному использованию государственных ресурсов.

Очевидно, что создающаяся в России система такого рода должна соответствовать положениям Лимской декларации о руководящих принципах контроля<sup>2</sup>, принятой еще в 1977 году IX конгрессом Международной

организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ)<sup>3</sup>. Кроме того, декларация XX конгресса ИНТОСАИ также призывает всех членов Международной организации высших органов финансового контроля использовать стандарты ИНТОСАИ в качестве справочного материала при разработке собственных стандартов. Следует отметить, что Россия является активным участником этой организации и возглавляет работу ее важнейших рабочих групп.

В новой системе бюджетных координат государству следует контролировать не только и не столько тех-

---

<sup>3</sup> В состав ИНТОСАИ (International Organisation of Supreme Audit Institutions — INTOSAI) входят высшие органы финансового контроля 188 государств, Европейский суд аудиторов и три ассоциированных члена. Организация была создана в 1953 году представителями высших органов финансового контроля 34 государств на первом конгрессе, проведенном на Кубе. Организация является автономной, независимой, неполитической, неправительственной, созданной в качестве постоянного института для обмена идеями и опытом в сфере внешнего аудита между высшими органами финансового контроля государств мира. Организация имеет консультативный статус при Экономическом и социальном совете ООН. Штаб-квартира ИНТОСАИ расположена в Вене, где действует секретариат организации на базе высшего органа финансового контроля Австрии (Rechnungshof). Официальные рабочие языки: арабский, испанский, английский, французский и немецкий.

---

<sup>1</sup> *Цит. по:* «Управленческая элита Российской империи. История министерств, 1802—1917». СПб., 2008. С. 364 — 365.

<sup>2</sup> См. **В. П. Горегляд**. Выступление заместителя Председателя Счетной палаты Российской Федерации на научно-практической конференции «Проблемы нормативного правового регулирования государственного финансового контроля». М., 2010.

МИСАНОВА Ирина Николаевна — член Совета по государственной культурной политике при председателе Совета Федерации, кандидат технических наук.

нологию расходов, сколько решение конкретных функциональных задач, поставленных перед государственными управленческими структурами. Иначе говоря, речь идет о повышении ответственности распорядителей бюджетных средств за достижение поставленных целей путем внедрения системы мониторинга и оценки эффективности их деятельности. Отслеживать степень выполнения принятых на себя обязательств на основе установленных показателей конечных и непосредственных результатов деятельности и есть одна из задач системы.

Для выполнения ее система государственных контрольных органов должна быть единой в структурном и методологическом отношении, функционально определенной, с четко прописанными правами, охватывающими всю совокупность бюджетных ресурсов, направленных в экономику. Это позволит, с одной стороны, исключить излишнее дублирование, оптимизировать государственные затраты на обеспечение функционирования контрольных органов и, с другой — существенно повысить их эффективность.

Предстоит наладить строгий контроль за бюджетными средствами (инвестициями государства) на всех стадиях бюджетного процесса и ввести ответственность бюджетополучателей за целевое расходование бюджетных ассигнований. Этому должны содействовать четкое определение порядка формирования и исполнения бюджета развития и контроль за бюджетными средствами со стороны законодательной и исполнительной властей на всех стадиях бюджетного процесса.

Причем нет необходимости в избыточном и порой необоснованном контроле, а тем более во вмешательстве в финансово-хозяйственную де-

ятельность объекта проверки. Речь идет о методах, которые будут сочетать принцип невмешательства в текущую финансово-хозяйственную деятельность корпораций с объективными и точными оценками законности и эффективности использования ими получаемых бюджетных средств.

Действующий Бюджетный кодекс Российской Федерации далеко не в полной мере справляется с задачей определения основ государственного и муниципального контроля. Это приводит к замкнутости контроля по уровням бюджетной системы и слабости взаимодействия, координации и контроля органов государственной власти вышестоящего уровня бюджетной системы Российской Федерации над нижестоящими. Действующее в настоящее время федеральное законодательство практически не регламентирует организацию финансового контроля на региональном, а тем более на муниципальном уровне.

На сегодняшний день существуют как бы три основных контура финансового контроля, функционирующих практически самостоятельно:

— президентский финансовый контроль во главе с Контрольным управлением главы государства;

— внутренний финансовый контроль распорядителя бюджетных средств;

— внешний финансовый контроль, независимый, осуществляемый от лица представительных органов власти. Эту функцию выполняют Счетная палата России и контрольно-счетные органы субъектов РФ.

Существуют также собственные контрольные структуры и у органов государственной исполнительной власти. Следовательно, налицо множественность контрольных органов, которые объективно дублируются.

Анализ закона Российской Федерации «Об общих принципах организации деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»

С учетом положений Федерального закона России № 6—ФЗ «Об общих принципах организации деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» от 7 февраля 2011 года<sup>4</sup> представляется актуальным вопрос о контроле за использованием бюджетных денег, межбюджетных трансфертов, имущества, проведении экспертиз проектов законов о бюджетах и территориальных государственных внебюджетных фондов, оценке необходимости предоставления налоговых льгот, госгарантий и поручительств, а также бюджетных кредитов за счет средств бюджетов. При обнаружении фактов, в которых просматриваются признаки преступлений или коррупции, контрольно-счетные органы обязаны незамедлительно передавать материалы в правоохранительные органы.

Аудиторам дается право проверять все организации, которые получают государственные субсидии, кредиты и гарантии за счет средств бюджетов. Эта норма распространяется и на коммерческие фирмы, но может быть применена лишь в том случае, если возможность таких проверок изначально указывается в договорах о предоставлении средств из региональных и муниципальных бюджетов. Тем не менее полномочия действительно очень серьезные. Так, при необходимости сотрудники счетных органов могут беспрепятственно входить на территории

и в помещения, занимаемые проверяемыми организациями, запрашивать и изымать документы, касающиеся их финансово-хозяйственной деятельности, в том числе содержащие государственную, служебную, коммерческую тайну, знакомиться с технической документацией к электронным базам данных, а также печатывать кассы, служебные помещения, склады и архивы. И разумеется, требовать предоставления необходимой информации по своим запросам от госслужб.

В двух статьях закона предусматривается обязанность государственных и муниципальных органов, проверяемых организаций, банков и их должностных лиц выполнять требования и запросы сотрудников контрольно-счетных органов. Тех, кто по каким-либо причинам воспрепятствует контролерам, ждет административная ответственность. Специальная глава закона говорит о недопустимости давления на работников контрольно-счетных органов (КСО). Речь идет как о насильственных действиях, так и об оскорблениях, клевете и распространении заведомо ложной информации о деятельности аудиторов.

Органам финансового контроля гарантирована организационная и функциональная независимость. Они наделены правом действовать самостоятельно. Их деятельность не может быть приостановлена, в том числе в связи с досрочным прекращением полномочий образовавшего их законодательного (представительного) органа. До недавнего же времени около четверти контрольно-счетных органов субъектов Федерации не имели статуса самостоятельного юридического лица<sup>5</sup>. Они были, как правило, малочисленными аппаратными подразделениями законодательных

<sup>4</sup> См. «Российская газета». 11.02.2011. Вступил в силу с 1 октября 2011 года.

<sup>5</sup> См. Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации. — [www.ach.gov.ru](http://www.ach.gov.ru)

собраний, что заметно затрудняло их контрольную деятельность, придавало ей сугубо демонстративный характер.

Хочется также отметить и тот факт, что теперь создавать местные счетные палаты могут только региональные законодательные собрания либо представительные органы муниципальных образований. Они же отныне проводят все кадровые назначения. Требования к кандидатам на должности председателей контрольно-счетных органов и их заместителей, аудиторов в духе времени прописаны столь же четко. Во-первых, они должны иметь высшее образование и опыт работы в области государственного, муниципального управления или аудита, экономики, финансов, юриспруденции. Во-вторых, для них обязательным является гражданство России. В-третьих, они не должны состоять в родстве с местной «верхушкой», в том числе — с руководителями судебных и правоохранительных органов. В-четвертых, кандидаты обязаны предоставлять сведения о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера. Это же касается их супругов и детей. Всем сотрудникам счетных палат запрещается заниматься какой-либо иной деятельностью, кроме преподавательской, научной или творческой.

Председатель Счетной палаты Российской Федерации С. В. Степашин полагает, что вступление в силу этого закона, обобщающего 15-летний опыт работы института внешнего финансового контроля, стало главным событием в развитии государственного аудита в России<sup>6</sup>. Принятый закон вносит очередной вклад в дело правового закрепления роли органов

финансового контроля как элементов обратной связи между обществом и государством. В части взаимодействия с контрольно-счетными органами широкими правами теперь наделена федеральная Счетная палата. Она будет оказывать им организационную, правовую, информационную, методическую и иную помощь, содействовать в профессиональной подготовке, переподготовке и повышении квалификации работников. В частности, по обращению самих КСО субъектов Федерации или образующих их органов Счетная палата будет осуществлять анализ деятельности органов финансового контроля и давать рекомендации по ее улучшению<sup>7</sup>.

Фактически, с учетом ее роли в уже успешно действующей немало лет Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации, Счетная палата становится координатором всей системы внешнего государственного контроля. Несомненно, такая роль поможет существенно повысить результативность контрольных мероприятий. Уже известно множество примеров успешных совместных контрольных мероприятий федеральной палаты с КСО субъектов Федерации. Так, многочисленные финансовые нарушения были выявлены проверкой целевого и эффективного использования средств.

В ходе комплекса контрольных и экспертно-аналитических мероприятий по Государственной программе вооружений было выявлено несовершенство системы программно-целевого планирования<sup>8</sup>. В частности,

<sup>6</sup> См. «Тезисы доклада Председателя Счетной палаты Российской Федерации С. В. Степашина на международной научно-практической конференции. Швейцария, кантон Вале, Сьерр, 11 июля 2011». — Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации ([www.ach.gov.ru/ru/chairman](http://www.ach.gov.ru/ru/chairman)).

<sup>7</sup> См. **Л. Н. Овсянников**. Правовая база финансового контроля: новое и старое. — «Финансовый журнал / Financial Journal». 2012. № 1. С. 29—30.

<sup>8</sup> См. **В. П. Горегляд**. Выступление заместителя Председателя Счетной палаты Российской Федерации на научно-практической конференции «Проблемы нормативного правового регулирования государственного финансового контроля». С. 9.

выделяемые лимиты оборонного заказа не соответствуют тому, что было запланировано в программе; в результате часть работ постоянно недофинансируется, увеличиваются сроки их выполнения. И сама программа не содержит комплексных критериев и показателей эффективности выполнения программных мероприятий. Выявлена низкая реализуемость результатов научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (НИОКР): за три года 80 процентов научно-исследовательских разработок не нашли применения в качестве научного задела, только 37 процентов законченных ОКР реализовано в серийном производстве.

### Контрольные мероприятия в особых экономических зонах

Важная тема сегодня — инновационная политика. В частности, по результатам проведенных Счетной палатой контрольных мероприятий в особых экономических зонах технико-внедренческого типа «Зеленоград» и «Дубна» было отмечено, что в нормативных правовых актах Минэкономразвития России не установлены критерии, определяющие инновационность продукции. Немало и иных нарушений. Одна из причин — ведомственная система контроля за расходованием государственных средств и качеством работ, выполненных на объектах, являлась неэффективной. Согласитесь, что аудит эффективности подобного рода чрезвычайно важен и необходим. Кроме того, хочется отметить работу, которая проводится в части оценки эффективности использования затрат по основным национальным проектам.

Таким, например, как проект «Здоровье». Проведенный и заслушанный

на коллегии аудит эффективности использования медицинского оборудования, закупленного в рамках реализации приоритетного национального проекта «Здоровье» (он был проведен совместно с контрольно-счетными органами Ленинградской области и Республики Татарстан)<sup>9</sup>, показал отсутствие единой государственной ценовой политики по госзакупкам, что ведет к существенной (от 1,5 до 2,5 раза) разнице импортных контрактных цен и цен государственных контрактов. В итоге расчетный объем неэффективного использования средств федерального бюджета на эти цели составил более 1 миллиарда рублей. Анализ эффективности работы поставленного медицинского оборудования свидетельствует о недоиспользовании его технических возможностей для оказания медицинской помощи населению. В ходе аудита эффективности был широко использован также и такой методологический прием, как социологический опрос. На основе данных опроса выявлена тенденция замещения бесплатной медицинской помощи платными медицинскими услугами в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения.

Важна также оценка документов, определяющих стратегию развития страны. И в этом смысле хотелось бы отметить проведенный «Стратегический аудит использования и приращения потенциала нефтеперерабатывающей промышленности Российской Федерации» (ноябрь 2010 года). Он позволил выявить несоответствие данных Минэнерго России по планируемым инвестициям в модернизацию заводов и прогнозируемого изменения структуры и объемов выхода продукции нефтеперераба-

<sup>9</sup> Там же. С. 10.

тывающих предприятий. Закон носит антикоррупционный характер. Однако и в нем все еще не учтен тот факт, что в литературе по финансовому контролю имеются существенные различия по основным терминам и определениям. И эти различия проникают в соответствующие нормативные акты.

Вопросы законодательных основ финансового контроля не раз обсуждались на научных форумах, профессиональных встречах специалистов, экспертов, в печати. Но в силу неопределенности ряда важных аспектов они продолжают привлекать к себе внимание. Конечно, следовало бы анализировать законопроект, а не закон, уже принятый и начавший действовать. Но, к сожалению, наши законодатели не склонны к дискуссиям и не учитывают мнение независимых экспертов. В результате, не отрицая значения документа и его достоинств, приходится признавать наличие в нем существенных недостатков.

Закон о КСО получился внутренне противоречивым, он привнес в правовую базу государственного и муниципального финансового контроля (ГМФК) новые разночтения. Остались нерешенными вопросы, в которые следовало внести определенность. Более того, отдельные положения закона могут скорее дезориентировать финансовых контролеров в субъектах Федерации и муниципалитетах, вместо того чтобы помочь им, и в конечном итоге не будут способствовать повышению результативности контроля.

Разумеется, законодателям виднее, как строить содержание документа, каким образом регламентировать деятельность, которой он посвящен. Беда, однако, в том, что в данном случае в формулировках полномочий КСО присутствуют и нелогичные разночтения с полномочиями федераль-

ного контрольного органа, и внутренние противоречия. Эти негативные качества документа причудливым образом переплетаются.

Также без достаточных оснований в пунктах статьи 7 дублируется полномочие КСО по контролю за управлением, распоряжением, использованием имущества, находящегося в государственной (муниципальной) собственности субъекта Федерации (муниципального образования) (пп. 5 п. 1 и 2, пп. 1 п. 14). Все это, как мы понимаем, в рассматриваемом законе снижает качество документа, делает его установки непоследовательными и, как было сказано выше, противоречивыми. То есть еще один принятый закон в существующем виде вносит в правовую базу новые неувязки. Кроме того, абсолютно очевиден тот факт, что детализация процедур бюджетного контроля вообще не является предметом федерального закона, а относится к разряду федеральных стандартов, регламентирующих процесс контроля.

К сожалению, изложенным выше претензии к новому закону не исчерпываются.

## Стандартизация контроля

В мировой практике признано, что финансовый контроль следует осуществлять в соответствии с определенными стандартами. Отечественная практика тоже работает в этом направлении. В аудиторской деятельности сложилась довольно стройная, хотя и не лишенная определенных недостатков, конструкция стандартизации. Успешно применяются федеральные стандарты аудита. Многие объединения и организации аудиторов дополняют их своими собственными. Все это предусмотрено законом.

В сфере же государственного и муниципального финансового контроля (ГФМК) ситуация остается неоднозначной. Федеральных стандартов в этой сфере нет. Счетная палата имеет свои собственные и постоянно их варьирует. Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор) пыталась внедрить свой вариант, согласовывая его по неясным причинам с органами власти субъектов Федерации. Есть стандарты и у многих контрольно-счетных органов (КСО). Но в целом состояние стандартизации ГФМК, которая по определению предполагает строгость построения, остается хаотичным.

Новый закон о КСО содержит статью с многообещающим названием «Стандарты внешнего государственного и муниципального контроля», но желательной определенности в дело стандартизации она не вносит. Сохраняется неизменным действующее положение, когда каждый КСО утверждает себе стандарты сам. Теперь, правда, в соответствии с общими требованиями, утвержденными либо Счетной палатой Российской Федерации (таких требований пока нет), либо... им самим. Вопрос о федеральных стандартах внешнего ГФМК остается открытым.

На наш взгляд, утверждать их должна Счетная палата для всей системы внешнего ГФМК. Основания для этого дают положения Бюджетного кодекса Российской Федерации (БК РФ) о бюджетной системе страны, прежде всего о ее принципах, перечень которых открывается принципом единства системы. При этом наличие стандартов внешнего контроля не должно исключать необходимости общих федеральных стандартов ГФМК. Основные задачи, организация, принципы осуществления внешнего и внутреннего контроля, требования к деятельности его органов не могут

быть разными, тогда как специфику призваны отражать как раз отраслевые стандарты.

Законодатели при принятии закона о КСО ушли от решения и некоторых других вопросов, имеющих существенное значение для контрольной деятельности в сфере государственных и муниципальных финансов. Известно, что после исключения понятия «ревизия» из БК РФ в большинстве других законодательных и нормативно-правовых актов, начиная с закона о Счетной палате, это понятие сохранилось. Как один из основных методов контроля ревизия использовалась и используется в необходимых случаях большинством органов финансового контроля.

В законе о КСО авторы ограничились обобщающим термином «контрольные мероприятия», не детализируя его содержание. Формально такой подход понятен. Он вызван желанием не противоречить БК РФ. Но тогда нужно исключить ревизию как метод контроля из всех остальных нормативно-правовых документов, запретить ее использование в контрольном деле. Очевидно, что этого не произойдет. Однако и сложившаяся неопределенность в регламентировании ревизии повышению уровня контрольной деятельности и обеспечению надежности ее результатов способствовать не может.

В целях объективности приходится отметить некоторую нелогичность построения нового документа, его недоработанность в редакционном отношении. Вопрос этот отнюдь не является техническим. Порядок следования в тексте акта устанавливаемых им норм обычно подчеркивает их значимость, взаимосвязь и взаимозависимость, происходит правовое ранжирование, становится понятным, наличие каких норм определяет возможность реализации остальных.

Неточность же формулировок здесь просто недопустима.

Как правило, в документах такого назначения в первую очередь определяются статус и полномочия органов, деятельность которых регламентируется. Здесь полномочия КСО оторваны от их статуса. Статья об основах статуса поставлена третьей — она как раз на своем месте; а вот статья о полномочиях оказалась только девятой. Их разделяют объемные, излишне детализированные, многословные статьи второго плана о порядке назначения, требованиях к кандидатурам и гарантиях статуса должностных лиц. К сожалению, неувязка подобного рода в рассматриваемом законе не единична. Так, статья об обязательности исполнения требований должностных лиц КСО почему-то предшествует статье, устанавливающей их право предъявлять необходимые для осуществления контроля требования.

Отдельные формулировки отличаются неопределенностью, которая может ввести в заблуждение. Установлено, например, что должностные лица КСО имеют право «составлять протоколы об административных нарушениях, если такое право предусмотрено законодательством Российской Федерации» (пп. 9 п. 1 ст. 14). Сейчас такое право применительно к органам внешнего ГМФК предусмотрено Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях только для инспекторов федеральной Счетной палаты.

Из приведенного анализа напрашивается ряд выводов. Во-первых, недавно вступивший в действие закон требует доработки. Ряд его статей изначально нуждается в изменениях и поправках, хотя сейчас с ними следует несколько подождать, чтобы выяснить, что покажет практика применения нового акта. Но в любом случае целесообразно, чтобы

поправки в законе о КСО корреспондировались с изменениями в правовой базе ГМФК.

Во-вторых, стала еще более очевидной и насущной потребность в дополнениях к закону о Счетной палате. Уже неоднократно говорилось, что задачи, функции и полномочия этого органа по осуществлению внешнего государственного финансового контроля должны быть более четко и определенно прописаны в законодательстве. Обнаружившиеся в связи с положениями закона о КСО разночтения (в отдельных случаях противоречия) в законодательных актах не способствуют укреплению правовой базы внешнего ГМФК и финансового контроля в целом. В частности, в рассматриваемом акте неуместен полезный по существу пункт 7 статьи 18 закона о КСО «Взаимодействие контрольно-счетных органов», наделяющий федеральную Счетную палату правами, которых у нее не было ранее. Это один из показательных примеров того, что содержание закона выходит за рамки, определяемые его названием, а также еще один аргумент в пользу поправок в закон о Счетной палате.

В-третьих, после принятия нового закона многое в нормативно-правовом регулировании контроля осталось по-старому, то есть за рамками правовых обоснований. Такое положение говорит о том, что вопрос о федеральном законе об основах государственного финансового контроля с повестки дня не снят. По-прежнему остается ряд нерешенных проблем, которые тормозят развитие единой системы государственного контроля в стране, а также практическую реализацию мер, предусмотренных Программой правительства по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года. В частности, не зафиксированы базовые принципы и стандарты организа-

ции единой системы государственного финансового контроля.

Правовая база ГМФК все еще остается очень несовершенной; как показано выше, ныне она лишь пополнилась разночтениями, появление которых — следствие попыток хотя бы в какой-то мере согласовать различные подходы к формированию нормативно-правовых основ ГМФК. Все более отчетливо вырисовывается стремление создать для государственного внешнего и государственного внут-

но и для подконтрольных учреждений и организаций. Поэтому контрольная деятельность должна осуществляться исключительно в пределах и в порядке, установленном законом или иным нормативно-правовым актом и на основе равенства контролеров и контролируемых перед законом. Но все сказанное будет работать при условии:

- добротной правовой базы, регламентирующей контрольную работу;
- знания закона и его правильного применения должностными лицами.

Решить задачу установления единых правовых норм может федеральный закон об основах ГМФК. Аргументов в пользу его принятия вполне достаточно, поскольку в правовом регулировании ГМФК остается много острых и нерешенных проблем. Важно отметить, что в отдельных субъектах РФ даже приняты соб-

## Основные закономерности контрольной деятельности в сфере государственных (муниципальных) финансов являются общими не только для всех ее разновидностей и органов, но и для подконтрольных учреждений и организаций.

ренного (равно и муниципального) контроля правовые базы различного уровня: для внешнего — федеральные законы, для внутреннего — нормативные акты исполнительной власти. Но это неправильно. Экономически государственный финансовый контроль — цельный процесс, неотъемлемая составляющая управления государственными финансами. Его деление на внешний и внутренний — момент организационный, в наших условиях — следствие конституционного разграничения полномочий различных ветвей власти. То же относится и к контролю муниципальному.

Основные закономерности контрольной деятельности в сфере государственных (муниципальных) финансов являются общими не только для всех ее разновидностей и органов,

но и для подконтрольных учреждений и организаций. Поэтому контрольная деятельность должна осуществляться исключительно в пределах и в порядке, установленном законом или иным нормативно-правовым актом и на основе равенства контролеров и контролируемых перед законом. Но все сказанное будет работать при условии:

<sup>10</sup> См., например: закон Волгоградской области от 4 декабря 2008 года № 1800-ОД «О финансовом контроле на территории Волгоградской области»; закон Нижегородской области от 9 марта 2010 года № 36-3 «О государственном финансовом контроле в Нижегородской области». В настоящий документ на сегодня внесены изменения следующими документами: закон Нижегородской области от 4 марта 2011 года № 37-3, закон Нижегородской области от 12 марта 2012 года № 21-3; закон Республики Саха (Якутия) от 22 марта 2006 года 320-3 № 653-III «О государственном финансовом контроле в Республике Саха (Якутия). Кроме того, внесены изменения следующими документами: законами Республики Саха (Якутия) от 14 октября 2009 года № 337-IV и от 17 ноября 2009 года № 385-IV.

власти, утверждены стандарты финансового контроля исполнительной власти, действуют координационные советы. На местном уровне — преимущественно в муниципальных районах и городских округах — созданы контрольно-счетные органы. Получается, что органов ГМФК у нас достаточно, да и документов для правового обеспечения их работы принято немало.

Подводя итог, еще раз перечислим базовые федеральные документы, регулирующие ГМФК в настоящее время. К их числу относятся Конституция РФ, Бюджетный кодекс РФ, Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации», Федеральный закон о КСО, Указ Президента РФ от 25 июля 1996 года № 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в РФ», Положение о Росфиннадзоре, Положение о требованиях к осуществлению государственного финансового контроля.

Полагаем, однако (и это мнение разделяет целый ряд ученых-правоведов), что наличие более 260 законов, указов, постановлений и иных правовых актов, регулирующих отношения в области финансового контроля, отнюдь не обеспечивает координации и взаимодействия между контрольно-финансовыми органами, а порой, напротив, вносит в контрольную деятельность рассогласованность<sup>11</sup>.

## О необходимости единого правового определения государственного финансового контроля

Между тем до настоящего времени в основополагающих финансово-кон-

трольных актах все еще отсутствует единое правовое определение государственного финансового контроля. Точно так же нигде не определено, что такое «орган государственного финансового контроля», хотя само это понятие используется довольно широко, в том числе в законодательных актах, где и федеральная Счетная палата, и КСО всех уровней представлены именно как органы такого рода. При этом Росфиннадзор, решающий в подконтрольной сфере в основном те же задачи, что и органы внешнего контроля, органом ГМФК не именуется, поскольку он является «федеральным органом исполнительной власти», согласно утвержденному Правительством России Положению о Росфиннадзоре, причем слова «государственный финансовый контроль» в Положении попросту отсутствуют. В то же время понятие «финансовый» распространяется на налоговый, валютный, банковский и таможенный контроль.

И это еще не все. Содержательно проблема определения ГМФК может быть рассмотрена в узком и широком смысле. Так, например, в советское время Совет народных комиссаров СССР (СНК СССР) в 1927 году утвердил подготовленное Народным комиссариатом финансов Положение о государственном финансовом контроле. В циркуляре Центрального исполнительного комитета СССР и СНК СССР о принятии этого, по сути, законодательного акта к руководству говорилось: «Отсутствие закона, определяющего права и полномочия государственного финансового контроля, создает серьезные затруднения в его работе и препятствует успешному выполнению возложенных на него задач»<sup>12</sup>. То же самое можно констати-

<sup>11</sup> См. Т. В. Конюхова, М. А. Гармасва, А. В. Юрева. Правовое обеспечение финансового контроля в Российской Федерации. — «Право и экономика». 2006. № 4. С. 45—50; № 5. С. 27—33; № 6. С. 63—64.

<sup>12</sup> «Положения о государственном финансовом контроле. Циркуляр ЦИК СССР и СНК СССР от 26 мая 1927 г.» — «Государственный финансовый контроль: Сборник». М., 1927. С. 13.

ровать и сегодня, приняв эту констатацию за аргументацию в пользу закона об основах ГМФК.

Между тем в России сохраняется относительно высокий уровень государственных субсидий, тогда как эффективность использования государственных средств чрезвычайно низка. По-прежнему остаются нерешенными вопросы:

— реального совершенствования налоговой системы — налогового администрирования;

— совершенствования системы контроля за исполнением налоговой дисциплины;

— ответственности за налоговые правонарушения;

— создания благоприятного инвестиционного климата как средства повышения инвестиционной активности и за счет консолидации внутренних источников, и вследствие притока иностранного капитала;

— выполнения функции финансового контроля за достижением стратегических целей социально-экономического развития государства, за практической деятельностью исполнительной власти по надлежащему выполнению государственных программ, за качеством разработки и реализации крупнейших инвестиционных проектов с участием государства;

— своевременной профессиональной оценки реального вклада каждого из государственных экономических институтов в социально-экономическое развитие страны.

**В** заключение разговора о проблеме хочется отметить, что сегодня как никогда назрел вопрос о необходимости

— закрепления в Бюджетном кодексе положений по разделению целей, задач и полномочий между федераль-

ными, региональными и местными органами внутреннего финансового контроля, с одной стороны, и органами внешнего финансового контроля, с другой стороны;

— изменения содержания последующего финансового контроля. Акцент должен сместиться с контроля за финансовыми потоками к контролю эффективности использования бюджетных средств.

При этом под «эффективностью» в данном случае следует понимать экономический эффект бюджетных затрат. Иными словами, аудит эффективности должен играть ведущую роль в контрольной деятельности Счетной палаты РФ и счетных палат субъектов Федерации. Такой аудит позволит жестко держать под контролем соответствие реальных результатов деятельности соответствующих учреждений заявленным социально значимым целям. Одновременно он позволит настроить весь управленческий аппарат на более внимательное, адресное отношение к конкретным запросам граждан, повысить социальную результативность работы органов исполнительной власти.

Следует обратить внимание на то, что эту функцию в полной мере могут реализовать только независимые органы финансового контроля, у которых нет ведомственной подотчетности и зависимости. По Конституции таковыми являются контрольно-счетные органы Российской Федерации.

Сегодня аудит эффективности уже используется в практической деятельности контрольно-счетных органов субъектов Федерации. Он внедряется в практику деятельности контрольно-счетных органов и муниципальных образований. Однако до сих пор в законодательстве однозначно не сформулировано право органов внешнего государственного и муниципального финансового контроля на использо-

вание этого типа аудита. Существует проблема единой методологии государственного и муниципального внешнего финансового контроля.

Принципиальным вопросом остается определение объектов финансового контроля. Кроме того, в законодательстве недостаточно четко прописаны задачи, функции и полномочия Счетной палаты по осуществлению внешнего государственного финансового контроля.

Программой повышения эффективности бюджетных расходов предусматривается контроль за юридическими лицами в части использования ими бюджетных средств. Однако из текста Программы не вытекает однозначное право Счетной палаты и контрольно-счетных органов на осуществление контроля такого рода. Между тем в соответствии с Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации» ее контрольные полномочия распространяются на все организации, независимо от форм собственности.

В соответствии с упоминавшейся Лимской декларацией все операции с государственными финансами, вне зависимости от того, отражены ли они в национальном бюджете или нет, должны являться объектом проверки со стороны высшего органа финансового контроля. В декларации также отмечено, что значительные средства, расходуемые государственными органами на контракты, оправдывают особую тщательность проверки использования этих средств. Особое внимание уделяется также организации внешнего государственного аудита таких новых организационных форм, как государственные корпорации, которые призваны задействовать механизмы государственно-частного партнерства. Здесь речь идет о стратегической эффективности форми-

рования государственных ресурсов использования бюджетных средств и распоряжения государственной собственностью. В комплексе задач необходимо предусмотреть предварительный финансовый контроль всех наиболее важных с точки зрения бюджетно-финансовых отношений законодательных актов.

В целом же, хотя Счетная палата достаточно успешно справляется с задачами контроля за движением государственных ресурсов, включая оценку эффективности их использования, однако переориентация бюджетной политики на решение стратегических проблем социально-экономического развития страны, увеличение бюджетных расходов инвестиционного и инновационного характера ставят перед контрольными органами новые задачи. Именно поэтому в Приоритетные направления деятельности Счетной палаты Российской Федерации на 2011—2013 годы включен специальный раздел «Основные направления контроля реализации стратегических целей и приоритетов Российской Федерации, определенных программными документами органов государственной власти Российской Федерации»<sup>13</sup>.

Он включает два подраздела. Первый подраздел — «Контроль реализации общегосударственных программных документов, утвержденных высшими органами государственной власти Российской Федерации». Во втором подразделе — «Контроль исполнения отраслевых документов стратегического и концептуального

<sup>13</sup> См.: «Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации». 2011. № 1(157); **В. П. Горегляд**. Выступление заместителя Председателя Счетной палаты Российской Федерации на научно-практической конференции «Проблемы нормативного правового регулирования государственного финансового контроля».

характера» — предусматривается систематизированный комплекс контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, сгруппированных по пяти основным блокам:

- новое качество жизни;
- инновационное развитие и модернизация экономики;
- обеспечение национальной безопасности;
- сбалансированное региональное развитие;
- эффективное государство.

Такая постановка задач позволяет организовать либо мониторинг осуществления тех или иных программных документов, либо подготовить сводный аналитический доклад по их реализации.

Контроль Счетной палаты за деятельностью органов исполнительной власти, в функциональные обязанности которых включены задачи

по реализации этих программ, может осуществляться в различных формах. Для осуществления такого контроля в Счетной палате в настоящее время внедряется новый тип государственного финансового контроля — стратегический аудит, применение которого также должно получить законодательное закрепление. Назначение этого типа внешнего государственного финансового контроля состоит в том, чтобы оценить качество разработки стратегий и проектов, их реализуемость и результативность. Применение стратегического аудита позволит охватить контролем весь цикл использования бюджетных средств: от разработки проекта до оценки общественной эффективности конечного результата, чего собственно на сегодняшний день нет во всей нашей системе государственного финансового контроля. ◆