

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье освещается вопрос, является ли в современных условиях государство заинтересованным пользователем информации государственного финансового контроля, на основе анализа регламентации его организации Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Ключевые слова: финансы, государственный финансовый контроль, собственник, заинтересованный пользователь.

Сегодня в научных кругах не утихают споры о том, как усовершенствовать существующую систему государственного финансового контроля (далее – ГФК) в Российской Федерации.

Многие сходятся во мнении, что ГФК в том виде, в котором он существует сегодня, не отвечает реалиям современной финансовой политики государства. Он оставляет много лазеек для использования лицами, допущенными к распоряжению государственными финансами на любом уровне, бюджетных средств в личных целях, не способствует эффективности использования денежных средств государства для достижения целей, поставленных перед сектором государственного управления.

Основной вопрос, который возникает в отношении реформирования системы ГФК, – кто должен его возглавить на федеральном уровне. При этом рассматриваются «кандидатуры» Счетной палаты Российской Федерации и Федеральной службы финансово-бюджетного и валютного надзора (далее – ФС ФБН). Считается, что без решения этого вопроса фактически невозможно создать действенную систему ГФК [1].

В пользу этого предположения говорят многие факты. Например, отсутствие взаимодействия между названными органами и другими участниками системы ГФК – главным контрольным управлением при Президенте Российской Федерации и подразделениями внутреннего контроля и аудита главных распорядителей средств федерального бюджета (далее – ГРБС). Или тот факт, что названные участники системы ГФК осуществляют одинаковые полномочия, проверяют одни и те же объекты, но при этом полученная ими информация никак не корреспондируется между собой [2, с. 10–14].

Однако данная проблема, на наш взгляд, не является ведущей. Хотя умалять ее значимость не стоит.

По нашему мнению, основная проблема системы ГФК заключается в отсутствии заинтересованного пользователя информации ГФК.

* © Кузькин А.П., Лукин А.Г., 2012

Кузькин Алексей Петрович (professor54@mail.ru), *Лукин Андрей Геннадьевич* (lagufk@mail.ru), кафедра финансового менеджмента Самарского государственного университета, 443011, Российская Федерация, г. Самара, ул. Акад. Павлова, 1.

Мы уже говорили, что ведущую роль в организации финансового контроля играет собственник, который, выступая в роли заинтересованного пользователя, устанавливает требования как к технологическим процессам, так и к правилам проведения контроля за деятельностью наемных управляющих и работников [3].

Государство как собственник выражает свой интерес через законодательные и иные нормативно-правовые акты. Поэтому обратимся к основному финансовому закону – Бюджетному кодексу. Какие же требования государство выдвинуло к ГФК?

ГФК в Бюджетном кодексе посвящен отдельный раздел, который так и называется «Государственный и муниципальный контроль» [4, Раздел IX]. Однако нигде нет определения, что такое ГФК.

Бюджетный кодекс не освещает ни целей, ни задач ГФК. Он не рассматривает ГФК как систему, выделяя лишь отдельные органы государственного и муниципального контроля.

Среди 13 принципов бюджетной системы Российской Федерации мы не находим ни одного, который можно было бы положить в основу ГФК [4, Глава 5].

Субъектами ГФК в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации являются:

- законодательные (представительные) органы власти;
- Федеральное казначейство;
- ФС ФБН;
- ГРБС;

– контрольные и финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (уполномоченные ими органы) [4, ст. 265–270].

Объектами ГФК выступают неисполнение либо ненадлежащее исполнение установленного Бюджетным кодексом порядка:

- составления и рассмотрения проектов бюджетов;
- утверждения бюджетов;
- исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- контроля за исполнением бюджетов бюджетной системы Российской Федерации [4, ст. 281].

Из всех известных видов финансового контроля ГФК классифицируется на:

- контроль, проводимый органами государственной власти (вневедомственный контроль) и ведомственный (внутренний) контроль (аудит);
- контроль, проводимый органами законодательной и исполнительной власти;
- предварительный, текущий и последующий контроль.

При этом, например, при описании полномочий органов ГФК в одном месте говорится: «Органы государственного, муниципального финансового контроля, созданные федеральными органами исполнительной власти <...> осуществляют предварительный, текущий и последующий контроль...» [4, ст. 157].

Однако, что подразумевает государство под предварительным, текущим и последующим контролем, определено только для законодательных органов власти и никак не подходит для органов ГФК, так как они не обсуждают и не утверждают бюджеты, не рассматривают отдельные их вопросы и не утверждают отчеты об их исполнении [4, ст. 265]. Поэтому органам ГФК остается только догадываться, что скрывается под указанными видами (в кодексе они отнесены к формам) финансового контроля.

Из существующих форм финансового контроля (аудита) органам ГФК предписывается использовать проведение:

- анализа отчетов об исполнении бюджетов, подготовленных органами, исполняющими бюджеты;

- экспертизы проектов указанных бюджетов, долгосрочных целевых программ и правовых актов бюджетного законодательства Российской Федерации;
- проверки бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов – получателей межбюджетных трансфертов из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации;

а также:

- получение от органов, организующих и исполняющих бюджеты, необходимой информации;

- вынесение оценки деятельности органов, исполняющих бюджеты.

Наиболее важным фактором эффективности контроля являются последствия, которые наступают в результате выявления нарушений. Существует мнение, что система народно-хозяйственного контроля, которая функционировала в Советском Союзе, потеряла свою эффективность в результате либерализации репрессивного аппарата в середине 50-х годов прошлого столетия, так как замены ему в виде рыночных регуляторов или иных экономических рычагов воздействия на нарушителей бюджетной дисциплины не существовало.

В Бюджетном кодексе Российской Федерации ответственности за нарушение бюджетного законодательства посвящена целая глава. Однако при внимательном рассмотрении ее положений обнаруживается, что требования этой главы больше похожи на декларацию, чем на реальные меры, способные остановить нарушителя бюджетного законодательства или хотя бы возместить ущерб, нанесенный им бюджетной системе.

Так, Федеральное казначейство наделено только правом приостанавливать операции по лицевым счетам получателей средств федерального бюджета или по счетам, открытым ими в кредитных организациях.

ФС ФБН предоставлено право предупреждать о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса и привлекать руководителей проверенных учреждений к административной ответственности. Кроме того, служба наделена полномочиями для принятия решения о списании (взыскании) в бесспорном порядке сумм предоставленных из федерального бюджета субсидий, субвенций, бюджетных инвестиций, использованных не по целевому назначению их получателями, то есть бюджетами других уровней или небюджетными организациями [4, ст. 284].

Счетная палата не наделена никакими полномочиями ни Бюджетным кодексом Российской Федерации, ни Федеральным законом от 11.01.1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации». Единственное, что может Счетная палата, – это выдавать предписания и представления в случае выявления тех или иных нарушений в результате контрольной деятельности [5, ст. 23, 24].

То есть Бюджетным кодексом Российской Федерации не предусмотрено даже обязательное возмещение нанесенного ущерба бюджетам бюджетной системы Российской Федерации.

Требования обязательного рассмотрения материалов проверок органов ГФК и реагирования на них, равно как и обязательного принятия мер экономического и дисциплинарного характера к нарушителям бюджетного законодательства, находящимся в ведении ГРБС, нет в бюджетных полномочиях ГРБС, перечисленных в Бюджетном кодексе Российской Федерации.

Что касается проведения внутреннего контроля (аудита), полномочия на организацию которого предоставлены ГРБС, то Бюджетный кодекс Российской Федерации также ограничивается декларацией. По данным Счетной палаты Российской Федерации, только 23 % ГРБС имеют самостоятельные службы внутреннего контроля и аудита, а 11 % ГРБС вообще не предусмотрели данные функции у себя в ведомствах [6].

Справедливости ради необходимо сказать, что требования к организации ГРБС внутреннего контроля нашли свое отражение в Приказе Минфина России от 25.12.2008 г. № 146н «Об обеспечении деятельности по осуществлению государственного финансового контроля», который положил начало государственному регулированию процессов внутреннего финансового контроля в рамках ГФК в Российской Федерации.

Что касается государственного регулирования деятельности органов ГФК, осуществляющих вневедомственный контроль, то Бюджетный кодекс Российской Федерации делегирует права по установлению их полномочий Правительству Российской Федерации [4, ст. 157] в части органов, представляющих исполнительную ветвь власти. Деятельность Счетной палаты регламентируется уже упоминавшимся Федеральным законом от 11.01.1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

Общее нормативное и методическое обеспечение деятельности по осуществлению государственного (муниципального) финансового контроля федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и исполнительно-распорядительными органами (должностными лицами) муниципальных образований закреплено за Министерством финансов Российской Федерации [4, ст. 165].

На основании нашего небольшого исследования можно сделать следующие выводы.

Во-первых, бюджетным законодательством ГФК не рассматривается как система. Существуют предусмотренные Бюджетным кодексом Российской Федерации органы, относящиеся отдельно к законодательной и отдельно к исполнительной ветвям власти, взаимодействие между которыми не предусмотрено даже в рамках одной ветви власти.

Во-вторых, органы ГФК в своей деятельности автономны. То есть государство наделило их полномочиями, которые оно считает достаточными для предотвращения нарушений, и фактически переложило на них всю ответственность за работу с нарушителями бюджетного законодательства. Можно сказать, что государство в лице органов, организующих исполнение (Минфин России) и исполняющих (ГРБС) федеральный бюджет, самоустранились от работы с нарушителями, и контрольная работа стала фактически «личным делом» органов ГФК.

В-третьих, вследствие самоустранения Минфина России и ГРБС остается неустребованной информация, которую получают органы ГФК в результате своей деятельности. То есть фактически исключена важнейшая составляющая сути финансового контроля – информационная составляющая. Эту информацию органы ГФК не могут эффективно реализовать в рамках своих полномочий (например, вопросы дисциплинарного воздействия на руководителей – нарушителей бюджетного законодательства или сокращения бюджетных ассигнований организациям, допустившим такое нарушение), а на ГРБС такой обязанности не возложено.

В-четвертых, санкции, предусмотренные бюджетным законодательством, не позволяют ни эффективно воздействовать на руководителей бюджетных организаций, ни возместить потери бюджета от их неправомерных действий.

Таким образом, на основании положений Бюджетного кодекса Российской Федерации невозможно ни организовать, ни осуществлять финансовый контроль в рамках ГФК.

Такое отношение на фоне главы 24.1 того же Бюджетного кодекса, где подробно, как в инструкции, прописаны шаги по исполнению судебных актов, или любой другой главы кодекса, отличающейся вниманием даже к мелким деталям бюджетного процесса, удивительно. Поэтому мы и говорим об отсутствии заинтересованного пользователя в области ГФК.

Такое невнимание к вопросам контроля чревато серьезными последствиями. Так, по информации ФС ФБН, только за 2010 год выявлено финансовых нарушений на общую сумму 774,1 млрд руб., из них различных нарушений при использовании средств федерального бюджета – на сумму 269,1 млрд руб. [7], что составляет около 3 % от утвержденных расходов федерального бюджета на 2010 год [8, ст. 1]. Это учитывая, что проверено было только 36 % федеральных финансов.

Счетная палата Российской Федерации в 2010 году выявила различных финансовых нарушений на общую сумму 483,9 млрд руб. [6].

То есть только Счетной палатой Российской Федерации и ФС ФБН в 2010 году было выявлено нарушений в бюджетной сфере на общую сумму 1 258 млрд руб. Для сравнения: в 2010 году доходы самого богатого региона Российской Федерации г. Москвы, по данным Минфина России, составили 1 127 млрд руб. [6].

При этом возмещено только 39 % из выявленных нарушений при использовании средств федерального бюджета, или около 105 млрд руб., то есть только 8 % от всей суммы выявленных нарушений двумя ведомствами.

Сумму более 1 трл руб. можно отнести к безвозвратным потерям бюджетной системы Российской Федерации. Нам кажется, что ни один собственник не согласится нести такие финансовые потери.

Поэтому, наверное, проблема, поднятая в начале статьи, сегодня не самая актуальная. В современных условиях настала пора не реформ, а создания легитимной и действенной системы ГФК. Государству пора повернуться лицом к контрольной деятельности в области расходов бюджетов. А это возможно только в том случае, если государство станет заинтересованным пользователем информации ГФК.

Библиографический список

1. Артамонов В.А. Государственный и муниципальный финансовый контроль: старт реформы // Бюджет. 2011. № 2.
2. Лукин А.Г. Внутренний финансовый аудит. Особенности организации в секторе государственного управления Российской Федерации. Саабрюккен: LAP LAMBERT Academic Publishing, 2011. 188 с.
3. Лукин А.Г. Интерес пользователей информации как основа организации финансового контроля // Управление экономическими системами: электронный журнал. 2011. июль. № 31. URL: <http://www.uecs.ru/finans-i-kredit/item/522-2011-07-20-08-41-19>.
4. Бюджетный кодекс Российской Федерации.
5. О Счетной палате Российской Федерации: федер. закон: принят Гос. Думой 18 ноября 1994 г.
6. Исполнение консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2010 году. URL: http://info.minfin.ru/region_compare.php.
7. Доклад ФС ФБН об осуществлении контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере, надзора за исполнением законодательства Российской Федерации о финансово-бюджетном контроле и надзоре органами финансового контроля федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, контроля за соблюдением валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования, а также внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, определенных Федеральным законом «Об аудиторской деятельности», и об эффективности такого контроля и надзора. URL: <http://rosfinnadzor.ru/project/index/1233>.

8. Об исполнении федерального бюджета за 2010 год: федер. закон: принят Гос. Думой 21 сентября 2011 г.

9. Об обеспечении деятельности по осуществлению государственного финансового контроля: приказ Министерства финансов Российской Федерации от 25.12.2008 № 146н.

10. Итоги работы Счетной палаты Российской Федерации в 2010 году и основные направления деятельности в 2011 году. URL: <http://www.ach.gov.ru/ru/revision/reports-by-years/?id=635>.

*A.P. Kuzkin, A.G. Lukin**

MODERN PROBLEMS OF ORGANIZATION OF STATE FINANCIAL CONTROL IN THE RUSSIAN FEDERATION

The article is devoted to the lightening of the problem whether the state in modern condition is an interested user of information of state financial control. It is based on the analysis of reglamentation of its organization of the Budgetary Code of the Russian Federation.

Key words: finance, state financial control, owner, interested user.

* *Kuzkin Alexey Petrovich* (professor54@mail.ru), *Lukin Andrey Gennadievich* (lagufk@mail.ru), the Dept. of Financial Management, Samara State University, Samara, 443011, Russian Federation.