

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ И НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

Нефедов А.А.

*Нефедов Алексей Александрович – магистрант,
кафедра конституционного и административного права,
Тольяттинский государственный университет, г. Тольятти*

Аннотация: в данной статье рассматриваются особенности функционирования системы государственного финансового контроля в Российской Федерации, озвучиваются проблемы и недостатки, а также предлагаются направления развития и совершенствования системы в рамках отдельного субъекта РФ – Новосибирской области.

Ключевые слова: государство, государственный финансовый контроль, контроль в сфере закупок.

В связи со значительной регулирующей функцией федеральных органов государственной власти по регламентированию государственного финансового контроля и контроля в сфере закупок, в частности, на уровне субъектов РФ, учитывая, что следующие несколько лет пройдут под эгидой разработки и внедрения различных стандартов осуществления финансового контроля на всех уровнях власти, представляется актуальным проведение исследования в направлении совершенствования государственного финансового контроля (далее – Госфинконтроль, ГФК), а также и контроля в сфере закупок на уровне субъекта РФ – Новосибирской области посредством актуализации и развития нормативной правовой базы (далее – НПА), а также внутренних локальных нормативных актов (далее – ЛНА) областного исполнительного органа государственной власти, регламентирующих его деятельность.

Основной целью государственного финансового контроля является реализация финансовой политики государства. Также важным представляется и создание определенных условий финансовой и экономической стабилизации.

Эффективность деятельности государственного аппарата и в целом государства определяется, кроме того, также и тем, каким образом и как осуществляется распоряжение имеющимися государственными ресурсами. Активизация Госфинконтроля – это одна из важнейших стратегических задач нашего государства. Это подтверждается принятием на протяжении нескольких последних лет значительного количества нормативных правовых и иных подзаконных актов.

Президент Российской Федерации в своем послании, адресованном Федеральному собранию РФ, четко расставил акценты на том, что контроль за целевым и эффективным использованием бюджетных средств всех уровней бюджетов должен всегда сопровождаться глубоким анализом достигнутых результатов. Госфинконтроль должен выражаться не только в самой констатации факта нарушения, допущенного при выделении и расходовании бюджетных средств, но также и в подтверждении достижения результата (эффекта), на который изначально был сделан расчет при принятии решения об их выделении.

Не далее, как в 2013 году, в системе государственного финансового контроля произошли широкомасштабные законодательные изменения, прежде всего, на федеральном уровне. Они затронули следующие аспекты:

- виды Госфинконтроля;
- методы осуществления Госфинконтроля;
- объекты государственного Госфинконтроля;
- полномочия органов Госфинконтроля;
- предписания и представления органов Госфинконтроля (порядок действий органа Госфинконтроля в случае неисполнения предписаний);
- понятие бюджетных нарушений;
- виды бюджетных правонарушений;
- бюджетные меры принуждения (полномочия органов Госфинконтроля по применению бюджетных мер принуждения, а также понятия и виды таковых);
- бюджетно-финансовая ответственность.

При этом основными проблемами при практической реализации контрольных мероприятий в органах Госфинконтроля являются:

- отсутствие при планировании контрольных мероприятий процедуры согласования перечня проверяемых объектов с другими органами государственного финансового контроля, например, с Контрольно-счетной палатой Новосибирской области;

– недостаточная квалификация и уровень профессиональной подготовки специалистов в направлении ответственности за совершаемые действия или же бездействия при выполнении своих должностных обязанностей, что вполне вероятно может привести к неэффективной деятельности объекта контроля, либо к полной ее остановке по результатам применения мер воздействия при условии выявления крупных нарушений;

– невысокий уровень финансовой грамотности и дисциплины проверяемых объектов;

– недостаточный оперативный контроль со стороны объектов контроля при расходовании бюджетных средств;

– отсутствие механизмов оценки эффективности, результативности и целевого использования бюджетных средств. Применение программного метода бюджетного планирования также не особо помогает, поскольку при нем данные показатели также недостаточно прорабатываются.

Помимо этого, одни и те же по сути и по содержанию нарушения квалифицируются различными органами Госфинконтроля абсолютно по-разному. Это связано с отсутствием единого подхода к квалификации нарушений, выявленных в ходе проведения проверок, в разных органах Госфинконтроля (например, в Контрольно-счетной палате Новосибирской области и в контрольном управлении Новосибирской области (далее – УК НСО)).

В научной литературе и в практической деятельности контролирующих органов термин «контроль» применяется довольно часто. С недавнего времени, а именно с 2013 года, начал использоваться термин «контроль в сфере закупок», связанный напрямую с функционированием контрактной системы России в соответствии со 99 статьей Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ).

Под Госфинконтролем следует понимать «проверку специально органами, которые уполномочены на соблюдение норм, правил и требований закона всеми участниками экономических, кредитных, финансовых и иных денежных, в том числе и валютных операций, установленных государством и собственником». Под государственным финансовым контролем понимают «Госфинконтроль, осуществляемый государственными (не муниципальными) органами или иными органами, действующими от имени государства, для достижения обеспечения единой государственной экономической и финансовой политики, а также интересов государства и ее граждан» [1, с. 14].

На сегодняшнем этапе развития финансовой системы Госфинконтроль является крайне актуальным. Необходимо создание и утверждение общей Концепции Госфинконтроля в Российской Федерации. Данная Концепция должна устанавливать единые правовые и методологические основы осуществления Госфинконтроля в России, определять систему Госорганов, которые осуществляют контроль, а также алгоритмы и механизмы их взаимодействия [2, с. 12].

Краеугольным камнем является необходимость разработки законопроекта о государственном финансовом контроле с последующим его принятием. Структура закона по главам должна выглядеть таким образом:

1. Общие положения Закона. Определения основных понятий (Госфинконтроля, его видов и др.), задачи, цели, функции, значение, сущность, отдельные элементы системы Госфинконтроля;

2. Виды Госфинконтроля по его классификационным признакам: формы (ревизии, обследования, проверки, и т.д.), типы, методы (приемы), перечисление предметов, субъектов, органов, объекты, и т.п.;

3. Критерии эффективности Госфинконтроля, требования и принципы;

4. Расширенное и подробное описание предметов, объектов и субъектов Госфинконтроля;

5. Система регулирующих НПА с указанием ее уровней, принципов, а также форм и порядка утверждения законодательных и нормативных актов различных уровней, принципы обязательности исполнения и т.д.;

6. Перечень органов Госфинконтроля федерального, регионального и муниципального (местного) уровней с определением координирующих органов, правовые основы деятельности, порядок создания (формирования), их статус и т.д.;

7. Информационно-аналитическое обеспечение деятельности органов Госфинконтроля.;

8. Структура и система процедур, осуществляемых органами Госфинконтроля. Условия и требования в отношении периодичности, порядка осуществления и сроков контроля;

9. Научная стратегия и исследовательская база Госфинконтроля.;

10. Правовые и социальные гарантии должностных лиц системы Госфинконтроля.;

11. Кадровое обеспечение Госфинконтроля и обучающая (учебная) база [2, с. 29].

Необходимость разработки законопроекта поддерживается многими учеными. Потребность в принятии Закона «О государственном финансовом контроле» в целом давно назрела, в частности, в отношении устранения имеющихся пробелов и несоответствий в действующем законодательстве. Необходимо законодательно уточнить правовой статус органов Госфинконтроля различных уровней и ветвей власти и максимально конкретно разграничить между ними сферы и компетенции [3, с. 57].

Также не менее важна и разработка общероссийских стандартов Госфинконтроля. В стандарте необходимо прописать все возможные типовые виды решений, которые может принять должностное лицо, проводящее контрольные действия, по их итогам. Такие решения также должны быть подробно расписаны по всем контролирующим органам, осуществляющим те или иные виды контроля.

Вместе с тем существует еще ряд интересных и важных мнений в направлении развития и совершенствования ГФК и контроля в сфере закупок.

Эффективность Госфинконтроля обуславливается четким разграничением полномочий и функций, которые по определению и по сути своей являются несовместимыми, так как их аккумуляция у одного должностного лица в различных сочетаниях не просто затрудняет их выявление, но и может привести к совершению потенциальных просчетов и ошибок, как правило, непреднамеренных. В качестве примеров таких несовместимых функций можно привести: непосредственный доступ к ресурсам и активам; разрешение на производство различных действий с ресурсами и активами; отражение в бухгалтерском учете хозяйственных операций [4, с. 33].

Главный принцип организации и осуществления контроля, который необходимо применять в системе Госфинконтроля, выражается в выстраивании контроля за работой непосредственно самого процесса финансово-хозяйственной деятельности, в выявлении и тщательном изучении происходящих в нем изменений, как качественных, так и количественных. Увеличение эффективности процедур Госфинконтроля состоит в усилении и повышении его качества, а никак не в увеличении номинального количества заново проверенных операций.

Таким образом, внутренний Госфинконтроль направлен на оперативное выявление и своевременно устранение ошибок, недочетов и недостатков и, соответственно, на оказание поддержки увеличению результативности, эффективности деятельности в отличие от внешнего контроля, который в качестве основной своей задачи декларирует поиск и оценку отклонений, ошибок, недостатков и неэффективностей в деятельности.

Значение Госфинконтроля в сегодняшних сложных финансовых и экономических реалиях переоценить невозможно. В связи с этим крайне необходимо уже сейчас заняться его развитием и совершенствованием. Вот те основные векторы, в соответствии с которыми должна производиться трансформация Госфинконтроля.

Следует сформировать общую концепцию Госфинконтроля в России, нормативно фиксирующую систему органов, осуществляющих Госфинконтроль, и определяющих логичные и понятные законодательные основы осуществления Госфинконтроля в России. Для достижения указанных целей необходима разработка научных и методологических фундаментов для качественной оценки работы всех органов, осуществляющих Госфинконтроль.

Необходимо произвести формирование единой системы национальных российских стандартов Госфинконтроля. Указанные стандарты необходимо основать на подробном перечне всех отчетных документов, в котором также необходимо предусмотреть классификатор всех нарушений, недочетов и отклонений от действующих НПА. Такие стандарты должны предусматривать все возможные варианты решений, принимаемых должностным лицом по результатам проведенных контрольных действий. Это все крайне необходимо для установления общих единых правил и норм осуществления ГФК [5, с. 4].

По результатам анализа профильной научной литературы, а также ключевых нормативных правовых актов, регулирующих контрольную деятельность государства, можно констатировать, что значительное число ученых и исследователей говорят о необходимости принятия единого закона «О государственном финансовом контроле». Все они сходятся во мнении, что создание единой системы государственного финансового контроля невозможно, в первую очередь, без изменения, совершенствования законодательной базы, регулирующей работу органов Госфинконтроля на всех трех уровнях власти: федеральном, региональном и муниципальном. При этом в обязательном порядке необходимо произвести четкое нормативное распределение полномочий, обязанностей и компетенций органов ГФК.

Также большинство авторов утверждают, что совершенствование и развитие ГФК на современном этапе невозможно без создания целостной и эффективной системы Госфинконтроля, действенной и практически ориентированной системы госфинансов, а также эффективной успешной экономической политики России, что зависит, в целом:

- от внедрения результатов научных исследований и методик;
- от совершенствования законодательного регулирования деятельности органов ГФК и их организационной структуры;
- от оперативного решения всех вышеуказанных административно-структурных моментов.

При этом, исходя из практики, требуется отметить, что в настоящее время полномочий и инструментов для полномасштабного и качественного осуществления внутреннего Госфинконтроля в отношении целевого, а также результативного и эффективного использования средств областного бюджета и контроля в сфере закупок, в принципе, достаточно. Однако, наряду с принятием нового Закона «О государственном финансовом контроле», необходимо систематизировать и упорядочить

регламентные нормы, как путем обоснования и инициирования внесения изменений в действующие нормативные правовые акты, так и путем принятия на уровне органа исполнительной власти новых локальных нормативных актов, максимально конкретизирующих и детализирующих осуществление контрольной деятельности, вплоть до пошаговых алгоритмов действий проверяющих и обеспечивающих специалистов (стандарты, регламенты).

В ходе предварительного исследования в системе внутреннего государственного финансового контроля и контроля в сфере закупок выявлены следующие управленческие проблемы правового регулирования:

- отсутствие единого Закона о государственном финансовом контроле;
- отсутствие стандартов, регламентирующих контрольную деятельность в указанных направлениях;
- Бюджетный кодекс РФ не предусматривает полномочия органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля по осуществлению контроля в сфере закупок. При этом данные полномочия необоснованно включены в Федеральный закон № 44-ФЗ;

- приказ Федерального казначейства от 12.03.2018 № 14н устанавливает процедуру, сроки, оформление результатов контрольных мероприятий по контролю в сфере закупок, а также их реализацию, значительно отличающиеся от требований к контрольным мероприятиям по внутреннему государственному финансовому контролю, что приводит к определенным нестыковкам и сложностям при проведении контрольных мероприятий;

- порядок осуществления контрольным управлением Новосибирской области (УК НСО) полномочий по внутреннему государственному финансовому контролю и контролю в сфере закупок, установленный постановлением Правительства Новосибирской области от 30.12.2013 № 601-п, предусматривает очень длительные сроки реализации контрольных мероприятий (принятие руководителем УК НСО решений в отношении результатов контрольных мероприятий, подписание представлений и предписаний), что зачастую позволяет нарушителям уходить от административной ответственности в связи с истечением сроков;

- полномочия по контролю в сфере закупок, предусмотренные частью 8 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ, в УК НСО распределены между двумя подразделениями, что негативно сказывается на оперативности и результативности работы, а также вызывает вопросы со стороны контролирующих УК НСО государственных органов, таких как Федеральное казначейство и Прокуратура.

- отсутствие на сегодняшний день ряда локальных нормативных актов (ЛНА), необходимых для регламентации порядка действий и процедур при осуществлении государственного финансового контроля и контроля в сфере закупок с учетом требований действующих НПА.

Таким образом, в целях исключения все еще имеющихся пробелов в административной и судебной практике и в работе УК НСО в целом, предлагается сформировать следующие нормотворческие направления совершенствования внутреннего государственного финансового контроля и контроля в сфере закупок:

- необходимо закрепить законодательно все виды Госфинконтроля, перечислить его объекты и субъекты, а также максимально четко разграничить сферы внутреннего и внешнего Госфинконтроля;

- необходимо произвести формирование единой системы стандартов Госфинконтроля с элементами кодификации;

- необходимо рассмотреть возможность инициирования исключения частей 3 и 8 статьи 99 из Федерального закона № 44-ФЗ с последующим перенесением их в Бюджетный кодекс РФ. Представляется правильным и логичным, если ст. 269.2. Бюджетного кодекса РФ будет включать в себя все полномочия органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля по осуществлению контрольной деятельности;

- необходимо рассмотреть возможность инициирования внесения изменений в приказ Федерального казначейства от 12.03.2018 № 14н в целях унификации двух параллельных направлений деятельности органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля;

- необходимо разработать и принять изменения в постановление Правительства Новосибирской области от 30.12.2013 № 601-п в части сокращения сроков реализации результатов контрольных мероприятий;

- необходимо нормативно закрепить полномочия по контролю в сфере закупок, предусмотренные частью 8 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ, за одним подразделением УК НСО – за отделом контроля в сфере закупок;

- необходимо разработать не менее семи ЛНА в целях регламентации порядка действий и процедур при осуществлении государственного финансового контроля и контроля в сфере закупок с учетом требований действующих НПА.

С учетом изложенного, в идеале предполагаемая работа по систематизации, упорядочиванию и дополнению регламентных норм в идеале должна:

- сформировать конкретные предложения по исключению имеющихся внутренних и внешних противоречий в действующих НПА и ЛНА, а также по исключению или корректировке норм, которые с определенной долей вероятности можно отнести к коррупционным;

- привести к единообразию оформления материалов проверок для удобства и оперативности внесения данных в Единую информационную систему в сфере закупок (ЕИС), а также в программный комплекс по учету, систематизации и обработке материалов и результатов проведенных контрольных мероприятий «Ревизор-СМАРТ»;

- свести к минимуму количество регламентных нарушений, естественно, с погрешностью на исполнительскую дисциплину и человеческий фактор в целом.

Также следует отметить, что Министерство финансов РФ и Федеральное казначейство РФ, каждое в своей части, планируют принять в течение 2019-2020 годов ряд НПА, регламентирующих деятельность органов внутреннего государственного финансового контроля регионов, что также потребует изменения законодательства субъектов РФ.

Список литературы

1. Мельник М.В. Ревизия и контроль: учеб. пособие. // М.В. Мельник, А.С. Пантелеев, А.Л. Звездин; [под ред. проф. М.В. Мельник]. 4-е изд., стер. М. // КНОРУС, 2009. 520 с.
2. Юрченко А.В., Колесов Р.В. Система государственного финансового контроля РФ: проблемы и перспективы // Монография. Ярославль: ЯФ МФЮА, 2013. 56 с.
3. Кулажин О.В. Конституционно-правовое регулирование государственного финансового контроля в Российской Федерации. Ученая степень: кандидат юридических наук. // Место защиты диссертации: Москва. Код специальности ВАК: 12.00.02. Специальность: Конституционное право; муниципальное право. 183 с.
4. Ильин А.Ю., Котов В.В., Моисеенко М.А. Механизм правового регулирования внутреннего государственного финансового контроля: Монография; ФГБОУ ВПО Финансовый университет при Правительстве РФ. Науч. изд. М. // Проспект, 2015. 96 с.
5. Шепелев Д.Р. Государственный финансовый контроль в России: проблемы и перспективы / Экономическая наука и практика: материалы V Междунар. науч. конф. (г. Чита, апрель 2017 г.). Чита // Издательство Молодой ученый, 2017. 57 с.