

Владимир СВИНАРЕВ

ПРОБЛЕМЫ И НАПРАВЛЕНИЯ МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В РОССИИ

В статье предпринята попытка проанализировать некоторые научно-практические проблемы формирования единой системы финансового контроля в Российской Федерации. Особое внимание уделяется определению пределов границ государственного финансового контроля, единых принципов разграничения полномочий его субъектов в части осуществления как внешнего, так и внутреннего контроля, вопросам координации работы контрольно-счетных органов, их статуса и порядка формирования. Даются рекомендации по совершенствованию аудита эффективности, используемого в практике органов внешнего финансового контроля, и эффективности работы органов государственного финансового контроля в целом.

Ключевые слова: аудит эффективности, единство бюджетной системы, классификатор финансовых нарушений, ответственность, системность, Счетная палата, финансовый контроль

Отечественная система финансового контроля в основном приближена к реалиям рыночной экономики и особенностям федеративного устройства страны. Ее основными составляющими являются: нормативно-правовая база; субъекты, осуществляющие финансовый контроль, а также объекты, формы и методы его организации. Однако переход к программному бюджету и внедрение новых форм финансового обеспечения государственных и муниципальных услуг (связанное с принятием Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных /муниципальных/ учреждений»¹) требуют комплексной модернизации системы финансового контроля. А это предполагает: более четкое определение пределов границ финансового контроля; уточнение полномочий органов, его осуществляющих; введение понятий внешнего и внутреннего финансового контроля; определение на законодательном уровне их форм, методов и объектов; установление мер ответственности за каждое нарушение бюджетного законодательства России².

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 19. Ст. 2291.

² Подробнее см.: Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года: распоряжение Правительства

Определение объектов финансового контроля

В настоящее время в законодательстве принят максимально широкий подход к определению пределов границ финансового контроля, что часто имеет следствием дублирование функций различных контролирующих органов. Поэтому принципиально важно *ограничить число объектов* финансового контроля участниками бюджетного процесса.

Полагаем, что получение организацией, не относящейся к числу участников бюджетного процесса, бюджетных средств на договорной основе не является безусловным основанием для ее превращения в объект финансового контроля. Отметим также, что права и обязанности организаций, не являющихся казенными учреждениями и получающих средства из бюджетов в виде кредитов, гарантий, субсидий, регулируются не бюджетным законодательством, а договором о предоставлении бюджетных средств. Поэтому распространение финансового контроля на такие организации — неоправданное расширение предмета финансового контроля, что может привести к двойной ответственности за одно и то же правонарушение.

В то же время предложение ограничить число объектов финансового контроля — это не призыв к отказу от контроля за соблюдением целей и условий предоставления бюджетных средств. Контроль обязательно должен осуществляться, но *в рамках гражданских правовых отношений*. Для этого бюджетное законодательство должно предусматривать включение в любые договоры о предоставлении из бюджета средств, за исключением государственных (муниципальных) контрактов, в качестве обязательного условия согласие получателя на проведение проверок соблюдения целей и условий их предоставления. И проведение подобных проверок участниками бюджетного процесса, предоставляющими бюджетные средства, должно рассматриваться не как их право, а *как обязанность*, исполнение которой, в свою очередь, и будет выступать предметом финансового контроля.

Договоры о предоставлении бюджетных средств должны также предусматривать возможность проведения органами финансового контроля встречной проверки получателей бюджетных кредитов, гарантий, субсидий в порядке контроля за деятельностью их контрагентов — участников бюджетного процесса. При выявлении в ходе встречных проверок нарушений целей или условий предоставления средств из бюджета их получатели должны нести гражданскую ответственность в соответствии с договором, а предоставившие их участники бюджетного процесса при наличии вины — ответственность за ненадлежащее распоряжение бюджетными средствами.

Подход, предполагающий исключение организаций частного сектора из числа объектов финансового контроля, означает *перемещение ответственности* за соблюдение условий предоставления целевых средств из бюджета (бюджетных кредитов, гарантий, субсидий) с юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса, *на органы государ-*

ственной власти, на которые возложены функции по установлению порядка предоставления указанных средств, и на получателей бюджетных средств, заключающих гражданско-правовые договоры от имени соответствующих публично-правовых образований. Но этот подход имеет *недостаток*, который следует учесть при его практическом воплощении.

Поскольку обязанности, ответственность и даже возможность осуществления проверок в отношении организаций частного сектора в данном случае базируются исключительно на договоре, оставление условий такого договора на усмотрение его сторон может привести к существенному ослаблению финансового контроля. Поэтому мы согласны с авторами, полагающими, что исключение организаций частного сектора из числа объектов финансового контроля может осуществляться только одновременно с утверждением обязательных типовых условий договоров о предоставлении бюджетных средств³.

Разграничение полномочий субъектов финансового контроля

Россия быстро интегрируется в мировую экономику, в связи с чем важна эффективная координация деятельности контролирующих структур, выработка и применение единых подходов к организации их работы. Обусловлено это тем, что из-за дублирования полномочий нет гарантий, что одни и те же объекты не могут подвергнуться контролю со стороны различных субъектов (органов) финансового контроля.

Нельзя признать нормальной практику, при которой *главным критерием* эффективности деятельности субъектов финансового контроля является сумма выявленных финансовых нарушений, а значительная часть государственных средств остается вне контроля, поскольку общего учета контрольных мероприятий, проводимых разными органами, не существует⁴.

Модернизация финансового контроля требует и более четкого разграничения полномочий как *по горизонтали* (законодательных и исполнительных органов государственной власти), так и *по вертикали* (федеральных и региональных уровней власти)⁵. Контрольные полномочия субъектов финансового контроля каждого уровня бюджетной системы в полной мере должны распространяться только на получателей средств соответствующего бюджета. На бюджетополучателей, финансовое обеспечение которых осуществляется из других бюджетов, контрольные полномочия органов финансового контроля определенного уровня бюджетной системы должны распространяться *лишь в части* соблюдения ими целей и (или) условий предоставления межбюджетных трансфертов.

³ Золотарева А.Б. Проблемы определения границ и организации системы государственного и муниципального финансового контроля. [Электронный ресурс] // Современное право. 2008. № 12. СПС: КонсультантПлюс.

⁴ Кузнеценкова В.Е. Принцип системности — основа государственного и муниципального финансового контроля. [Электронный ресурс] // Финансовое право. 2010. № 3. СПС: КонсультантПлюс.

⁵ Зырянова Т.В., Даниленко Н.И. Методологические и концептуальные подходы к созданию единой системы государственного финансового контроля // Финансы и кредит. 2006. № 12. С. 32.

Для преодоления компетенционных несоответствий, полагаем, нужно исходить из трех общих принципов разграничения полномочий субъектов (органов) финансового контроля на всех уровнях бюджетной системы.

Первый принцип. Наиболее обширными полномочиями должны обладать органы финансового контроля, созданные законодательными (представительными) органами. Они вправе осуществлять контроль как с точки зрения законности, так и эффективности всеми возможными методами (за исключением предварительного контроля в процессе санкционирования расходов) и применительно ко всем исполнительным органам соответствующего уровня. Кроме того, к их неотъемлемым полномочиям должна относиться экспертиза проектов законов (решений) о соответствующих бюджетах и внешняя проверка годовых отчетов об их исполнении.

Второй принцип. За Федеральной службой финансово-бюджетного надзора и органами финансового контроля, созданными высшими исполнительными органами субъектов Федерации и муниципальных образований, должно быть признано право осуществления максимально широких полномочий в области последующего финансового контроля⁶. При этом характер и результаты проверок (ревизий) должны быть основаны на предварительном обследовании системы внутреннего контроля. По результатам обследования объекту контроля могут быть направлены предписания об устранении соответствующих недостатков системы внутреннего контроля.

Третий принцип. Контрольные полномочия Федерального казначейства и финансовых органов субъектов Федерации и муниципальных образований должны быть ограничены предварительным контролем за законностью расходов бюджетополучателей в процессе их санкционирования.

Разграничение функций внешнего и внутреннего финансового контроля

Бюджетный кодекс Российской Федерации закрепил за законодательными органами субъектов Федерации право на создание собственных контрольных органов (контрольно-счетных палат), что на практике привело к *многообразию способов правового регулирования* в данной сфере. Одни регионы пошли по пути создания контрольно-счетных органов в составе аппаратов органов законодательной (представительной) власти, другие (и эта тенденция получила большее развитие) организовали контрольно-счетные органы, имеющие статус юридического лица. Из 83 внешних контрольных органов субъектов Федерации 61 организационно самостоятельны (74% от общего числа)⁷, т.е. имеют статус юридического

⁶ Проведение ревизий и проверок применительно ко всем главным администраторам бюджетных средств, распорядителям бюджетных средств, администраторам доходов бюджета, администраторам источников финансирования дефицита бюджета, получателям бюджетных средств, финансовое обеспечение которых осуществляется из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации, а также к органам других уровней власти в части соблюдения ими целей и условий получения межбюджетных трансфертов.

⁷ Лагутин И.Б. Региональный финансовый контроль: правовые проблемы и пути их решения. [Электронный ресурс] // Финансовое право. 2010. № 5. СПС: КонсультантПлюс.

лица, тогда как 22 функционируют в составе законодательных органов государственной власти, роль которых сводится к подготовке материалов по вопросам исполнения регионального бюджета по поручению законодательного органа. Там, где контрольно-счетные органы входят в структуру законодательных органов власти, последние, как правило, полностью контролируют вопросы их внутренней организации и функционирования. Сотрудники таких органов входят в аппараты законодательных органов; регламент или положение о контрольно-счетной палате утверждаются председателем законодательного органа, а потому независимость контрольно-счетного органа имеет место только в контексте его организационной независимости от исполнительной власти.

Взаимоотношения счетных палат

Согласно действующему законодательству, счетные палаты субъектов Федерации создаются по решению субъектов Федерации. Однако поскольку большая часть бюджетов субъектов Федерации дотационна, логичным было бы дополнить механизм создания счетных палат субъектов Федерации положением об их *вхождении в единую систему органов Счетной палаты*⁸. Это позволило бы усилить в целом финансовый контроль в масштабах страны и сэкономить силы и средства на его проведение. Такая «конфигурация» оправдана и тем, что построение эффективной системы финансового контроля невозможно без единой политики по укреплению и приоритетному развитию подсистемы внешнего финансового контроля⁹.

Внешний контроль за расходованием средств местных бюджетов

Ни Бюджетный кодекс Российской Федерации, ни Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁰ не устанавливают *обязательность организации внешнего финансового контроля* за расходованием средств местных бюджетов.

Контрольный орган муниципального образования формируется на муниципальных выборах или представительным органом муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования (ч. 2 ст. 38 Федерального закона № 131-ФЗ). При этом право формирования контрольного органа на выборах предусмотрено только для местного уровня финансового контроля. Ни на федеральном уровне, ни на региональном уровне органы финансового контроля не могут формироваться на

⁸ См., напр.: Бурмистров А.С. Государственный контроль финансов — проблемы правового и организационного обеспечения [Электронный ресурс] // Российская юстиция. 2010. № 6. СПС: КонсультантПлюс; Гараев И.Г. Правовое обеспечение государственного финансового контроля в современной России [Электронный ресурс] // Финансовое право. 2008. № 3. СПС: КонсультантПлюс.

⁹ См.: Интервью Председателя Счетной палаты Российской Федерации С.В. Степашина журналу «Финансовый контроль». 2007. Январь; Кузнеценкова В.Е. Принцип системности — основа государственного и муниципального финансового контроля [Электронный ресурс] // Финансовое право. 2010. № 3. СПС: КонсультантПлюс.

¹⁰ Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

выборах, а формируются только законодательными (представительными) органами государственной власти.

Практика показывает, большинство муниципальных образований определило в своих уставах, что контрольный орган муниципального образования формируется представительным органом местного самоуправления. При этом представительные органы вправе самостоятельно определять правовой статус органов финансового контроля, решая, будут ли такие органы иметь статус юридического лица или нет¹¹.

Полагаем, что диспозитивный характер регулирования в этой части не отвечает интересам развития института внешнего финансового контроля, установления единых организационно-правовых основ его осуществления на всех уровнях публичной власти. В России насчитывается 28 475 муниципальных образований и, возможно, создавать в каждом из них собственные контрольно-счетные органы *нерационально*. В этой связи не теряет актуальности вопрос внедрения комплексных и единых подходов к организации подсистемы внешнего муниципального финансового контроля.

Например, возможен подход, «когда внешний контроль за распоряжением финансами крупных муниципальных образований осуществляют муниципальные контрольно-счетные органы, а внешний финансовый контроль муниципальных образований, где такие органы отсутствуют, поручается контрольно-счетному органу региона или же другому муниципальному контрольно-счетному органу. При этом очень важно оптимально скоординировать деятельность всех действующих в регионе контрольно-счетных органов»¹².

Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»¹³ (далее — Федеральный закон № 6-ФЗ) определяются основы правового статуса контрольно-счетных органов субъектов Федерации и муниципальных образований как постоянно действующих органов, обладающих организационной и функциональной независимостью. Также определяются принципы и формы взаимодействия контрольно-счетных органов всех уровней публичной власти. В частности, например, такие, как оказание государственными контрольно-счетными органами, в т.ч. Счетной палатой, контрольно-счетным органам муниципальных образований организационной, правовой, информационной, методической и иной помощи. Предусматривается возможность совместного проведения

¹¹ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2004 г. № 79-Г04-22. Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2005. № 5. По состоянию на 1 января 2009 г. число муниципальных контрольно-счетных органов насчитывалось 2850, из них только 103 органа муниципального финансового контроля были созданы со статусом юридического лица (*Демидов М.В.* Некоторые правовые аспекты совершенствования и перспективы развития органов парламентского финансового контроля в России [Электронный ресурс] // Юридический мир. 2010. № 3. СПС: КонсультантПлюс).

¹² *Степашин С.В.* Государственный финансовый контроль в России: прошлое, настоящее и будущее. Текст выступления на совместном заседании Коллегии Счетной палаты Российской Федерации и Президиума Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации [Электронный ресурс] г. Москва, 24 марта 2006 г. СПС: КонсультантПлюс.

¹³ Российская газета. 11 февр. 2011. № 29.

контрольных мероприятий, создания ассоциаций контрольно-счетных органов. Устанавливается, что представительные органы отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с контрольно-счетными органами муниципальных районов о передаче им полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля.

Важность принятия Федерального закона № 6-ФЗ связана с необходимостью создания *равных возможностей* осуществления системного финансового контроля за использованием региональных и муниципальных бюджетных средств. Вместе с тем нерешенным остается ряд вопросов.

Первое. Статус контрольно-счетных органов муниципальных образований.

Являются ли они органами местного самоуправления, как это предусмотрено Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 131-ФЗ, либо у них будет особый статус муниципального органа, как это предусмотрено для избирательных комиссий муниципальных образований¹⁴. Это один аспект их статуса. Другой аспект связан с обязательностью наделения контрольно-счетных органов муниципальных образований правами юридического лица. Правоприменительная практика складывается таким образом, что представительные органы муниципальных образований по своему усмотрению решают этот вопрос¹⁵. Такой подход, к сожалению, сохранен и в Федеральном законе № 6-ФЗ.

Полагаем, что диспозитивный характер регулирования в этой части не отвечает интересам формирования единых организационно-правовых основ внешнего финансового контроля на всех уровнях публичной власти. Более правильным является подход, при котором контрольно-счетные органы муниципальных районов и городских округов *должны наделаться статусом юридического лица*. Тогда как контрольно-счетные органы в поселениях, внутригородских территориях городов федерального значения — могут наделаться таким статусом, по усмотрению представительных (законодательных) органов власти муниципальных образований, субъектов Федерации — городов федерального значения соответственно¹⁶. Реализация именно такого подхода в большей степени соответствовала бы Федеральному закону № 6-ФЗ (в части решения вопроса обязательности наличия контрольно-счетных органов в муниципальных образованиях в зависимости от их вида), но главное — законодательно, на федеральном уровне, усиливала бы *единые гарантии* организационной самостоятельности внешнего муниципального финансового контроля.

Второе. Контроль за законностью и эффективностью использования собственных бюджетных средств субъектов Федерации.

¹⁴ Заключение Комитета Совета Федерации по вопросам местного самоуправления по Федеральному закону от 1 февраля 2011 г. № 3.4-07/61 «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». Материалы к заседаниям Совета Федерации. Информация о заседаниях Совета Федерации. Интернет-сайт Совета Федерации.

¹⁵ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2004 г. № 79-Г04-22. Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2005. № 5.

¹⁶ Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона № 433144-5 «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» от 9 ноября 2010 г. № 01-1855/15-11-02. АСОЗД Государственной Думы.

Безусловно, нужно создавать правовые условия для повышения финансовой самостоятельности регионов, их достаточной обеспеченности доходными источниками, распоряжения собственными бюджетными средствами по своему усмотрению. Но контроль за законностью и эффективностью их использования должен осуществляться *на основе единства государственных финансов и единства бюджетной системы* Российской Федерации. В этой связи актуальным продолжает оставаться вопрос выработки и законодательного закрепления механизмов участия Счетной палаты как высшего органа финансового контроля в назначении и освобождении от должности председателей контрольно-счетных органов субъектов Федерации.

Как отмечалось на заседании Совета Федерации, «если же только субъект будет формировать состав — назначать и аудиторов, и руководителя, а Счетная палата не будет влиять на эту ситуацию, тогда система обнулится»¹⁷. С другой стороны, Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁸ статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации определен как статус руководителя высшего исполнительного органа государственной власти. И поэтому его участие в формировании органа внешнего государственного финансового контроля, подотчетного парламенту, означает, что исполнительная власть имеет в этих процессах влияние, причем в ряде субъектов, по сложившейся практике, *решающее*¹⁹.

Понятно, что традиционно многие элементы формирования федеральных органов государственной власти перенимаются на уровне субъектов Федерации как должное и практически как обязательное правило. Но между статусом Президента России и статусом высшего должностного лица субъекта Российской Федерации большая конституционная разница. Если установленный на федеральном уровне порядок назначения Председателя Счетной палаты, его заместителя и аудиторов (по представлению Президента Российской Федерации²⁰) согласуется с нормами Конституции и не противоречит принципам разделения властей (Президент, по Конституции, непосредственно не входит в систему исполнительной власти и активно взаимодействует со всеми тремя ветвями государственной власти), то дублирование такого порядка на региональ-

¹⁷ Стенограмма двести восемьдесят восьмого заседания Совета Федерации 2 февраля 2011 г. Исх. № Ст-288 от 02.02.2011. Информация о заседаниях Совета Федерации. Интернет-сайт Совета Федерации.

¹⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

¹⁹ К примеру, в соответствии с Законом Республики Башкортостан от 7 марта 2003 г. «О Контрольно-счетной палате Республики Башкортостан» Председатель Контрольно-счетной палаты назначается на должность Государственным Собранием — Курултайем Республики Башкортостан. При этом кандидатуру на эту должность представляет Президент Республики Башкортостан. Заместители Председателя Контрольно-счетной палаты назначаются на должность Председателем Контрольно-счетной палаты также по предложению Президента Республики Башкортостан.

²⁰ См.: О внесении изменений в Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации»: Федеральный закон от 1 декабря 2004 г. № 145-ФЗ. Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 49. Ст. 4844; О внесении изменений в статью 6 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации»: Федеральный закон от 12 апреля 2007 г. № 49-ФЗ. Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 16. Ст. 1829.

ном уровне «не в полной мере обеспечивает принцип сбалансированности полномочий между законодательной и исполнительной властями в субъектах Российской Федерации»²¹.

Полагаем, что эти и другие выводы, с учетом результатов правоприменительной практики Федерального закона № 6-ФЗ, могут стать *резервом* для дальнейшего совершенствования законодательства о внешнем финансовом контроле в России.

Эффективность бюджетных расходов

В нынешних условиях магистральным направлением совершенствования бюджетного процесса становится повышение эффективности бюджетных расходов. Соответственно органы внешнего государственного финансового контроля должны переориентироваться прежде всего на качественный анализ и системную оценку эффективности использования государственных финансовых ресурсов. Иными словами, акцент должен быть смещен с отлаженного контроля над финансовыми потоками (наша казначейская система — одна из лучших в Европе) *к контролю за результатами*, которые приносит их использование. Важнейшим инструментом решения этой задачи является аудит эффективности расходования государственных ресурсов²².

В 12 субъектах Федерации (в Карачаево-Черкесской Республике, Республике Татарстан, Чеченской Республике, Пермском крае, Ставропольском крае, Амурской, Брянской, Владимирской, Калужской, Магаданской, Новосибирской, Ульяновской областях) в законы о контрольно-счетных органах внесены изменения, включающие в перечень видов деятельности указанных органов проведение аудита эффективности использования государственных средств и государственного имущества. Однако такое решение на уровне одного или нескольких субъектов *не приносит должного эффекта* в масштабах всей страны. Важно, что аудит эффективности (как новый элемент механизма формирования современной системы финансового контроля в России) получил закрепление в Программе Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г.²³. Однако его повсеместное практическое применение *сдерживается отсутствием единых* правовых, экономических и методических подходов.

²¹ Демидов М.В. Внешний государственный финансовый контроль как форма реализации парламентского финансового контроля в России [Электронный ресурс] // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 2. СПС: КонсультантПлюс.

²² Для иллюстрации роли аудита эффективности в финансовом контроле С.В. Степашин привел следующий пример: «По результатам аудита эффективности использования медицинского оборудования в рамках реализации приоритетного национального проекта «Здоровье» была выявлена существенная разница между импортными контрактными ценами и госконтрактами — от 1,5 до 2,5 раза. В результате объем неэффективного использования средств составил более 1 млрд рублей» (Стенограмма двести восемьдесят восьмого заседания Совета Федерации 2 февраля 2011 г. Исх. № Ст-288 от 02.02.2011. Информация о заседаниях Совета Федерации. Интернет-сайт Совета Федерации).

²³ Об утверждении Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р. Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 28. Ст. 3720.

Аудит эффективности

В правовой и экономической теории нет единого мнения относительно места, которое занимает аудит эффективности в механизме государственного финансового контроля. Одни исследователи относят его к форме²⁴, виду²⁵ или типу²⁶ государственного финансового контроля²⁷. Другие считают, что это конкретное контрольное мероприятие²⁸ или метод контроля²⁹. Третьи склонны отграничивать государственный аудит эффективности от государственного финансового контроля³⁰. Наконец, отдельные авторы включают аудит эффективности в число функций государственного финансового контроля³¹. Нет единого подхода и в понимании сущности аудита эффективности: ограничивается ли он проверкой рационального расходования и использования государственных финансовых и материальных ресурсов или распространяется также на доходную часть бюджетов, на налоговое администрирование?

Особо следует указать на отсутствие *единых критериев эффективности использования государственных средств и имущества*.

Так, для главных распорядителей и получателей бюджетных средств одним из основных критериев в данной сфере является полнота и равномерность освоения бюджетных средств. Однако практикой установлено, что более 30% бюджетных ассигнований из года в год исполняется только в четвертом квартале финансового года³². К сожалению, имеет место тенденция, когда направленные из федерального бюджета средства осваиваются достаточно плохо³³.

²⁴ Агапцов С.А. Государственный финансовый контроль и бюджетная политика Российского государства. М. 2004. С. 16.

²⁵ Азжеуров В. Аудит эффективности использования бюджетных средств в интересах стратегии социально-экономического развития Российской Федерации [Электронный ресурс]. Бюджетные учреждения: ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности. 2007. № 6. СПС: КонсультантПлюс.

²⁶ Саунин А.Н. Аудит эффективности использования государственных средств: Дис. д.э.н. М. 2006. С. 17–18.

²⁷ Рябухин С.Н. Аудит эффективности государственных расходов в современной практике финансового контроля // Финансы. 2003. № 4. С. 55.

²⁸ Мешалкина Р.Е. Аудит эффективности — объективная необходимость [Электронный ресурс] // Финансы. 2005. № 2. С. 66.

²⁹ Воронин Ю.М. Государственный финансовый контроль: вопросы теории и практики. М. 2005. С. 262.

³⁰ Рик Т.А., Титов В.В. Государственный аудит как вид финансового контроля в правовой системе Российской Федерации // Право и экономика. 2005. № 9. С. 5.

³¹ Рябухин С.Н. Аудит эффективности использования государственных ресурсов. С. 77.

³² Об отчете о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2010 году: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 2 февраля 2011 года. № 29-СФ.

³³ Выступая на 288-м заседании Совета Федерации с отчетом о работе Счетной палаты Российской Федерации, С.В. Степашин отметил, что «среди тех, кто полностью израсходовал бюджетные ассигнования в прошлом году, Счетной палатой отмечены всего несколько органов, среди них — Федеральная налоговая служба, Федеральная миграционная служба и Роснедра. Наибольший процент неиспользованных средств был в том числе у Росавиации, Росрыболовства, и что самое печальное — из 5,8 млрд рублей, направленных из бюджета на вопросы, связанные с транспортной безопасностью (тема «Домодедово» у нас еще, я думаю, у всех в сердце находится), было израсходовано 90 млн рублей» (Стенограмма двести восемьдесят восьмого заседания Совета Федерации 2 февраля 2011 г. Иск. № Ст-288 от 02.02.2011. Информация о заседаниях Совета Федерации. Интернет-сайт Совета Федерации).

Другим дискуссионным критерием является *динамика неэффективных расходов*.

Что такое «неэффективные» расходы? Нецелевое расходование средств, несвоевременное их освоение, превышение лимитов? Показательной является норма ст. 269 Бюджетного кодекса, которая разграничивает «целевое», «правомерное» и «эффективное» использование бюджетных средств. Не менее показателен пример из практической деятельности Счетной палаты Российской Федерации: в 2010 г. было выявлено нарушений в финансово-бюджетной сфере на сумму 483,9 млрд руб., из них объем нецелевого использования составил 1,58 млрд руб.³⁴. При этом Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» в качестве одной из задач данного органа называет определение как эффективности, так и целесообразности расходов государственных средств.

В справочной литературе слово «целесообразный» определяется как «соответствующий поставленной цели»³⁵. Но целевое использование не всегда является эффективным: средства могут быть израсходованы в соответствии с их целевым назначением, но средств может быть затрачено существенно больше, чем было запланировано при их выделении. Однозначно, что эффективность включает в себя целесообразность, но не исчерпывается ею.

Как справедливо замечает А.Н. Саунин, «эффективность как относительное понятие выражается в соотношении результата от какого-либо мероприятия и затрат на его осуществление»³⁶. Однако даже при достижении результата его качественные характеристики могут быть различными и отступать от запланированных. В этой связи, наряду с целесообразностью, предметом аудита эффективности выступает также *проверка степени результативности* (в положительной динамике) использования государственных финансовых и материальных ресурсов.

В силу объективной сложности аудита эффективности (сочетание правовых, экономических, статистических и иных аспектов) не представляется возможным установить в правовых нормах конкретные методики подсчета степени результативности и определения конкретных количественных показателей. Данная задача является общей для экономической, статистической, математической и других наук. Между тем в нормах федерального законодательства должны устанавливаться *единые критерии определения эффективности* использования государственных средств и (или) имущества, с которыми могут быть сопоставлены полученные при проведении контрольных мероприятий экономические, статистические и иные данные. На наш взгляд, такой подход решал бы не только задачу обеспечения высокой степени результативности использования государственных ресурсов, но и задачу повышения эффективности работы органов финансового контроля.

³⁴ Об отчете о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2010 году: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 2 февраля 2011 года. № 29-СФ.

³⁵ См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М. 1997.

³⁶ Саунин А.Н. Указ. соч. С. 17–18.

Эффективность финансового контроля

По данным Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации за период 2002–2009 гг., контрольно-счетными органами субъектов Федерации было выявлено финансовых нарушений на общую сумму 621 770 млн руб., тогда как ущерб возмещен на сумму 62 541 млн руб.³⁷

Ситуацию осложняет то, что федеральное законодательство, в т.ч. и недавно принятый Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», *не предусматривает конкретные меры* ответственности за неисполнение представлений и предписаний контрольно-счетных органов. Не предусматривает он и мер ответственности за непредставление информации по вопросам контрольно-счетных органов, за предоставление неполной или недостоверной информации, за отказ от допуска на проверяемый объект.

Нуждаются в совершенствовании Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и законы об административных правонарушениях в субъектах в части ответственности за финансовые правонарушения. Как в Кодексе, так и в законодательных актах многих субъектов Федерации об административных правонарушениях предусмотрено право инспекторов Счетной палаты и работников контрольно-счетных органов субъектов составлять протоколы об административных правонарушениях. Однако, как правило, *не отработан механизм рассмотрения таких протоколов*.

К тому же расширение компетенции органов внешнего финансового контроля по устранению нарушений в бюджетном законодательстве следовало бы подкрепить *наделением их правом* рассматривать дела об административных правонарушениях в области законодательства о финансовом контроле. Примечательно, что этот вопрос поднимается не только в специальной литературе³⁸. Выступая на 288-м заседании Совета Федерации с отчетом о деятельности Счетной палаты Российской Федерации за 2010 г., С.В. Степашин высказал просьбу о внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части предоставления Счетной палате полномочия применять в качестве наказания административные штрафы непосредственно³⁹.

Вопросы создания эффективной системы финансового контроля тесно связаны с проблемами ответственности за нарушения бюджетного законодательства. Необходима *реформа системы правового регулирования*

³⁷ Заключение Комитета Совета Федерации по делам Федерации и региональной политике по Федеральному закону от 1 февраля 2011 г. № 3.3-07/49 «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». Материалы к заседаниям Совета Федерации. Информация о заседаниях Совета Федерации. Интернет-сайт Совета Федерации.

³⁸ См., напр.: Каратонов М.Е. «Насущные» проблемы развития и повышения эффективности государственного финансового контроля // Финансовое право. 2006. № 11. СПС: КонсультантПлюс; Гараев И.Г. Правовое обеспечение государственного финансового контроля в современной России // Финансовое право. 2008. № 3. СПС: КонсультантПлюс.

³⁹ Стенограмма двести восемьдесят восьмого заседания Совета Федерации 2 февраля 2011 г. Исх. № Ст-288 от 02.02.2011. Информация о заседаниях Совета Федерации. Интернет-сайт Совета Федерации.

ответственности за нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации. В частности, следует увязать все основания применения мер принуждения с конкретными бюджетно-правовыми мерами принуждения, установив отсылку к применению административно-правовых мер принуждения. Уточнить перечень мер принуждения, применяемых к нарушителям бюджетного законодательства и установить административные наказания за все нарушения бюджетного законодательства. Действующий перечень мер принуждения, применяемых к нарушителям бюджетного законодательства, нужно сделать по возможности закрытым.

В ходе проведения комплексных ревизий и тематических проверок за использованием бюджетных средств контрольно-счетные органы выявляют не только нецелевое использование ассигнований из государственной казны, но и значительное число нарушений законодательства в финансово-бюджетной сфере. К примеру, в 2010 г. Счетной палатой было выявлено нарушений в финансово-бюджетной сфере на сумму 483,9 млрд руб., из них объем нецелевого использования составил 1,58 млрд руб.⁴⁰. Однако проблема в том, что если за нецелевое использование бюджетных средств, выражающееся в направлении и использовании их на цели, не соответствующие условиям получения указанных средств, предусмотрена юридическая ответственность в соответствии с административным, а при наличии состава преступления и уголовным законодательством, то за неэффективное использование государственных финансов ответственность получателей бюджетных средств законодательно не прописана⁴¹.

В связи с принятием Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»⁴² вопрос о применении мер ответственности по результатам финансового контроля за эффективностью бюджетных расходов приобрел еще большую актуальность. Не следует ли приравнять⁴³ к нецелевому использованию бюджетных средств их нерезультативное использование, т.е. невыполнение (или невыполнение) требований государственного задания или договора?

В литературе отдельно поднимается проблема правового закрепления классификаторов финансовых нарушений и санкций, соответствующих каждому виду финансовых нарушений⁴⁴. Например, классификатор Счетной палаты Российской Федерации называется «Классификатор нарушений и недостатков, выявляемых в ходе государственного финансового контроля» и содержит более 150 признаков. Классификатор Федеральной службы

⁴⁰ Об отчете о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2010 году: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 2 февраля 2011 года. № 29-СФ.

⁴¹ Подробнее см.: Демидов М.В. Некоторые правовые аспекты совершенствования и перспективы развития органов парламентского финансового контроля в России [Электронный ресурс] // Юридический мир. 2010. № 3. СПС: КонсультантПлюс.

⁴² Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 19. Ст. 2291.

⁴³ Подробнее см.: Золотарева А.Б. Проблемы определения границ и организации системы государственного и муниципального финансового контроля [Электронный ресурс] // Современное право. 2008. № 12. СПС: КонсультантПлюс.

⁴⁴ Подробнее см.: Кузнеценкова В.Е. Принцип системности — основа государственного и муниципального финансового контроля [Электронный ресурс] // Финансовое право. 2010. № 3. СПС: КонсультантПлюс.

финансово-бюджетного надзора называется «Классификатор нарушений и недостатков, выявляемых в ходе осуществления контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» и содержит 32 вида нарушений, детализированных по признакам нарушений более чем на 200 нарушений. Оба названных классификатора имеют различную структуру, объем признаков нарушений. К сожалению, между данными документами *нет системной взаимосвязи*.

Отсутствие единых информационных баз данных по объектам финансового контроля препятствует оперативному информационному обмену, а следовательно, и координации деятельности по профилактике и предупреждению нарушений. Нужно создавать «единое информационное пространство финансового контроля в Российской Федерации»⁴⁵. Эта задача не теряет своей актуальности вот уже на протяжении нескольких лет.

В заключение отметим, что процессы либерализации и информационной открытости не противоречат созданию системы строгого финансового контроля за использованием финансовых ресурсов страны. Наоборот, сложившиеся экономические и социальные условия влекут за собой дальнейшее развитие единой системы финансового контроля, обеспечивающей равную степень защищенности бюджетных ресурсов на всей территории страны. Федеральный бюджет, бюджеты субъектов Федерации и муниципальных образований — это деньги, принадлежащие всему российскому народу. Поэтому независимо от того, к какому звену бюджетной системы Российской Федерации эти деньги относятся, они должны быть использованы с максимальной эффективностью и результативностью.

⁴⁵ Степашин С.В. Указ. соч.