
СЧЕТНАЯ ПАЛАТА КАК СУБЪЕКТ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

Александр Зилов*

В статье исследуются порядок, проблемы и пути совершенствования организации финансового регулирования. В статье рассматривается актуальность темы, а также необходимость контроля за указанным процессом. В условиях рыночной экономики финансовая деятельность государства значительно усложняется: происходит увеличение объема движения финансовых ресурсов, возрастает роль государства в финансировании публичных функций, расширяется круг субъектов, использующих бюджетные средства.

Государственный финансовый контроль является неотъемлемым элементом государственной финансовой политики. Наибольшую значимость государственный финансовый контроль приобретает в условиях социально-экономических реформ и преобразования финансовых взаимоотношений между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями.

Реальной угрозой экономической безопасности Российской Федерации стало масштабное нецелевое использование государственных денежных средств и материальных ресурсов, незаконный вывоз капитала за границу, незаконное присвоение частными лицами бюджетных денежных средств. Отмеченные факторы влекут необходимость усиления государственного финансового контроля, законодательной оптимизации его форм, видов, правового статуса контролирующих органов.

Особенности институциональных преобразований в системе управления Российского государства формируют принципиально новые социально значимые институты, ставя перед ними более сложные задачи, поскольку на первый план выходят важнейшие социально-экономические направления и программы, национальные инновационные проекты и другие важные составляющие экономики, реализация которых в ряде случаев осуществляется государством с привлечением частного капитала.

Государственный и муниципальный финансовый контроль реализуется при помощи создаваемой государством системы органов государственного и муниципального финансового контроля. Она представляет собой элемент общей структуры контрольных органов государства (муниципальных образований) и, вместе с тем, выступает как важнейшая часть того финансового механизма, с помощью которого государство (муниципальные образования) реализует свою финансовую политику.

В последние годы проблема противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, стала одной из приоритетных задач внутренней политики государства, а также предметом интенсивных международных контактов и сотрудничества. Важность этой темы, а также необхо-

димость контроля за указанными процессами имеют непосредственное отношение к деятельности Счетной палаты Российской Федерации, так как отмывание доходов относится к числу тех проблем, которые затрагивают как самые разнообразные сферы общественного развития и государственной

* **Зилов Александр Федорович**, аспирант МГИМО МИД России.

политики, так и слабые места в управлении экономикой и финансами, в управлении федеральным бюджетом, а также в области их правового обеспечения.

Исходя из вышесказанного, необходимость контроля со стороны Счетной палаты за этой проблемой проявляется явно и прежде всего через охват государственным контролем всей системы формирования и использования государственных финансов.

Мировой финансовый кризис 2008 - 2010 гг. отчетливо выявил уязвимость монетарной политики ведущих стран мира, в том числе и Российской Федерации. Рост инфляции, дефицит государственного бюджета, падение уровня доходности производителей и населения в целом свидетельствуют о неэффективности государственной денежно-кредитной политики. Увеличился вывод денежных средств из легального оборота. Пока данные процессы в Российской Федерации не достигли критической массы и могут быть скорректированы грамотной и последовательной государственной политикой, неотъемлемой частью которой является государственный финансовый контроль в сфере денежного обращения.

Вышеизложенное позволяет утверждать, что исследование правового регулирования государственного финансового контроля в сфере денежного обращения и выявление существующих несовершенств в его системе представляет большую практическую значимость.

В условиях рыночной экономики - финансовая деятельность государства значительно усложняется: происходит увеличение объема движения финансовых ресурсов, возрастает роль государства в финансировании публичных функций, расширяется круг субъектов, использующих бюджетные средства.

Государственный финансовый контроль является неотъемлемым элементом государственной финансовой политики. Наибольшую значимость государственный финансовый контроль приобретает в условиях социально-экономических реформ и преобразования финансовых взаимоотношений между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями.

Реальной угрозой экономической безопасности Российской Федерации стало масштабное нецелевое использование государственных денежных средств и материальных ресурсов, незаконный вывоз капитала за границу, незаконное присвоение частными

лицами бюджетных денежных средств. Отмеченные факторы влекут необходимость усиления государственного финансового контроля, законодательной оптимизации его форм, видов, правового статуса контролирующих органов.

Особенности институциональных преобразований в системе управления Российского государства формируют принципиально новые социально значимые институты, ставя перед ними более сложные задачи, поскольку на первый план выходят важнейшие социально-экономические направления и программы, национальные инновационные проекты и другие важные составляющие экономики, реализация которых в ряде случаев осуществляется государством с привлечением частного капитала [6. С. 113].

Государственный и муниципальный финансовый контроль реализуется при помощи создаваемой государством системы органов государственного и муниципального финансового контроля. Она представляет собой элемент общей структуры контрольных органов государства (муниципальных образований) и, вместе с тем, выступает как важнейшая часть того финансового механизма, с помощью которого государство (муниципальные образования) реализует свою финансовую политику.

Многообразие финансовых отношений, субъектами которых выступают государство и муниципальные образования, обуславливает широкую сферу деятельности государственного и муниципального финансового контроля. Это бюджетный, налоговый, денежно-кредитный, валютный, страховой, таможенный и другие виды финансового контроля, осуществляемого государственными органами в пределах своей компетенции. Перечень задач, решаемых органами государственного и муниципального финансового контроля, весьма разнообразен. Это обстоятельство предопределяет разделение функций между институтами финансового контроля путем закрепления за каждым органом определенной сферы деятельности, то есть его компетенцию.

В настоящее время в России реализуются меры по реформированию бюджетного процесса, направленные на повышение эффективности и прозрачности управления общественными финансами, формируется правовая основа для осуществления среднесрочного бюджетного планирования на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации; происходящие процессы ставят новые задачи перед внешним госу-

дарственным и муниципальным финансовым контролем, связанные с дальнейшим внедрением в деятельность контрольно-счетных органов аудита эффективности использования государственных средств, методов оценки эффективности бюджетных расходов с точки зрения конечных целей социально-экономической политики; действующие в области финансового контроля нормы федерального и регионального законодательства не обеспечивают в полной мере правовое регулирование, адекватное задачам, стоящим перед государственным и муниципальным финансовым контролем, обуславливают необходимость совершенствования правовых основ деятельности контрольно-счетных органов [5. С. 87].

В результате внесения комплексных поправок в Бюджетный кодекс Российской Федерации была создана законодательная основа для эффективного функционирования и развития бюджетной системы страны, повышения результативности бюджетных расходов и реструктуризации бюджетного сектора, в том числе на уровне муниципальных образований.

Статьей 101 Конституции РФ установлено, что для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определяются федеральным законом.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона Российской Федерации от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ, Счетная палата РФ является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным Собранием РФ и подотчетным ему.

Исходя из норм данного Федерального закона Счетная палата РФ осуществляет контрольно-ревизионную, экспертно-аналитическую, информационную и иные виды деятельности, обеспечивает единую систему контроля за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, что в числе прочего предусматривает: организацию и проведение оперативного контроля за исполнением федерального бюджета в отчетном году; проведение комплексных ревизий и тематических проверок по отдельным разделам и статьям федерального бюджета, бюджетов федеральных внебюджетных фондов; анализ и исследование нарушений и отклонений в бюджетном процессе (ст. 9). В процессе оперативного контроля за исполнением

федерального бюджета Счетная палата РФ контролирует полноту и своевременность денежных поступлений, фактическое расходование бюджетных ассигнований в сравнении с законодательно утвержденными показателями федерального бюджета, выявляет отклонения и нарушения, проводит их анализ, вносит предложения по их устранению (ст. 14 Закона).

За прошедшие два года было осуществлено более 500 контрольных и экспертно-аналитических мероприятий и проверено более 1000 объектов практически во всех субъектах Российской Федерации.

Важнейшее направление работы предстоящего года это проведение контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, результаты которых позволили объективно оценить степень реализации стратегических целей и приоритетов Российской Федерации, определенных Президентом Российской Федерации и Федеральным Собранием Российской Федерации федеральным органам исполнительной власти.

В связи с переходом к программному бюджету было произведено значительное увеличение объема контролируемых государственных программ. В настоящий момент, деятельность Счетной палаты Российской Федерации сосредоточена на:

- контроле реализации и оценке эффективности государственных программ, направленных на обеспечение устойчивого роста, качественного развития и модернизации экономики, а также на повышение конкурентоспособности и укрепление позиций Российской Федерации в мировом хозяйстве;
- анализе эффективности налогового, бюджетного и таможенного законодательства, выявлении резервов увеличения доходов бюджета, в том числе за счет совершенствования налогового и таможенного администрирования, а также управления бюджетом;
- анализе инвестиционных проектов, реализуемых при участии государства, оценке их результативности, инновационности и направленности на модернизацию экономики;
- оценке результативности реформ в области энергетики, анализе мер по энергосбережению и повышению энергоэффективности в различных секторах экономики;
- выявлении и анализе коррупционных рисков, выработке предложений по совершенствованию законодательства в целях противодействия коррупции.

В сфере межбюджетных отношений Счётная палата концентрирует свои усилия на контроле эффективности организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и качества управления региональными и муниципальными финансами, выработке рекомендаций по укреплению доходной базы региональных и муниципальных бюджетов.

Будет расширен перечень контролируемых региональных стратегий социально-экономического развития.

В число важнейших системных мероприятий, которые будут продолжены Счётной палатой в 2016 году, входит организация, подготовка и проведение в Российской Федерации чемпионата мира по футболу 2018 года.

Счётной палатой будут проанализированы результаты реализации Концепции государственной миграционной политики до 2025 года, Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы, Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы, Государственной программы «Обеспечение качественным жильем и услугами ЖКХ населения России», Государственной программы «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности», Государственной программы «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах», а также реализации обязательств и прав Российской Федерации в рамках членства во Всемирной торговой организации.

Комплексные ревизии и тематические проверки проводятся Счётной палатой по месту расположения проверяемых объектов. При этом сроки, объёмы и способы проведения контрольных мероприятий устанавливаются Счётной палатой. При проведении ревизий и проверок Счётная палата получает от проверяемых предприятий, учреждений, организаций, банков и иных кредитно-финансовых учреждений всю необходимую документацию и информацию по вопросам, входящим в ее компетенцию. Отказ или уклонение должностных лиц указанных органов, предприятий, учреждений и организаций от своевременного предоставления необходимой информации

или документации по требованию Счётной палаты, а также предоставление ложной информации влекут ответственность, установленную законодательством Российской Федерации.

В целях изменения содержания бюджетно-контрольных правоотношений Счётная палата может издавать индивидуальные правовые акты, в том числе акты Коллегии Счётной палаты, акты Председателя Счётной палаты, акты аудиторов Счётной палаты и акты инспекторов Счётной палаты.

Акты Коллегии Счётной палаты включают решения: об утверждении Регламента Счётной палаты (ст. 11 Закона); об утверждении годовых и текущих планов и программ (ст. 10 Закона); о рассмотрении отчетов о результатах проверок и ревизий (ст. 25 Закона).

Акты Председателя Счётной палаты включают приказы и распоряжения, заключенные им хозяйственные и иные договоры (ст. 5), подписания Счётной палаты (ст. 24 Закона).

Акты аудиторов Счётной палаты Законом не установлены. Вместе с тем аудиторы Счётной палаты самостоятельно решают все вопросы организации деятельности возглавляемых ими направлений в пределах своей компетенции, установленной Регламентом Счётной палаты (ст. 6 Закона). Представляется, что для того чтобы акты аудиторов Счётной палаты могли приводить к возникновению необходимости исполнения обязанностей контролируруемыми субъектами, с учетом положений ч. 3 ст. 15 и ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, Регламент Счётной палаты должен быть опубликован для всеобщего сведения.

В Законе не указано, какие правовые акты Счётной палаты вызывают возникновение и прекращение бюджетно-контрольного правоотношения. Указанные обстоятельства могут приводить к возникновению конфликтов и споров при осуществлении Счётной палатой финансово-бюджетного контроля.

С учетом положений ч. 3 ст. 15, ч. 3 ст. 55 Конституции РФ в целях предотвращения возникновения конфликтов и споров при осуществлении Счётной палатой финансово-бюджетного контроля представляется необходимым закрепить в Федеральном законе «О Счётной палате Российской Федерации» примерный перечень упомянутых выше индивидуальных правовых актов Счётной палаты РФ и уполномоченных

на их издание от ее имени должностных лиц данного органа финансового контроля.

Установление общих принципов организации, деятельности и основных полномочий контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и контрольно-счетных органов муниципальных образований (далее также - контрольно-счетные органы) регулируется Федеральным Законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Полномочия органа государственного финансового контроля, созданного законодательным органом субъекта Российской Федерации, определяются законом субъекта Российской Федерации (ст. 157 БК РФ). Контрольный орган, созданный законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации, вправе проводить проверки местных бюджетов - получателей межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации.

Представительными органами местного самоуправления могут создаваться органы муниципального финансового контроля. Полномочия органа государственного (муниципального) финансового контроля, созданного законодательным (представительным) органом, определяются законом

(правовым актом представительного органа муниципального образования) (ст. 157 БК РФ).

Счетная палата является органом со специальным конституционным статусом, проверка ее деятельности не входит в компетенцию финансового контроля исполнительных органов власти, в частности Росфиннадзора, в обязанности которого в отличие от Счетной палаты входит внутренний, а не внешний контроль.

Не подвергая сомнению полезность и необходимость контроля за деятельностью Счетной палаты РФ, отметим, что сопоставление положений законодательства с конституционными нормами и прогнозирование последствий практического применения его нормативных положений, позволяет сделать вывод о необходимости внесения изменений в Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации», предусмотрев действенную процедуру проверки, не противоречащую конституционному принципу разделения властей. Выход из сложившейся ситуации - в назначение аудитора для проверки финансовой деятельности Счетной палаты на конкурсной основе. При этом право на назначение должно быть исключительно у Федерального Собрания России, которое и формирует Счетную палату Российской Федерации.

Литература:

1. Голубев А.В. Правовой статус субъектов финансово-бюджетного контроля. М., 2014.
2. Кичик К.В. Государственный (муниципальный) заказ России. Правовые проблемы формирования, размещения и исполнения. М., 2014.
3. Особенности проведения контрольных мероприятий счетной палаты РФ / А.В. Тюрин, помощник председателя Счетной палаты РФ // Финансовый справочник бюджетной организации. № 1. 2014.
4. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации». М. 2013.
5. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». М. 2014.
6. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». М. 2014.

THE ACCOUNTING CHAMBER OF THE RUSSIAN FEDERATION AS THE CONTROLLING ENTITY FOR FINANCE

This article investigates the procedure, problems and ways to improve the organization of financial regulation. The article considers the relevance of the subject matter, as well as the need to control and regulate the specified process. In a market economy

the financial activities of the state are much more complicated due to the increase in traffic volume of financial resources, the growing role of government in financing public functions, the rise in the range of actors using budgetary funds.

State financial control is an essential element of national fiscal policies. The greatest significance of the state financial control gains in the conditions of socio-economic reforms and transformation of financial relations between the Russian Federation and its entities and municipalities.

A large-scale misuse of public funds and material resources, the illegal export of capital abroad, misappropriation by individuals of budget funds have become a real threat to the economic security of the Russian Federation. These factors imply the need to strengthen public financial control, optimization of its legal form, type, legal status of the regulatory authorities.

Institutional changes in the control system of the Russian State form principally new socially important institutions, which are to face more complex challenges as the implementation of

important socio-economic programs, national innovation projects and development of major sector of the economy come to the forefront and in some cases they are carried out by the State with the involvement of private capital.

State and municipal financial control is implemented through the system created by the state government and municipal financial control. It is an element of the overall structure of the supervisory bodies of the state (municipal bodies), and at the same time, operates as a critical part of the financial mechanism by which the state (municipal body) implements its financial policy.

Alexander Zilov,
Post-Graduate Researcher,
MGIMO(University) under the MFA of
Russia.

Ключевые слова:

финансовый контроль, Счетная палата Российской Федерации, система органов финансового контроля.

Keywords:

financial control, the Accounting Chamber of Russian Federation, the system of financial control.

References:

1. Golubev A.V. Pravovoi status sub»ektov finansovo-biudzhethnogo kontrolia [Legal status of the subjects of financial and budgetary control]. M., 2014.
2. Kichik K.V. Gosudarstvennyi (munitsipal'nyi) zakaz Rossii. Pravovye problemy formirovaniia, razmeshcheniia i ispolneniia [State (municipal) tenders of the Russian Federation. Legal problems of formation, placement and execution]. M., 2014.
3. Osobennosti provedeniia kontrol'nykh meropriatii schetnoi palaty RF [Control measures particulars of the Chamber of Commerce of Russian Federation] / A.V. Tiurin, pomoshchnik predsedatelia Schetnoi palaty RF // Finansovyi spravochnik biudzhethnoi organizatsii [Financial Dictionary of a State company]. № 1. 2014.
4. Federal'nyi zakon ot 5 apreliia 2013 g. № 41-FZ «O Schetnoi palate Rossiiskoi Federatsii» [Federal Law № 41-FZ «On the Chamber of Commerce of Russian Federation»].
5. Federal'nyi zakon ot 7 fevraliia 2011 g. «Ob obshchikh printsipakh organizatsii i deiatel'nosti kontrol'no-schetnykh organov sub»ektov Rossiiskoi Federatsii i munitsipal'nykh obrazovaniia» [Federal Law № 6-FZ «On general principles of organization and the activities of managing and accounting bodies of Russian Federation and its municipal entities»].
6. Federal'nyi zakon ot 06.10.2003 № 131-FZ (red. ot 02.07.2013) «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniia v Rossiiskoi Federatsii» [Federal Law № 131-FZ «On general organization principles of local government in the Russian Federation»].