

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ В УСЛОВИЯХ СМЕШАННОЙ ЭКОНОМИКИ*

© 2014 Шохин Сергей Олегович
доктор юридических наук, профессор
заслуженный юрист Российской Федерации
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации
125993, г. Москва, Ленинградский пр., д. 49
E-mail: elena-mikhaylovna@yandex.ru

Статья посвящена специфике развития государственного финансового контроля (аудита) в условиях перехода к программно-целевому методу бюджетирования с использованием механизма государственно-частного партнерства. Рассматривается процесс усиления вертикальных связей в системе государственного финансового контроля, корреспондирующий расширению непосредственного государственного участия в хозяйственной деятельности.

Ключевые слова: государственный финансовый контроль, финансовое право, программно-целевой метод государственного финансирования, функции и полномочия контрольных органов.

Руководство страной ставит принципиально новые задачи в области управления государственными финансами, а именно задачи все более широкого использования программно-целевых методов бюджетирования с максимальным использованием механизмов государственно-частного партнерства. Такой поворот нуждается в основательном законодательском подкреплении, поскольку действующее законодательство не готово обеспечить юридическую основу для перехода к новым формам финансовых взаимоотношений государства и предпринимательской среды.

В первую очередь, потребуются принципиальный пересмотр, уточнение или детализация ряда положений основополагающего документа, регулирующего правоотношения в сфере бизнеса, а именно Гражданского кодекса Российской Федерации, и внесение в ряд его статей существенных поправок. Имеются в виду ст. 124-127 гл. 5 (общие положения об участии государства в гражданских правоотношениях, иммунитет государства) и, соответственно, ст. 1203 гл. 67; ст. 214-217 гл. 13 (право государственной и муниципальной собственности, приватизация государственного и муниципального имущества); ст. 763-768 § 5 гл. 37 (подрядные работы для государственных и муниципальных нужд); ст. 1027-1040 гл. 54 (коммерческая концессия) и многие другие¹.

Потребуется адаптация законодательства, регулирующего порядок определения частного

партнера для реализации совместных инвестиционных проектов, выделения под них земельных участков, чтобы избежать многократного участия в конкурсах одних и тех же лиц по одному и тому же поводу.

Изменения в системе управления государственными и муниципальными финансами не могут не потребовать корреспондирующих изменений финансового права, составляющего его юридическую основу. Особенно это касается расходов бюджета, бюджетных инвестиций, трансфертов, субсидий, государственных и муниципальных гарантий, бюджетной отчетности. Необходимо уточнить многие положения банковского регулирования, которые в настоящее время тормозят кредитование среднего и малого бизнеса.

Государственный финансовый контроль также сталкивается с непривычными условиями новой экономической среды. Государство и государственные финансы все больше внедряются в экономику. Соответственно возрастает значение, расширяется сфера полномочий, диверсифицируются функции государственного финансового контроля. Этот процесс наглядно прослеживается в новациях, содержащихся в новом законе о Счетной палате Российской Федерации, принятом и вступившем в силу в 2013 г.²

Наиболее значимым новшеством, на наш взгляд, является распространение контрольных полномочий Счетной палаты на негосударственные субъекты финансовой деятельности. Ранее действовавший закон и практика его применения

* Доклад на научной конференции в Российской академии правосудия 24 января 2014 г.

достаточно жестко ограничивали пределы контрольных полномочий государственными органами, учреждениями и предприятиями, не представляли законных оснований контролировать частные хозяйствующие субъекты. В новом законе уже в первой статье (предмет регулирования и цель настоящего Федерального закона) прямо указывается, что Счетная палата осуществляет внешний государственный аудит порядка формирования, управления и распоряжения, кроме государственных, иных ресурсов, “обеспечивающих социально-экономическое развитие Российской Федерации”. Аналогичные положения повсеместно воспроизводятся в перечне задач Счетной палаты³.

Какие “иные ресурсы” имеются в виду, кроме как в том числе частные, трудно себе представить. Расплывчатость формулировок дает основание распространять контрольные полномочия Счетной палаты и на частнопредпринимательскую среду. А в условиях активного внедрения программно-целевого метода и государственно-частного партнерства огромная часть бизнес-среды будет напрямую связана с государственными и муниципальными финансовыми и имущественными ресурсами. С одной стороны, это реальный шанс выжить и развиваться, в первую очередь, для среднего и малого бизнеса, с другой стороны, значительная часть негосударственного производства товаров, работ и услуг оказывается под непосредственным контролем уполномоченных государственных органов. Закон прямо говорит об этом в отношении льгот и гарантий, устанавливая одной из задач Счетной палаты “оценку эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств федерального бюджета, а также оценку законности предоставления государственных гарантий и поручительств или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет федеральных и иных ресурсов”⁴.

Специальная статья⁵, устанавливающая область действия контрольных полномочий Счетной палаты и объекты контроля, непосредственно дает право Счетной палате осуществлять внешний государственный финансовый аудит (контроль) в отношении частных юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, физических лиц - производителей товаров, работ, услуг в части со-

блюдения ими условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из федерального бюджета, договоров об использовании федерального имущества (управлении федеральным имуществом), договоров (соглашений) о предоставлении государственных гарантий Российской Федерации, кредитных организаций, осуществляющих отдельные операции со средствами федерального бюджета, в части соблюдения ими условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из федерального бюджета.

При этом ст. 37 Закона устанавливает, что требования инспекторов Счетной палаты, связанные с исполнением ими своих служебных обязанностей при проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, являются обязательными для организаций и учреждений независимо от их подчиненности и формы собственности. То есть нормы Закона не оставляют никаких сомнений в том, что произошел своего рода революционный прорыв: контрольные полномочия Счетной палаты в законодательном порядке распространены на частный бизнес.

Закон 2013 г. также направлен на укрепление вертикальных связей в системе контрольно-счетных и иных контрольных органов. Жесткая вертикаль власти является характерной и необходимой чертой государственно-монополистической организации экономики. Она призвана обеспечивать единообразие принятия решений и их исполнения. В этих целях государственный финансовый контроль как форма обратной связи и механизм обеспечения выполнения всеми хозяйствующими субъектами единых установленных правил должен быть максимально концентрирован и консолидирован.

В соответствии с Лимской декларацией о руководящих принципах финансового контроля (1977)⁶ контрольно-счетным органам предписывается уделять особое и первостепенное внимание уровню организации внутреннего контроля на проверяемых объектах, но в российском праве подобных положений ранее не содержалось. Установки Лимской декларации воспринимались только как рекомендации, причем обеими сторонами - как проверяющими, так и проверяемыми. Новый Закон четко относит к функциям Счетной палаты проверку и анализ эффективности внутреннего аудита, осуществляемого в объектах внешнего государственного контроля⁷. Более того, Счетная палата вправе проводить проверки

и анализ работы и отчетности подразделений внутреннего аудита в объектах внешнего государственного аудита, соблюдения требований стандартов внутреннего аудита⁸.

Счетная палата определена Законом в качестве главного методолога в области внутреннего контроля. По обращению подконтрольного объекта она уполномочена оказывать содействие в организации системы внутреннего аудита, методологическую и методическую помощь при разработке стандартов внутреннего аудита⁹.

Особую роль играет установление принципиально новых отношений внутри системы контрольно-счетных органов. С момента их возникновения и далее довольно длительное время они строились на основе неукоснительного соблюдения конституционного принципа федерализма. Счетная палата Российской Федерации, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований строго придерживались принципа независимости и невмешательства в контрольную и организационную деятельность друг друга. Изредка проводились равноправные совместные проверки там, где происходило переплетение федерального и регионального финансирования.

Теперь же взаимодействие Счетной палаты Российской Федерации с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в том числе по вопросам внешнего государственного аудита (контроля), заключение с ними соглашений о сотрудничестве приобрели легитимную основу¹⁰. Счетная палата Российской Федерации уполномочена организовывать взаимодействие с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в том числе по вопросам планирования и проведения на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации и муниципальных образований совместных и параллельных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий¹¹. Следует напомнить, что самостоятельное составление планов работ является одним из ключевых способов обеспечения независимости организации от внешнего воздействия.

Счетная палата Российской Федерации оказывает контрольно-счетным органам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований организационную, правовую, информационную, методическую и иную помощь, содействию-

ет в профессиональной подготовке, переподготовке и повышении квалификации работников контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, т.е. обладает полным набором идеологических инструментов влияния на их содержательную и организационную деятельность¹².

Более того, Счетная палата Российской Федерации получила механизм прямого воздействия на региональные и муниципальные контрольные структуры, поскольку наделена правом при определенных условиях осуществлять оценку (анализ) деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, давать заключения о соответствии деятельности этих органов законодательству о внешнем государственном (муниципальном) финансовом контроле и рекомендации по повышению ее эффективности¹³.

Совместные проверки и обязательный обмен информацией - важные инструменты усиления взаимодействия между всеми органами государственного финансового контроля и правоохранительными органами. Счетная палата Российской Федерации может привлекать к участию в проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий государственные контрольные, правоохранительные и иные органы и их представителей¹⁴. С другой стороны, контрольные органы Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, органы государственной безопасности, правоохранительные органы, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, Центральный банк Российской Федерации, финансовые, налоговые и иные государственные органы, подразделения внутреннего аудита обязаны оказывать содействие деятельности Счетной палаты, предоставлять по ее запросам информацию, необходимую для выполнения ее задач и функций¹⁵.

Для получения полной и достоверной информации необходим хорошо отлаженный на должном уровне информационный обмен. Закон о Счетной палате предусматривает использование в этих целях современных технологических достижений. Так, среди функций Счетной палаты зафиксировано обеспечение развития и функционирования информационной системы в целях обмена информацией с другими контрольными и надзорными органами, иными государственными органами,

объектами контроля¹⁶. Среди полномочий Счетной палаты - право получать постоянный доступ к федеральным государственным информационным системам, необходимый для осуществления внешнего государственного контроля, и запрашивать сведения о составе данных ведомственных информационных систем объектов контроля¹⁷.

Чтобы получаемая в целях контроля информация была пригодна для обработки и анализа, необходимо отражать ее в определенном стандартном формате. Для этого законодательно устанавливается обязательная для всех федеральных органов исполнительной власти, а также организаций, в том числе негосударственных, но подлежащих контролю, финансовая отчетность, разрабатываемая Счетной палатой Российской Федерации. В свою очередь, достижение и обеспечение единообразия форм и методов контроля реализуется путем разработки и утверждения Счетной палатой Российской Федерации в установленном порядке общих требований к стандартам внешнего государственного и муниципального контроля для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, которые определяют требования к их структуре и содержанию и утверждаются Коллегией Счетной палаты. Счетная палата также может при определенных условиях проводить анализ соблюдения таких стандартов¹⁸.

Перечисленные выше изменения направлены в конечном счете на достижение главной цели - повышение эффективности использования государственных финансовых и материальных ресурсов и, соответственно, результативности государственного контроля. Полномочия Счетной палаты Российской Федерации в области проведения аудита эффективности также значительно расширены, задачи глубокого анализа экономических процессов, в том числе на уровне финансово-хозяйственной деятельности отдельных хозяйствующих субъектов, становятся приоритетными. Это требует от органов государственного финансового контроля выхода за рамки традиционного финансового права.

Новые экономические, в том числе финансовые, реалии вынуждают и нас, ученых-юристов, пересмотреть некоторые привычные, устоявшиеся представления, в том числе о структуре российского права. Структурирование правовых норм по отраслям диктуется удобством их использования. В настоящее время мы все больше сталкиваемся с юридическими казусами, требующими комплексного, межотраслевого подхода. Экономика все больше приобретает смешанный характер, публичные и частные интересы все больше переплетаются. Возникающие проблемы не решаются в рамках традиционных отраслей права. Поэтому любая возможность обсудить насущные вопросы отраслей российского права, регулирующих экономические отношения, представляется весьма своевременной.

¹ См.: Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ. Ч. I // Собр. законодательства Рос. Федерации (далее - СЗ РФ). 1994. 5 дек. (№ 32). Ст. 3301; Гражданский кодекс Российской Федерации от 26 янв. 1996 г. № 14-ФЗ. Ч. II // СЗ РФ. 1996. 29 янв. (№ 5). Ст. 410; Гражданский кодекс Российской Федерации от 26 нояб. 2001 г. № 146-ФЗ. Ч. III // СЗ РФ. 2001. 3 дек. (№ 49). Ст. 4552.

² О Счетной палате Российской Федерации: федер. закон от 5 апр. 2013 г. № 41-ФЗ // СЗ РФ. 2013. 8 апр. (№ 14). Ст. 1649.

³ Там же. Ст. 1, 5.

⁴ Там же. Ст. 5, п. 6.

⁵ Там же. Ст. 15, ч. 3, 4.

⁶ Лимская декларация руководящих принципов контроля 1977 г. // Контроллинг. 1991. № 1. С. 56-65.

⁷ О Счетной палате Российской Федерации: федер. закон от 5 апр. 2013 г. № 41-ФЗ: Ст. 13, п. 18 // СЗ РФ. 2013. 8 апр. (№ 14). Ст. 1649.

⁸ Там же. Ст. 29, ч. 1.

⁹ Там же. Ст. 13, п. 17.

¹⁰ Там же. Ст. 13, п. 22.

¹¹ Там же. Ст. 14, п. 8.

¹² Там же. Ст. 14, п. 9.

¹³ Там же. Ст. 14, п. 7.

¹⁴ Там же. Ст. 14, п. 6.

¹⁵ Там же. Ст. 30.

¹⁶ Там же. Ст. 13, п. 25.

¹⁷ Там же. Ст. 14, п. 4, 5.

¹⁸ Там же. Ст. 35.

Поступила в редакцию 03.12.2013 г.