

УДК 378.016:33

doi: 10.18101/2304-4446-2018-4-63-70

НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА КАК ВАЖНЕЙШИЙ ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

© Осипова Гета Михайловна

доктор экономических наук, профессор,
Бурятский государственный университет
Россия, 670000, г. Улан-Удэ, ул. Смолина, 24а
E-mail: getaosipova@mail.ru

В статье предпринята попытка анализа новых положений в сфере финансового контроля в аспекте изменений и дополнений в бюджетный кодекс РФ на 01.05.2017 г. и оценено возможное влияние в дальнейшем на эффективность и результативность использования бюджетных средств. Рассмотрены международные акты в области финансового контроля. Обращено внимание на преимущества некоторых принципов, изложенных в этих международных актах. В статье рассмотрена роль финансового контроля в рациональном использовании государственных (муниципальных) и иных финансового характера денежных фондов в соответствии с принципами законности эффективности, результативности. Сделан вывод, что изменения в Бюджетном кодексе РФ в сфере государственного (муниципального) контроля не дадут ожидаемых результатов, если не будет четко определена ответственность конкретных лиц за конкретные нарушения и адекватные наказания.

Ключевые слова: финансовый контроль; нормативно-правовая база; принципы; законность; эффективность; результативность; ответственность.

Одной из основных функций управления является контроль, в том числе финансовый.

Для достижения эффективности, результативности финансового контроля требуется комплексный системный подход. Прежде всего, необходимо определиться с понятием «контроль», так как нередко его отождествляют с надзором. Общеизвестно следующее определение контроля в энциклопедиях, словарях, справочниках. Контроль — это наблюдение за поведением управляемой системы с целью обеспечения оптимального функционирования последней (измерение достигнутых результатов и соотнесение их с ожидаемыми результатами). На основе данных контроля осуществляется принятие оптимизирующих управленческих решений.

При проведении контроля важно выделить его существенные аспекты:

- процессный характер, что это процесс, а не единичный одноразовый акт;
- своевременная корректировка этих процессов, если достигнутые результаты существенно отличаются от установленных стандартов;
- недопущение разрастания отклонений от заданного;
- установление обратной связи;
- переориентирование системы контроля с достижением поставленных целей на удовлетворение требований контроля.

Надзор, как известно, форма деятельности государственных органов по обеспечению законности. Это относится и к финансовому контролю.

Экономисты, определяя сущность финансового контроля, обращают внимание на тот или иной аспект большее внимание.

Так, некоторые авторы считают: «В современной России финансовый контроль, как функция власти и местного самоуправления осуществляется в виде государственного и муниципального финансового контроля» [2]. В данной формулировке финансового контроля обращается внимание на управленческую функцию, на управленческий процесс, что, по нашему мнению, правомерно. Это видение финансового контроля как одного из важнейших аспектов управления.

Например, С. В. Загородников определяет: «Финансовый контроль является совокупностью мероприятий по проверке финансовых и связанных с ними вопросов деятельности экономических субъектов с применением определенных форм и методов его организации» [5]. Данное мнение не учитывает, не выделяет, прежде всего, необходимости соблюдения законности и стандартов. В условиях рыночной экономики, где достижение эффективности невозможно без соблюдения законных «правил игры», отсутствие этих категорий в определении финансового контроля неприемлемо в определенной мере. Это преуменьшает значимость финансового контроля, его роль в повышении ответственности перед обществом.

Наиболее законодательно, научно обоснованным определением, по мнению автора, является: «Финансовый контроль — это регламентируемая нормами права деятельность государственных, муниципальных, общественных и иных хозяйствующих субъектов по проверке своевременности и точности финансового планирования, обоснованности денежных средств, правильности и эффективности их использования» [3]. Однако при этом в общепринятом значении слово «использование» означает извлечение пользы из чего-либо. В вышеупомянутом определении более удачным было бы «их использования» заменить на «организацию их использования», в процессе которых действительно возникают финансовые отношения.

Роль финансового контроля в национальной экономике состоит в объективной необходимости оптимальной реализации финансовой, бюджетной, налоговой, таможенной и т. д. политики государства, обеспечении формирования и эффективного использования финансовых ресурсов во всех отраслях экономики и в результате этого — возникновения синергетического эффекта в целом в масштабах государства.

И здесь важное значение имеет определение целеполагания. Цель и результат не должны быть противоречивы и рассогласованы. То есть цель и результат взаимосвязаны, но не идентичны. Результат уже не проект, это конечный продукт спроектированной и реализованной деятельности по достижению цели.

Существует много определений цели финансового контроля. Наиболее известным определением в научной литературе является следующее: объективное изучение фактического положения дел в рамках проверяемого объекта и выявление или предупреждение отрицательных моментов, негативно влияющих на исполнение управленческих решений. Наиболее удачно отвечает сущности финансового контроля, по мнению автора, определение, закрепленное в Лимской декларации руководящих принципов контроля (далее Лимская декларация). Там, в частности в ст. 1, отмечается: «Статья 1. Цель контроля. Организация контроля является обязательным элементом управления общественными финансовыми средствами, так

как такое управление влечет за собой ответственность перед обществом. Контроль — не самоцель, а неотъемлемая часть системы регулирования, целью которой является вскрытие отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов, законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов на возможно более ранней стадии с тем, чтобы иметь возможность принять корректирующие меры, в отдельных случаях привлечь виновных к ответственности, получить компенсацию за причиненный ущерб или осуществить мероприятия по предотвращению или сокращению таких нарушений в будущем» [6]. В данном определении дана сущность контроля и его цель. Важно, что на первое место ставится ответственность перед обществом управления. К сожалению, так четко «ответственность» не отражается ни в законодательных актах и ни в научных исследованиях в рассматриваемой области. А именно ее — ответственности не хватает в той или иной мере на всех уровнях управления финансовой системой страны.

Совершенно справедливо утверждается, что контроль — система регулирования, именно система, основанная на стандартах. Стандарты в широком смысле слова — образец, эталон, модель, принимаемые за исходные для сопоставления с ними других подобных объектов [10].

Отрадно, что в Бюджетный кодекс РФ внесены изменения от 18.07.2017 г., которые вступают в силу с 01.01.2018 г. Например, вводится изменение абзаца первого пункта 3 статьи 269.2, в частности, в новой редакции добавляется: «а также стандартами осуществления внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля» [1]. Кроме того, дополнен новой редакцией пункт 3 статьи 269.2 абзацем, определяющим органы, уполномоченные утверждать стандарты проведения внутреннего государственного (муниципального) контроля.

Процессы, происходящие в экономике страны, обуславливают объективную необходимость повышения действенности государственного (муниципального) финансового контроля, то есть проверку законности, эффективности мер по формированию, распределению, использованию финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении федеральных региональных и местных органов власти.

Основой единой методологии финансового контроля способен стать аудит. Аудит эффективности использования государственных средств в РФ — это область науки и практики, которая непрерывно изменяется и обладает значительным потенциалом. Но при этом необходимы четкое определение сущности аудита эффективности и его соотношение с финансовым аудитом.

Финансовый контроль должен отслеживать нарушение принципов законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов, обеспечивать выявление на ранней стадии отклонения и, как следствие, как в короткие сроки принимать адекватные меры.

Остановимся на некоторых изменениях и дополнениях в Бюджетный кодекс РФ, направленных, по мнению автора, на значительное уменьшение нарушений в сфере рационального использования бюджетных средств.

Пункт 3 ст. 69.2 дополнен новым абзацем, весьма актуальным для совершенствования межбюджетных отношений, повышения финансовой устойчивости, особенно муниципальных образований. Абзац гласит: государственные (муниципальные) задания, формируемые в соответствии с общероссийскими базовыми

(отраслевыми) перечнями (классификаторами) государственных и муниципальных услуг, не допускают включение в эти перечни приложений, приводящих к возникновению расходных обязательств у субъектов РФ (муниципальных образований).

Например, для многих муниципальных образований оказались весьма серьезными расходы по перевозке школьников к месту обучения. Эта проблема приняла острый характер в определенной мере как следствие оптимизации в системе образования страны. Муниципальным образованиям были выделены автобусы для этих целей, но при этом «забыли» выделить финансовые ресурсы на их обслуживание. Для муниципальных образований объем финансовых ресурсов, необходимый для обслуживания перевозки обучающихся, является весьма ощутимым и заставляет местные власти обращаться за получением в вышестоящие бюджеты дополнительных средств. Поправки в Бюджетный кодекс РФ, будем надеяться, снимут эти противоречия.

В Бюджетном кодексе РФ ст. 269 уточняются цели и виды государственного (муниципального) финансового контроля [1].

Государственный (муниципальный) финансовый контроль осуществляется в целях обеспечения соблюдения бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения.

Государственный (муниципальный) финансовый контроль подразделяется на внешний и внутренний, предварительный и последующий [1].

В кодексе подчеркивается, что предварительный контроль должен предупреждать и пресекать бюджетные нарушения, что позволяет создать надежную систему сбережения финансовых ресурсов, привлечение виновных к ответственности, компенсации причиненного ущерба, предотвращения нарушений в будущем.

В соответствии с поправками в Бюджетный кодекс РФ с 1 января 2018 г. в рамках бюджетной системы нашей страны предоставление дотаций, субсидий бюджетам субъектов и муниципальных образований значительно оптимизируется, позволяет осуществлять определенный финансовый маневр, но при этом строго по назначению использовать средства, выделенные из бюджетов всех уровней. Этому способствует и дополнение пункта 1 ст. 93.3 новым абзацем третьим: «Субъект Российской Федерации, получивший бюджетный кредит из федерального бюджета, не вправе размещать средства бюджета субъекта Российской Федерации на банковских депозитах на срок, превышающий один месяц» [1]. Это весьма своевременная поправка, так как закредитованность по этой статье бюджетов превышает все возможные пределы. Решением данной проблемы занято не только Министерство финансов, но и высшие органы государственной власти.

Для укрепления государственной финансовой дисциплины огромное значение имеет ее методическое обеспечение. Именно для решения этой задачи должны служить изменения, внесенные в некоторые статьи Бюджетного кодекса:

– пункт 3 статьи 157 изложен в новой редакции: «Федеральная служба финансово-бюджетного надзора осуществляет анализ исполнения бюджетных полномочий...» вместо «обязаны предоставлять информацию и документы... в целях осуществления ею анализа».

То есть на первый план выдвигается анализ. Необходим анализ причин нарушений, злоупотреблений, хищения финансовых ресурсов. Но, на наш взгляд, в поправках не нашли должного отражения пути и адекватные средства наказаний:

– изменение абзаца двадцать третьего статьи 165 устанавливает единую методологию бюджетной классификации Российской Федерации. Финансовый контроль предполагает необходимость тщательного финансового анализа, а провести его без наличия соответствующей «бюджетной отчетности, методологии порядка формирования информации по статистике государственных финансов» практически сложно. Дополнения эти давно подсказывала реальная финансовая действительность. В конечном счете научно обоснованная методика контроля ведет к экономии не только финансовых ресурсов, но и других ресурсов страны;

– вводится новый сороковой абзац в ст. 165. В нем указывается, что Министерство финансов «осуществляет методическое обеспечение осуществления внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита...» [1]. Современные условия развития страны, когда экономические нарушения, включая финансовые, все еще велики, требуют изменения и дополнения не только правовых норм, но и методических подходов к системе государственного и муниципального финансового контроля и эффективного практического применения.

Здесь весьма своевременно расширяется круг организаций и лиц, на которых распространяется контроль. Возможность устранения и предупреждения нарушений государственной финансовой дисциплины в случае их выявления в установленном порядке возлагается на всех участников реализации условий договоров (соглашений). Но в данном случае не хватает изменений в ответственности, за нарушения государственной финансовой дисциплины, в том числе весьма жестких. Практика нарушений в финансовой сфере, по мнению автора, доказывает их недостаточную действенность и жесткость.

За 2016 г. в рамках осуществления государственного финансового контроля Министерство финансов Республики Бурятия провело 66 контрольных мероприятий, в том числе 25 внеплановых. Общая сумма проверенных средств оставила 18807,4 млн р.

В ходе контрольных мероприятий выявлено нарушений бюджетного законодательства на общую сумму 1 146,5 млн р., из них нецелевое использование средств — 0,1 млн р., нарушений условий предоставления межбюджетных трансфертов — 1,9 млн р., неэффективное использование — 1,5 млн р., прочие финансовые нарушения — 66,7 млн р., прочие нарушения — 1076,3 млн р.

Информация о нарушениях, выявленных за 9 месяцев 2016 г. направлена руководителям исполнительных органов государственной власти Республики Бурятия и главам администраций органов местного самоуправления письмом от 02.11.2016 № 02-02-07-14-ИЗ436/16 [9].

Допущенные нарушения свидетельствуют об отсутствии со стороны главных распорядителей бюджетных средств соответствующего контроля, направленного на соблюдение внутренних стандартов и процедур составления и исполнения бюджета по расходам, составления бюджетной отчетности и ведения бюджетного учета, контроля за деятельностью подведомственных учреждений.

В результате выявленных нарушений государственной финансовой дисциплины направлены заключения о текущем состоянии осуществления внутреннего финансового аудита и даны рекомендации.

Из письма не видно, несет ли кто либо, отвечающий за эти недочеты, персональную ответственность, которой, на наш взгляд, не хватает в сфере управления, в том числе и финансового контроля.

Достижение таких целей, как соблюдение законности, других принципов контроля в процессе обеспечения государственных и муниципальных нужд, с одной стороны, гласность и прозрачность при проведении закупок — важнейшие факторы предотвращения коррупции и других злоупотреблений в вышеупомянутой сфере — с другой возможно, если цена контракта определяется в соответствии с Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [8]. В ст. 22 вышеназванного закона указаны методы определения начальной (максимальной) цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

Также были внесены изменения и дополнения в Гражданский кодекс [4].

- статья 555. Цена в договоре продажи недвижимости;
- статья 654. Размер арендной платы;
- статья 1234. Договор об отчуждении исключительного права;
- статья 1235. Лицензионный договор.

То есть основные направления финансового контроля все шире регулируются финансовым правом. Под государственный (муниципальный) финансовый контроль подводится законодательная база для проверки выполнения своих обязательств организациями при обеспечении государственных и муниципальных нужд, соблюдение правил совершения финансовых операций, проведения расчетов и хранения денежных средств. Проверка соответствующими контрольно-надзорными органами в сфере финансов правильности применения тех или иных цен в конечном итоге позволяет выявить внутренние резервы производства, более экономно и эффективно использовать материальные и финансовые ресурсы, поскольку процесс производства и распределения опосредуется денежными отношениями.

Анализ некоторых изменений и дополнений, внесенных в Бюджетный кодекс РФ, в сфере бюджетных отношений, финансового контроля с 1 января 2018 г. показал, что в значительной степени это снимает проблемы, особенно местных бюджетов, которые были на протяжении многих лет предметом острых дискуссий. Возможно, это решит проблемы, но не совсем, так как осталось еще много нерешенных аспектов в этой сфере, которые требуют своего решения.

Не решены до конца задачи обеспечения соответствия доходных полномочий муниципальных образований расходными и обеспечения местного самоуправления; создания законодательных условий для увеличения неналоговых источников местных бюджетов; более результативного взаимодействия органов финансового контроля с правоохранительными органами в целях усиления борьбы с коррупцией с ростом преступности в экономической сфере; расширения финансового контроля в отношениях, регулируемых финансовым правом.

Исследование показало, что одним из факторов повышения эффективности государственного (муниципального) контроля мог бы стать аудит эффективности, так как он в основном предполагает проверку качества управления, а также четко разграничивает понятия «контроль эффективности» и «эффективность контроля». Так как аудит эффективности использования государственных финансовых ресурсов относительно новая форма аудита, требуется четкое определение его сущности и соотношение с финансовым аудитом.

Таким образом, мы можем констатировать, что процесс совершенствования финансового контроля применительно к современным задачам государства не завершен и продолжает оставаться актуальным. Только последовательный, постоянный процесс реформирования системы государственного (муниципального) контроля позволит уберечь сотни миллионов рублей для повышения благосостояния и качества жизни населения нашей страны.

Литература

1. Бюджетный кодекс РФ / Правовой сервер «Гарант». URL: www.garant.ru (дата обращения: 12.08.2017).
2. Государственные и муниципальные финансы: учеб. пособие. Т. Ч. Роменова [и др.]. Улан-Удэ, 2011. С. 397.
3. Государственные и муниципальные финансы: учебник / под ред. С. И. Лунина, В. А. Слепова. М.: Экономистъ. 2007. с. 548.
4. Гражданский кодекс РФ / правовой сервер «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: www.garant.ru (дата обращения: 18.08.2017).
5. Загородников С. В. Финансы и кредит: учеб. пособие. 4-е изд., испр. М.: Омега-Л, 2010. С. 122.
6. Лимская декларация руководящих принципов контроля (ИНТОСАИ). Доступ из справ.-правовой системы КонсультантПлюс.
7. Об аудиторской деятельности / Система Консультант Плюс: Российское законодательство (Версия Проф).
8. О контрактной системе в сфере закупок, товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федеральный закон РФ / Правовой сервер «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: www.garant.ru (дата обращения: 21.08.2017).
9. Обзор нарушений, выявленных Министерством финансов Республики Бурятия при осуществлении государственного финансового контроля за 2016 г. URL: <http://www.minfinrb.ru> (дата обращения: 11.08.2017).
10. Советский энциклопедический словарь / под ред. А. М. Прохорова. 4-е изд. М.: Советская энциклопедия, 1987. С. 1267.

REGULATORY AND LEGAL FRAMEWORK AS A KEY FACTOR IN INCREASING THE EFFECTIVENESS OF FINANCIAL CONTROL

Geta M. Osipova

Dr. Sci. (Econ.), Prof., Buryat State University
24a Smolina St., Ulan-Ude 670000, Russia
E-mail: getaosipova@mail.ru

The article attempts to analyze new provisions in the sphere of financial control in terms of the changes and additions to The Russian Budget Code of May 1, 2017, and to assess their

possible influence on the efficiency and effectiveness of using budgetary funds. We have considered the international acts in the field of financial control. Attention is drawn to the advantages of certain principles set forth in these acts. The article analyzes the role of financial control in rational use of state (municipal) and other monetary funds of financial nature in accordance with the principles of legality, efficiency and effectiveness. It has been concluded that changes in The Russian Budget Code in the field of state (municipal) control will not yield the expected Results unless the responsibility of particular persons for specific offences and adequate penalties are clearly defined.

Keywords: financial control; regulatory and legal framework; principles; legality; efficiency; effectiveness; responsibility.