

УДК 336.1.07

***ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ НА
РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ***

Зайцев А.И.

*Калужский филиал Финансового университета при Правительстве РФ
Калуга, Россия*

Аннотация

Деятельность по обеспечению исполнения полномочий и функций государства так или иначе сопряжена с несением определенных затрат, которые ложатся на государственный бюджет. В исследовании будет проанализирована организация финансового контроля в Калужской области и предложены меры ее совершенствования, касающиеся координации органов, осуществляющих такой контроль. Актуальность темы исследования объясняется общей важностью вопросов контроля за деятельностью государства, сопряженной с тратой бюджетных средств и значимостью результатов такого контроля для благополучия государства и общества. Объектом исследования является система государственного экономического и финансового контроля, а предметом – деятельность государственных органов и органов государственной власти, осуществляющих такой контроль.

Ключевые слова: экономический и финансовый контроль, государственные финансы, органы финансового контроля, Калужская область, контрольная деятельность.

***THE ORGANIZATION OF STATE FINANCIAL CONTROL AT THE
REGIONAL LEVEL***

Zaytsev A.I.

*Kaluga branch of the Financial University under the Government of the Russian
Federation*

Russia, Kaluga

Annotation

Activities to ensure the execution of the powers and functions of the state in one way or another involves certain costs that fall on the state budget. The study will analyze the organization of financial control in the Kaluga region and propose measures to improve it, concerning the coordination of bodies engaged in such control. The relevance of the research topic is explained by the General importance of monitoring the activities of the state, associated with the expenditure of budgetary funds and the significance of the results of such control for the welfare of the state and society. The object of the study is the system of state economic and financial control, and the subject – the activities of state bodies and public authorities exercising such control.

Keywords: economic and financial control, public finances, financial control bodies, Kaluga region, control activity

Система контроля за соблюдением законодательства в сфере затрат бюджетных средств в процессе осуществления функций государства имеет чрезвычайно важное значение для государства и общества, ведь обоснованные и оправданные затраты денежных средств – залог не только экономического, и социально-политического успеха.

Государственное управление охватывает все стороны жизни общества, и реализация почти любого управленческого решения сопряжено с определенными затратами.

На осуществление государственных управленческих решений направляются бюджетные средства, которые представляют собой аккумулированные государством средства населения (9/10 бюджета составляют налоги).

Передача финансовых средств в руки государства на осуществление его управленческих решений порождает не просто возможности злоупотребления своими полномочиями при распоряжении этими бюджетными средствами, но и определенное недоверие со стороны населения.

В случае с государственным управлением, при осуществлении которого расходуются бюджетные средства, очевидна необходимость организации системы контроля за финансовыми расходами.

Данная система должна обеспечивать прозрачность, ясность и открытость реализации государственных решений, которые требуют финансового подкрепления. Для понимания сути системы экономического и финансового государственного контроля нам необходимо представлять, что именно должно находится под контролем системы, какие отношения она затрагивает.

Государственный экономический и финансовый контроль затрагивает, в первую очередь отношения, связанные с государственными финансами, с каналами их перемещения и решениями по их перемещению.

Конечно же, под государственными финансами, а точнее их институализированными формами понимаются бюджеты (РФ и ее субъектов) и внебюджетные фонды (РФ и ее субъектов).

Более широкое понимание государственных финансов охватывает все финансово-экономические отношения, одним из участников которых выступает государство.

Исходя из вышеперечисленных понятий, мы все равно приходим к выводу, что объектом, на которые направлен государственный экономический и финансовый контроль, являются отношения, в которых задействовано государство и государственные финансы.

Под государственным экономическим и финансовым контролем понимается «форма реализации на практике контрольной функции финансов, общественное назначение которой состоит в осуществлении контроля за рациональным распределением общественного продукта, формированием, распределением и использованием централизованных и децентрализованных фондов денежных средств и финансовых ресурсов» [6]

Это определение точно отражает содержание контроля как процесса, который направлен не на соблюдение определенных предписаний, а на использование и распределение финансовых средств.

Наиболее значимым содержанием финансового контроля является реализация в процессе его осуществления таких задач как:

- охрана финансовых интересов всех субъектов экономической деятельности;
- контроль за соблюдением субъектами финансово - экономических отношений норм действующего законодательства, проверка выполнения финансовых обязательств перед государством;
- укрепление и поддержание стабильности всей финансовой системы страны и т.д.

Таким образом мы пришли к выводу, что система экономического и финансового государственного контроля строится в основном на наблюдении за соблюдением бюджетного законодательства, выявлении его нарушений и привлечению к ответственности.

Основным нормативно – правовым актом в сфере бюджетных отношений является, конечно, Бюджетный Кодекс РФ.

В соответствии с ним «Государственный (муниципальный) финансовый контроль осуществляется в целях обеспечения соблюдения бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения». [1]

К иным нормативно – правовым актам могут относиться постановления и распоряжения Правительства РФ, указы Президента, акты профильных федеральных органов исполнительной власти, региональные акты исполнительной и законодательной власти.

Цель финансового контроля – сохранение и поддержание стабильности бюджетных отношений на всех трех уровнях власти.

Государственный финансовый и экономический контроль подразделяется на несколько видов по разным признакам: по виду органов, осуществляющих его он делится на внутренний и внешний.

В Таблице 1 отражены виды государственного экономического и финансового контроля.

Таблица 1 – Виды финансового контроля

Внутренний	Внешний
Контрольная деятельность Счетной палаты Российской Федерации, контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации	Контрольная деятельность Федерального казначейства, органов государственного финансового контроля, являющихся соответственно органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов Российской Федерации

Из данных таблицы 1 можно сделать вывод о важнейших органах, осуществляющих внешний и внутренний контроль – это Счетная палата РФ и контрольно-счетные органы субъектов РФ и Федеральное Казначейство РФ, и органы государственного финансового контроля субъекта.

Перечень объектов государственного экономического и финансового контроля достаточно обширен, что связано с возможностями большого круга лиц вступать в бюджетные отношения тем или иным способом.

К ним относятся государственные унитарные предприятия, государственные органы, внебюджетные фонды и т.д.

Объекты финансового и экономического контроля обязаны в установленные сроки предоставлять в органы контроля по их запросам информацию, документацию, допуск в помещения и на территории объектов контроля и выполнять законные требования органов контроля.

Органы государственного финансового и экономического контроля могут применять установленный законом круг методов в целях выявления или предупреждения нарушений и установления соответствия законодательству фактически осуществляемых бюджетных отношений [7].

Органы финансового контроля могут реализовывать контрольную деятельность четырьмя методами финансового и экономического государственного контроля, определенными в БК РФ: проверка, ревизия, обследование, санкционирование операций

На федеральном уровне органы финансового контроля представлены Федеральным Казначейством и Счетной палатой РФ.

На региональном уровне их заменяют органы финансового контроля, являющиеся должностными лицами или органами исполнительной власти субъекта РФ (например, в Калужской области это Министерство финансов Калужской области, министр финансов, его заместитель и прочие гражданские служащие данного органа) и контрольно-счетные органы субъекта РФ (например, в Калужской области это Контрольно-счетная палата Калужской области) соответственно.

Многие полномочия дублируются у двух групп органов, но уточняются в нормативно – правовых актах, посвященных статусу конкретного органа.

Хотелось бы отметить, что не только специализированные органы обладают полномочиями по проведению контрольных мероприятий в сфере бюджетных отношений. Не будем забывать о прокуратуре, которая хоть и не относится к специфическим контролирующим органам только в сфере бюджетных отношений, является надзорным органом во всех сферах общественной жизни и имеет полномочия на возбуждение дел по нарушениям бюджетного законодательства.

В Калужской области к органам финансового контроля относятся Министерство финансов и Контрольно-счетная палата.

Министерство финансов является органом исполнительной власти Калужской области и осуществляет исполнительно – распорядительные полномочия по вопросам, отнесенным к его ведению, в частности, по таким как: бюджетная и налоговая политика региона, концентрация финансовых ресурсов на приоритетных направлениях социально-экономического развития, финансирование государственных программ Калужской области, осуществление финансового контроля и т.д. [5]

Полномочия Министерства по финансовому контролю включают в себя три блока:

- осуществление финансового контроля в отношении процессов использования бюджетных средств;
- осуществление внутреннего государственного финансового контроля;
- осуществление контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд (в соответствии с законом о контрактной системе).

То есть Министерство уполномочено контролировать использование бюджетных средств, которые выделяются различным субъектам, также осуществляет контроль в сфере государственных закупок и внутренний государственный финансовый контроль.

Министерство наделено полномочиями по составлению проекта, организации исполнения и обеспечения результативности и адресности использования бюджетных средств в соответствии с принятым бюджетом области, следовательно, определенные контрольные полномочия также ложатся на данный орган. Также Министерство финансов Калужской области исполняет иные полномочия органа внутреннего финансового контроля.

Большой блок полномочий Министерства касается контроля в сфере государственных и муниципальных закупок касательно соблюдения федерального закона о порядке их осуществления. Министерство также имеет полномочия рассматривать дела об административных правонарушениях в сфере их компетенций как орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Контрольно-счетная палата Калужской области функционирует в соответствии с Законом Калужской области 28 октября 2011 года № 193-ОЗ «О Контрольно-счетной палате Калужской области», в котором говорится, что Контрольно-счетная палата Калужской области является постоянно действующим органом внешнего государственного финансового контроля Калужской области, подотчетным Законодательному Собранию [2].

Органы внешнего финансового контроля создаются законодательными органами, и, соответственно, финансовый контроль, который ими осуществляется, является парламентским, в отличие от внутреннего (административного). Соответственно, полномочия органов внешнего финансового контроля хоть и незначительно, но все же отличаются от полномочий органов внутреннего финансового контроля, но основная разница в том, от кого исходят контрольные функции.

Контрольно-счетная палата Калужской области обладает организационной и функциональной независимостью и осуществляет свою деятельность

самостоятельно, хотя и подконтрольна, и подотчетна Законодательному Собранию Калужской области.

Контрольно-счетная палата наделена полномочиями в сфере контроля за исполнением бюджета Калужской области; законностью и эффективностью использования бюджетных средств; аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Калужской области и т.д.

Итак, как уже было сказано, полномочия Контрольно-счетной палаты во многом похожи на полномочия Министерства финансов. Но так как Контрольно-счетная палата уполномочена осуществлять полномочия по внешнему финансовому контролю, то необходимо рассмотреть еще и тех, в чьем отношении она может осуществлять контрольные функции.

Ими являются органы государственной власти, государственные органы, органы территориальных государственных внебюджетных фондов, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные унитарные предприятия, и иные организации, имеющие право распоряжаться имуществом области. На указанных объектах Контрольно-счетная палата может осуществлять контроль в форме аналитических, экспертных и контрольных мероприятий. Результат проверки оформляется особым актом, который доводится до сведения руководителей проверяемых органов и организаций.

В Таблице 2 представлены данные о проведенных в период 2018-2019 гг. контрольно-финансовых мероприятий Министерством финансов и Контрольно-счетной палатой.

Таблица 2 – Данные о проведенных в период 2018-2019 гг. контрольно-финансовых мероприятий Министерством финансов и Контрольно-счетной палатой Калужской области [4].

Контрольный орган	В сфере расходования бюджетных средств	В сфере государственных закупок
-------------------	---	---------------------------------------

Министерство финансов	34	41
Контрольно – счетная палата	38	43

Исходя из таблицы 2, можно сделать вывод о том, что в период 2018-2019 гг. Министерством финансов и Контрольно-счетной палатой Калужской области в обеих сферах контроля было проведено практически равное количество проверочных мероприятий.

Итак, система финансово-экономического контроля Калужской области представлена органами власти Калужской области и территориальными отделениями федеральных надзорных органов. У всех органов, осуществляющих финансово – экономический контроль схожие полномочия и права в отношении проверяемых органов и учреждений, что создает дополнительную нагрузку на проверяемые объекты в плане формирования отчетов и (или) объяснений по фактам выявленных нарушений.

На основе анализа мы выделили несколько проблем, которые требуют комплексного подхода при совершенствовании функционирования системы финансово – экономического контроля в Калужской области. Во – первых, это большое количество органов с дублирующимися полномочиями, контрольная деятельность которых создает сильную нагрузку на проверяемые субъекты. Во – вторых, это система финансовой отчетности для всех проверяемых органов и учреждений, требующая унификации и стандартизации.

«В настоящее время работа органов государственного финансового контроля в России характеризуется несогласованностью и разобщенностью, отсутствием четкого взаимодействия. Статус и полномочия контрольных органов определяют многочисленные правовые акты, зачастую допускающие дублирование и параллелизм при выполнении соответствующих функций. Разумеется, такая ситуация весьма негативно сказывается на народнохозяйственном развитии» [3].

Имеют место быть такие факты, как дублирование полномочий многих контрольных органов, нескоординированность деятельности органов по отношению друг к другу и по отношению к проверяемым объектам.

С одной стороны, такую логику государства можно понять, оно стремилось сделать финансово – экономический контроль как можно более объективным и эффективным за счет наделения схожими полномочиями сразу нескольких органов. Но тот ли путь для достижения эффективности и результативности системы финансово – экономического контроля был выбран? Еще несколько лет назад рассматривались две концепции организации системы финансово – экономического контроля.

Один подход в качестве приоритета в формировании системы финансового контроля в РФ устанавливал построение единой иерархической системы специфических контрольных органов. Крайнее выражение этого подхода – это объединение всех контролирующих органов в сфере финансового контроля в единую вертикаль органов федерального подчинения, которая либо функционирует самостоятельно, либо подчиняется Генеральной прокуратуре РФ или иному правоохранительному органу.

Другой же подход к формированию системы финансового контроля РФ основывался на убеждении, что системность вовсе не означает ее косность и негибкость. Последователи этого подхода считали, что усиление роли Счетной палаты РФ и постановка ее в центр системы вовсе не будет означать однозначный успех функционирования системы финансового контроля.

У последователей второго подхода системность трактовалась как разумное сочетание централизации и децентрализации (в том числе и в управлении) органов финансового контроля, обеспечение координации деятельности контрольных органов в части научного и методического потенциала при сохранении их самостоятельности и независимости.

На основании проведенного анализа несложно сделать вывод о том, какой же их подходов в итоге был реализован.

Но на данный момент мы видим несколько проблем, связанных с координацией контрольных органов между собой. Итак, первая выделенная нами проблема – дублирующиеся функции органов системы финансово - экономического контроля в Калужской области. Нагрузка на проверяемые объекты значительно увеличивается, отчетная деятельность органов и учреждений в разы возрастает.

Необходимо принять региональный нормативно – правовой акт в форме постановления Правительства Калужской области (так как полномочия высшего органа исполнительной власти субъекта РФ включают в себя проведение финансовой политики) о финансово-экономическом контроле, который бы координировал действия контрольных органов при осуществлении ими контрольной деятельности.

Акт обязательно должен включать в себя положения по частоте и очередности проверок, которые могут осуществляться контрольными органами Калужской области, порядок предупреждения о них проверяемые органы и учреждения и порядок проведения самой проверочной процедуры.

Также этот акт должен регулировать по срокам и порядкам не только проверочные процедуры, но и направление запросов, и порядок вынесения предписаний об устранении нарушений, и порядок составления протокола обнаруженных административных правонарушений.

Такой акт, конечно же, не сможет регулировать действия прокуратуры, которая является федеральным государственным органом, действующим от лица РФ и подчиняющаяся только федеральному законодательству, но нужно подчеркнуть, что основная проблема отсутствия координации лежит как раз в плоскости отношений между органами Калужской области, осуществляющими

финансовый контроль, то есть Контрольно-счетной палатой и Министерством финансов.

Единый нормативный акт Калужской области о финансовом контроле позволит скоординировать контрольную деятельность органов Калужской области при проведении проверочных процедур, выявлении и устранении правонарушений в области бюджетного законодательства. В нем должны содержаться положения, четко распределяющие контрольные обязанности между органами в пределах их полномочий и не допускать дублирования.

Вторая выделенная нами проблема, решение которой, кстати, можно искать при использовании вышеописанного способа – это создание нагрузки на проверяемые органы и учреждения в плане подготовки отчетностей и пояснений по выявленным нарушениям.

В едином акте Калужской области и финансово – экономическом контроле могут быть и положения, содержащие информацию о подготовке отчетностей и утверждению форм таких отчетностей.

Причем стоит заметить, что такие формы отчетности должны быть едиными для каждого контролирующего органа для облегчения подготовки отчетной документации проверяемым органам и учреждениям и для упрощения системы проверки отчетности в контрольных органах.

Также стоит сказать о том, что должны быть унифицированы формы направления предписаний об устранении нарушений и запросы в проверяемые органы по поводу предоставления дополнительных сведений о финансово – хозяйственной деятельности.

Необходимо отметить, что отчетную систему предлагается организовать на постоянных началах – то есть органы и учреждения направляют отчетность о своей финансово-хозяйственной деятельности в контрольные органы ежемесячно (ежеквартально), и предоставлять дополнительную информацию только по запросам контролирующих органов.

Таким образом, основную проблему системы финансово – экономического контроля Калужской области мы видим в неслаженности работы ее органов, уполномоченных осуществлять финансовый контроль.

Предложенные нами меры корректирующего воздействия могут усовершенствовать и поспособствовать доработке системы финансово – экономического контроля на уровне проанализированного в исследовании субъекта.

Библиографический список:

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 27.12.2018)
2. Закон Калужской области от 28 октября 2011 года № 193-ОЗ «О Контрольно-счетной палате Калужской области»
3. Леверьева Е. В. Финансовый контроль. Пути повышения эффективности государственного финансового контроля // Молодой ученый. – 2015. – №12. – С. 445-448.
4. Официальный сайт органов власти Калужской области [Электронный ресурс] URL <http://admoblkaluga.ru/main/> (дата обращения: 19.06.2020)
5. Постановление Правительства Калужской области от 30 декабря 2016 г. № 720 «Об утверждении положения о Министерстве финансов Калужской области»
6. Царегородцева, Г.Ю. Финансовый контроль: учебное пособие /М-во обр. и науки РФ, Вологодский государственный университет. - Вологда: ВоГУ, 2016. – 110 с.
7. Филимонова К. А. Понятие финансового контроля: проблема определения // Молодой ученый. – 2015. – №11. – С. 1120-1122.

Оригинальность 86%