

КОНТРОЛЬНЫЕ ОРГАНЫ: УРОВНИ КОМПЕТЕНЦИИ

Соболевская Ю.В.

Аннотация

Статья посвящена актуальной теме организации контрольной деятельности. Цель статьи – раскрыть проблемы и обосновать предложения по совершенствованию контрольной деятельности. В числе основных недостатков ее организации выделены: дублирование полномочий контрольных органов, дробление их функций, слабое межведомственное взаимодействие. На конкретных примерах показано, что результаты неоптимальной организации выражаются в излишних затратах финансовых и кадровых ресурсов на контрольные мероприятия, а также в увеличении административного давления на национальную экономику. В статье обоснована необходимость однозначного использования в законодательстве терминов «контроль», «надзор», «аудит» и «мониторинг».

Особое внимание уделено организации государственного (муниципального) финансового контроля. Именно здесь наиболее остро стоят вопросы разграничения полномочий, взаимодействия и координации деятельности контрольных органов, создаваемых законодательной (представительной) и исполнительной властью. В предлагаемой статье исследована правовая природа органов внешнего финансового контроля, выделена цель их деятельности и в ее свете проанализированы полномочия; предложены меры по оптимизации взаимодействия между органами внешнего и внутреннего финансового контроля; обоснована модель организации финансового контроля, которая позволила бы избежать дублирования полномочий контрольных структур и оптимизировать численность их сотрудников.

Ключевые слова: контроль; надзор; аудит; мониторинг; разграничение полномочий; межведомственное взаимодействие; органы внешнего и внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля.

Растущая технизация общества, глобализационные процессы, финансовый кризис и непростая экологическая ситуация – все эти и другие факторы, приводящие к усложнению государственного управления, придают необычайную актуальность вопросам контроля над процессами, происходящими в различных сферах жизнедеятельности общества. От организации контроля зависит соблюдение прав физических и юридических лиц и, без преувеличения, безопасность государства.

Вместе с тем насколько важна миссия контроля, настолько же и опасным является этот инструмент, ибо избыток контроля способен ослабить творческий потенциал организации, подавить ее субстанциальную рациональность

* Соболевская Юлия Владимировна – кандидат юридических наук, главный советник аппарата Счетной палаты Российской Федерации. E-mail: sobolevskaia@ach.gov.ru Адрес: 119991, Россия, Москва, ул. Зубовская, д. 2, Счетная палата Российской Федерации.

в угоду рациональности функциональной [22, с. 110]. Поэтому столь важно соблюсти меру контроля, правильно определить цели, принципы и методы его работы. Неслучайно последнее время организации контрольной деятельности уделяется столь пристальное внимание на высшем государственном уровне, подчеркивается важность реформирования этого института.

Сегодня контрольная деятельность в основном направлена на проверку соблюдения установленных правил, а ее эффективность оценивается по количеству проведенных мероприятий. Так, в 2012 г. число проверок, в процессе которых были выявлены нарушения, представляющие непосредственную угрозу причинения вреда, составило всего 16%. Выявленные в ходе остальных 84% проверок нарушения не представляли угрозу непосредственного причинения вреда. Результаты неоптимальной организации выражаются в излишних затратах финансовых и кадровых ресурсов на контрольные мероприятия, увеличении административного давления на национальную экономику. Поэтому столь актуальны задачи переориентации контрольной деятельности на выявление возможных рисков, угрозы причинения вреда, оценки ее результативности по достигнутому от проведенных мероприятий эффекту [15, 18]. Их решению поможет введение публичной отчетности контрольных органов о результатах проверок и затраченных на них ресурсах, развитие общественного контроля и как партнера, и как альтернативы государственному контролю.

В Российской Федерации функционирует достаточно разветвленная сеть контрольных органов, как по горизонтали, так и по вертикали. Это Контрольное управление Президента Российской Федерации и главные федеральные инспекторы в субъектах Федерации аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе, Счетная палата Российской Федерации, федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, находящиеся в ведении Президента, Правительства, федеральных министерств, и их территориальные структуры. В субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях функционируют контрольно-счетные органы, которые создаются законодательной (представительной) властью, и контрольные органы государственной и местной исполнительной власти. Наиболее многочисленны контрольные органы исполнительной власти. В настоящее время их количество вместе с контрольными структурами подведомственных учреждений составляет более 18 тыс., а численность контролеров приближается к 1 млн. сотрудников [10, с. 108]. Несмотря на предпринимаемые меры, не теряет остроты проблема четкого и оптимального разграничения полномочий между этими органами. Наблюдается как дублирование функций, так и их неоправданное дробление, слабое межведомственное взаимодействие и координация деятельности.

Приведем отдельные примеры. Федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор отнесен к компетенции федеральных органов исполнительной власти, которые составляют единую централизованную систему государственного надзора. Эта система подразделяется на «гражданскую» и «военную» составляющие. Организует деятельность системы руководитель Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав

потребителей и благополучия человека. Гражданская составляющая системы представлена Роспотребнадзором и его территориальными органами, Федеральным медико-биологическим агентством и его территориальными органами, которые осуществляют надзор в организациях отдельных отраслей промышленности и на отдельных территориях Российской Федерации; военная составляющая – структурными подразделениями Минобороны, МВД, ФСБ, Федеральной службы охраны, Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков, Федеральной службы исполнения наказаний, Главного управления специальных программ и Управления делами Президента Российской Федерации, которые осуществляют надзор в Вооруженных Силах, других войсках, на объектах обороны и оборонного производства, безопасности, внутренних дел и иного специального назначения, а также подведомственными им федеральными государственными учреждениями и федеральными государственными унитарными предприятиями [2, ст. 46; 14].

Таким образом, органы, осуществляющие санитарно-эпидемиологический надзор, находятся в ведении Роспотребнадзора и федерального органа исполнительной власти, в чью структуру они входят. При этом Роспотребнадзор находится в ведении Правительства Российской Федерации, Федеральное медико-биологическое агентство – в ведении Министерства здравоохранения, остальные субъекты санитарно-эпидемиологического надзора являются структурными подразделениями министерств, служб и агентств, находящихся в ведении Президента Российской Федерации. Несмотря на полномочия Роспотребнадзора по организации государственного санитарно-эпидемиологического надзора, существенным недостатком в деятельности этой громоздкой системы является отсутствие у Федеральной службы актуальной общероссийской информации о продуктовой безопасности и результатах ведомственных проверок [10, с. 109].

Второй сюжет – из области дублирования полномочий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Государственный ветеринарный надзор отнесен к компетенции как федеральных органов исполнительной власти, так и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которые, согласно положениям Федерального закона «О ветеринарии», осуществляют его в порядке, установленном соответственно Правительством Российской Федерации и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации [1, ст. 8]. Согласно утвержденному Правительством Российской Федерации Положению о федеральном государственном ветеринарном надзоре, предметом его проверок является выполнение ветеринарно-санитарных и противоэпизоотических мероприятий, направленных на предупреждение и ликвидацию болезней, общих для человека и животных, заболеваний животных заразными и незаразными болезнями, охрану территории Российской Федерации от заноса из иностранных государств заразных болезней животных [13].

Нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации устанавливается аналогичная компетенция регионального государственного ветеринарного надзора. Так, согласно Положению о региональном государ-

ственном ветеринарном надзоре на территории Республики Карелия, государственный ветеринарный надзор осуществляется за соблюдением планов противоэпизоотических мероприятий (включая мероприятия по предупреждению и ликвидации болезней, общих для человека и животных), за организацией и проведением мероприятий по предупреждению и ликвидации заболеваний животных заразными и незаразными болезнями, охраной территории Республики Карелия от заноса из иностранных государств, других субъектов Российской Федерации заразных болезней животных [18].

Мы обратились к государственному ветеринарному надзору в связи с высоким процентом проверок, приходящихся на эту сферу. Однако это не единственный случай дублирования полномочий федеральных и региональных органов, осуществляющих контроль (надзор). Можно назвать также сферы промышленной безопасности, охраны окружающей среды. В результате не соблюдаются такие основные принципы защиты прав предпринимателей, как: разграничение полномочий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации в соответствующих сферах деятельности, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) и, находящийся в непосредственной взаимосвязи с данным принципом, принцип недопустимости проводимых в отношении одного юридического лица или одного индивидуального предпринимателя несколькими органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля проверок исполнения одних и тех же требований [3, ст. 3].

В нашей статье мы более подробно рассмотрим вопросы организации государственного (муниципального) финансового контроля. Такой выбор обусловлен следующим: во-первых, финансовый контроль пронизывает все сферы государственного управления; во-вторых, с переходом на программно-целевое бюджетное финансирование перед органами финансового контроля особенную актуальность приобретают задачи изменения принципов и овладения новыми методами контрольной деятельности. Наконец, в-третьих, в финансовом контроле особую остроту приобретают вопросы разграничения полномочий, взаимодействия и координации деятельности, ибо в нем задействованы органы, образованные законодательной властью, и органы, образованные исполнительной властью.

Российское законодательство наделяет органы, осуществляющие финансовый контроль, функциями контроля, надзора, мониторинга и аудита. В научных кругах ведется давний спор относительно сущности этих понятий. Разные смыслы им придает и законодательство. Вместе с тем от точного применения терминологии зависит правильное истолкование и использование установленных полномочий. Поэтому начать рассмотрение мы бы хотели с разбора понятийного аппарата как краеугольного камня правового регулирования.

В научной литературе отсутствует общепризнанное определение контроля. Одни авторы понимают контроль как наблюдение и проверку соответствия процесса функционирования объекта принятым управленческим решениям. Другие, напротив, в качестве сущностного свойства контроля и его отличия от надзора и мониторинга выделяют эпизодичность. Третьи авторы

делают акцент на такой функции контроля, как принятие административных мер при обнаружении недостатков и нарушений в деятельности объекта. Наконец, по мнению четвертых, сущность контроля состоит не только в проверке соответствия процесса функционирования объекта принятым управленческим решениям, но и в фиксировании адекватности принятых управленческих решений поставленным целям, способа управленческих действий и их результата.

Отсутствует единый подход и в отношении сущности надзора. Выделяются три точки зрения на то, в чем его отличие от контроля:

- 1) надзор – это непрерывное наблюдение и проверка;
- 2) надзорные органы не обладают правом принятия мер по результатам проведенных проверок;
- 3) надзор осуществляется исключительно с целью исполнения законов и не является управленческой функцией.

В отличие от контроля и надзора, понимание мониторинга в научной литературе не встречает разногласий. Мониторинг определяется как институт информационно-оценочного характера, используемый на всех стадиях управления. При мониторинге происходит непрерывный процесс наблюдения (отслеживания) и регистрации параметров объекта в сравнении с заданными критериями. Субъект, осуществляющий мониторинг, не оказывает прямого воздействия на объект с целью улучшения его параметров.

Наиболее сложная ситуация сложилась с идентификацией понятия «аудит». Это слово было заимствовано российским законодательством в 1990-х гг. и означало независимую проверку финансовой отчетности организации с целью выработки суждения о ее достоверности. С появлением в России контрольных органов, формируемых представительной властью, в среде ученых и политиков предпринимаются попытки «примерить» этот термин к их деятельности, что объяснялось стремлением подчеркнуть специфику Счетной палаты и контрольно-счетных органов, их независимость в осуществлении своих функций, отличие этих функций от «традиционного» контроля исполнительной власти.

Государственный аудит понимается рядом авторов как система внешнего независимого публичного аудита деятельности органов государственной власти по управлению общественными ресурсами, который осуществляется работниками особого конституционного органа и представляет собой независимую оценку стандартизированной информации государственных органов об использовании ими общественных ресурсов, а также вынесение объективного заключения о достоверности представленной информации и о соответствии деятельности органов исполнительной власти в сфере управления общественными ресурсами критериям законности, эффективности и результативности [2; 23, с. 15].

После нескольких лет дискуссий по поводу целесообразности распространения понятия «аудит» на деятельность государственных (муниципальных) органов этот термин появился сразу в трех федеральных законах – «О Счетной палате Российской Федерации», Федеральном законе «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспе-

чения государственных и муниципальных нужд» и Бюджетном кодексе Российской Федерации. Одновременно предпринята попытка уточнить понятие «финансовый контроль». Однако анализ использования терминологии в данных федеральных законах заставляет усомниться в возможности достижения посредством нововведений оптимизации отношений по осуществлению контрольной деятельности.

В Бюджетном кодексе понятие «финансовый контроль» употребляется в двух разных значениях. Выделяются понятия «государственный (муниципальный) финансовый контроль», который подразделяется на «внешний государственный (муниципальный) финансовый контроль» и «внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль», а также «внутренний финансовый контроль», суть которых не совпадает. Государственный (муниципальный) финансовый контроль осуществляется в целях обеспечения соблюдения бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, и подразделяется на внешний и внутренний. Внешний государственный (муниципальный) финансовый контроль осуществляют Счетная палата России и контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, внутренний – Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, Федеральное казначейство, финансовые и иные исполнительные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. При обнаружении в деятельности объектов контроля нарушений законодательства эти органы направляют представления и предписания об их устранении, осуществляют производство по делам об административных правонарушениях. По их уведомлениям уполномоченные органы применяют меры бюджетного принуждения [9, ст. 265; 268 (1)]. Внутренний финансовый контроль осуществляется главным распорядителем бюджетных средств и направлен на соблюдение внутренних стандартов и процедур составления и исполнения бюджета, составления бюджетной отчетности и ведения бюджетного учета этим главным распорядителем и подведомственными ему распорядителями и получателями бюджетных средств, а также подготовку и организацию мер по повышению экономности и результативности их использования [9, ст. 160 (2–1)].

Неоднозначно использование Бюджетным кодексом и понятия «аудит». Внутренний финансовый аудит осуществляют главные администраторы бюджетных средств на основе функциональной независимости в целях оценки надежности внутреннего финансового контроля и подготовки рекомендаций по повышению его эффективности, подтверждения достоверности бюджетной отчетности и соответствия порядка ведения бюджетного учета методологии и стандартам бюджетного учета, подготовки предложений по повышению экономности и результативности использования бюджетных средств [там же]. Аудит эффективности осуществляют Счетная палата и контрольно-счетные органы в целях определения экономности и результативности использования бюджетных средств. Помимо внешнего финансового контроля и аудита эффективности Бюджетный кодекс наделяет Счетную палату и контрольно-счетные органы полномочиями по осуществлению экспертизы

проектов законов (решений) о бюджетах и государственных (муниципальных) программах, анализа и мониторинга бюджетного процесса [9, ст. 157].

Что касается понятия «надзор», то его использование в наименовании Федеральной службы по финансово-бюджетному надзору свидетельствует о тождественности его значения значению понятия «внутренний государственный финансовый контроль».

Резюмировать применение Бюджетным кодексом терминологии достаточно непросто. Анализ ее использования позволяет выделить следующие различные виды контроля:

- 1) контроль, осуществляемый субъектами, не находящимися в функциональных отношениях с объектами контроля, и состоящий в проверке законности деятельности объекта, выдаче указаний об устранении ее нарушений и применении мер воздействия;
- 2) контроль как элемент управленческого процесса, осуществляемый структурными единицами объекта в отношении самого объекта и объектов, находящихся у него в подчинении, и выражающийся в выявлении отклонений в функционировании объекта от правил, оценке эффективности принимаемых объектом решений, разработке и принятии мер по улучшению его функционирования. Особенностью аудита является осуществление его во всех случаях субъектами, не находящимися в функциональной связи с объектами контроля, которые уполномочены не влиять на деятельность объекта, а только разрабатывать предложения по ее улучшению. В одном случае функция аудита ограничивается оценкой эффективности деятельности объекта, в другом – включает также проверку соответствия деятельности установленным правилам.

Еще более запутанно использование рассматриваемой терминологии в Законе о Счетной палате, в котором Счетная палата позиционируется как высший орган внешнего государственного аудита (контроля). Аудит здесь выступает: задачей Счетной палаты (например, аудит реализуемости и результативности достижения стратегических целей социально-экономического развития Российской Федерации) [6, ст. 5], ее функцией (аудит систем финансовых расчетов в целях содействия формированию эффективной национальной платежной системы) [6, ст. 13], формой ее контрольной и экспертно-аналитической деятельности (предварительный и последующий аудит) и, наконец, видом контрольной и экспертно-аналитической деятельности – финансовый аудит, аудит эффективности, стратегический аудит и др. [6, ст. 14].

В понятие «аудит» в Законе включается и такая деятельность Счетной палаты, которая Бюджетным кодексом именуется государственным финансовым контролем, а именно проверка достоверности финансовых операций, бюджетного учета, бюджетной и иной отчетности, целевого использования федеральных и иных ресурсов (финансовый аудит). И, напротив, наряду с *аудитом эффективности* как видом деятельности Счетной палаты, направленным на определение эффективности использования федеральных и иных ресурсов, Закон ставит перед Счетной палатой задачи *контроля за эффективным использованием средств федерального бюджета и аудита (контроля) эффективности распоряжения федеральными и иными ресур-*

сами, а к ее функциям относит *оценку эффективности* распоряжения федеральными и иными ресурсами [6, ст. 5; 17], что окончательно уничтожает надежду понять содержание используемой Законом терминологии. Ввиду недостаточной проработанности понятия «аудит» полагаем, что его введение в законодательство оказалось преждевременным. Для характеристики полномочий Счетной палаты вполне можно было бы ограничиться такими понятиями, как «оценка эффективности», «анализ реализуемости» и т.п.

Понятие «мониторинг» в Законе о Счетной палате также используется иначе, нежели в других федеральных законах. Если мониторинг в федеральном законодательстве выступает функцией (полномочием) органов государственной власти (например, полномочие Счетной палаты по осуществлению мониторинга бюджетного процесса согласно Бюджетному кодексу), то в Законе о Счетной палате мониторинг – это не полномочие данного органа, а метод осуществления полномочий по контрольной и экспертно-аналитической деятельности, который заключается в сборе и анализе информации о предмете и деятельности объекта аудита (контроля) на системной и регулярной основе [6, с. 16].

То, как волюнтаризм в использовании терминологии отрицательно сказывается на установлении и разграничении полномочий органов государственной власти, демонстрирует Закон о контрактной системе. Контроль здесь определяется как проверка соблюдения требований законодательства о закупках. Органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля осуществляют его в целях установления законности составления и исполнения бюджетов в отношении расходов на закупки, достоверности их учета и отчетности [5, ст. 99]. Органы аудита (Счетная палата и контрольно-счетные органы) анализируют и оценивают результаты закупок и достижение целей их осуществления посредством проверки, анализа и оценки информации о законности, целесообразности, обоснованности, своевременности, эффективности, результативности расходов на закупки. По результатам аудита эти органы готовят предложения, направленные на устранение нарушений и недостатков в сфере закупок и совершенствование контрактной системы [5, ст. 98].

Мониторинг закупок проводится Федеральным и региональными органами исполнительной власти по регулированию контрактной системы. Он представляет собой систему наблюдений, осуществляемых на постоянной основе посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки информации об осуществлении закупок. Целями мониторинга являются оценка степени достижения целей закупок, их обоснованности и совершенствование законодательства о контрактной системе [5, ст. 97]. Из приведенных положений очевидно дублирование полномочий в сфере закупок органов внутреннего финансового контроля и особенно органов аудита и органов, осуществляющих мониторинг. Будущая практика применения Закона неизбежно обнажит проблемы разграничения этих полномочий.

В 2013 г. принята новая редакция раздела «Государственный (муниципальный) финансовый контроль» Бюджетного кодекса. Исходя из содержания положений раздела, бюджетная компетенция органов внешнего и вну-

треннего государственного (муниципального) финансового контроля по ряду позиций совпадает. Решение проблемы дублирования Бюджетным кодексом так и не предложено, несмотря на длительный и дискуссионный процесс подготовки редакции этого раздела: и органы внешнего, и органы внутреннего контроля осуществляют контроль за соблюдением бюджетного законодательства и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, проводят проверки, ревизии и обследования, направляют объектам контроля акты, заключения, представления и предписания, осуществляют производство по делам об административных правонарушениях [9, ст. 267(1); 268(1)]. Одинаково ли имманентны перечисленные полномочия органам внешнего и органам внутреннего финансового контроля?

Следует отметить, что статус органов внешнего финансового контроля, пределы их юрисдикции по отношению к исполнительной власти с момента возникновения этого института являлись предметом дискуссий в научной литературе, среди представителей органов государственной власти, а также предметом неоднократного рассмотрения в высших судебных инстанциях. Главным вопросом был вопрос о том, являются ли эти органы органами парламентского контроля или же они занимают собственную нишу в системе государственной власти с вытекающими отсюда полномочиями. Компетенция органов внешнего финансового контроля, установленная Федеральными законами «О Счетной палате Российской Федерации», «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», региональными законами о контрольно-счетных органах, свидетельствует о дуальности их правовой природы. С одной стороны, эти органы созданы законодательной властью в целях обеспечения парламентского контроля за исполнением бюджетов, с другой – они наделены присущим контрольным ведомствам набором властных полномочий. К таковым относятся: изъятие документов и материалов в случае обнаружения противоправных действий и при необходимости их пресечения, направление объектам контроля актов, представлений и предписаний, составление протоколов об административных правонарушениях, в некоторых субъектах Российской Федерации – рассмотрение дел об административных правонарушениях.

Вопрос о соотношении полномочий создаваемых законодательной властью контрольных структур далеко не нов. Принятая в 1977 г. Международной организацией высших органов финансового контроля Лимская декларация руководящих принципов контроля поясняет, что цели деятельности высшего органа финансового контроля – законность, правильность, эффективность и результативность управления финансами – в основном одинаково важны. Каждый определяет для себя приоритетность этих целей [19, с. 42–52].

В непосредственной взаимосвязи с целью деятельности находятся полномочия органа. Именно цель является той несущей конструкцией, на которую «накладываются» полномочия. Как подчеркивал Ю.А. Тихомиров, «раздельные характеристики компетенции не должны создавать впечатления об их автономизации... Все виды компетенций взаимосвязаны между собой

по принципу “целого” и “части” или своеобразной матрешки. Их соотношения должны быть глубоко поняты и практически освоены...» [24, с. 57].

В законодательстве зарубежных стран вышеназванные цели деятельности высших органов финансового контроля признаются, как правило, имеющими равное значение. В то же время анализ компетенции позволяет сделать вывод о превалировании в деятельности этих органов либо контроля за законностью, либо оценки эффективности управления финансами. Об акцентировании первой цели свидетельствуют юрисдикционные полномочия органов финансового контроля. Так, во Франции Счетная палата обладает судебными полномочиями по делам, связанным с нарушением бухгалтерской отчетности, а также налагает штрафы на руководство подконтрольных субъектов, если требуемые документы не будут предоставлены ей своевременно. При Счетной палате действует прокуратура, которая является посредником между нею и судебной властью.

Еще далее распространяются юрисдикционные полномочия Счетного трибунала Бразилии. Он вправе налагать штрафы, пропорциональные причиненному ущербу, не только при обнаружении недостоверной отчетности, но и в случае незаконных расходов, приостанавливать исполнение спорных контрактов, сообщая о своем решении Национальному конгрессу [12, с. 177–178]. И напротив, Счетная палата Германии не наделена полномочиями принятия мер при выявлении правонарушений. Результаты ее деятельности реализуются исключительно через парламент. И лишь при обнаружении грубых нарушений законодательства Счетная палата информирует органы, уполномоченные применять соответствующие меры [19, с. 113–121].

Анализ определенных федеральным законодательством задач Счетной палаты Российской Федерации показывает, что большая их часть связана с оценкой принимаемых исполнительной властью финансовых решений и эффективности использования ею государственных ресурсов. К этим задачам относятся: аудит реализуемости и результативности достижения стратегических целей социально-экономического развития Российской Федерации, оценка ключевых национальных показателей и индикаторов социально-экономического развития Российской Федерации, определение эффективности формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами, анализ нарушений и недостатков, выработка предложений по их устранению и совершенствованию бюджетного процесса, оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот, бюджетных кредитов. Задачи, связанные с установлением соответствия деятельности объектов законности, представлены контролем за целевым использованием средств федерального бюджета, за своевременностью их движения в кредитных организациях, определением достоверности бюджетной отчетности главных администраторов, оценкой законности предоставления государственных гарантий [6, ст. 5].

Исходя из содержания перечисленных задач, вряд ли можно согласиться с высказываемой мыслью о том, что деятельность Счетной палаты должна быть направлена на решение государственных задач по выявлению, предупреждению и нейтрализации фактов противоправной деятельности

и поддержанию надлежащего уровня правопорядка в финансовой сфере [11, с. 58]. Анализируя конституционный статус Счетной палаты России, Конституционный Суд РФ совершенно справедливо в качестве первоочередной указал на задачу оценки Счетной палатой эффективности бюджетных решений. А именно, в своем постановлении от 23 апреля 2004 г. N 9-П он определил, что полномочия Счетной палаты являются составной частью системы сдержек и противовесов в конституционной модели разделения властей, неотъемлемым элементом контрольных полномочий парламента за действиями исполнительной ветви власти по эффективному, целесообразному и целевому использованию бюджетных средств [16].

Сказанное распространяется и на контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации. Определяя Счетную палату как высший орган внешнего финансового контроля и закрепляя за ней полномочия по утверждению общих требований к стандартам контрольной и экспертно-аналитической деятельности контрольно-счетных органов, по оценке (анализу) деятельности контрольно-счетных органов, проведению совместно с ними контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, Закон о Счетной палате и Закон о контрольно-счетных органах фактически зафиксировали организационное обособление этих органов как однопрофильных, которые объединены общей целевой установкой и общими для них задачами.

Вместе с тем анализ законодательства субъектов Российской Федерации выявляет различный подход регионального законодателя к задачам органов внешнего финансового контроля. В законах одних субъектов Федерации заметен акцент на экспертно-аналитическую составляющую в деятельности контрольно-счетных органов, в других – на контрольную. В первом случае региональные законы дополняют полномочия контрольно-счетных органов, установленные федеральным законодательством, такими полномочиями, как анализ социально-экономической ситуации в субъекте Российской Федерации, экспертная оценка проектов инвестиционных соглашений, заключаемых высшим органом исполнительной власти, экспертиза документов стратегического планирования, экспертиза проектов программ управления государственной собственностью и приватизации государственного имущества, контроль за ходом и итогами реализации программ и планов развития субъекта Федерации, прогнозирование и анализ поступления в бюджет налоговых и неналоговых доходов [7].

Во втором случае перечень полномочий контрольно-счетного органа дополняется юрисдикционными полномочиями по составлению протоколов и рассмотрению дел об административных правонарушениях, причем в некоторых субъектах Российской Федерации – по довольно обширному количеству составов правонарушений [8]. Полагаем, что причина такого подхода объясняется одной из существенных особенностей российского правосознания, а именно укоренившегося стереотипа восприятия права как сдерживающего и карающего института. Контрольный орган, воздействие которого на объект ограничено указанием на недостатки в его работе и выражением пожелания по их исправлению, орган, у которого отсутству-

ет право применения реальных санкций, не воспринимается объектами контроля всерьез. Отсюда стремление контрольно-счетных органов к обладанию «карающими» полномочиями и наращиванию контрольного потенциала в ущерб экспертно-аналитической деятельности.

Однако аналогичными контрольными полномочиями обладают и органы финансового контроля, образованные исполнительной властью. В результате в субъекте Российской Федерации функционируют два государственных органа, которые вместо того, чтобы конструктивно сотрудничать, соревнуются за сферы влияния. Это вносит дисбаланс в осуществление публичных функций, сбивает ритм управления.

Правовая природа контрольно-счетных органов предполагает опосредованный характер их воздействия на объект. Основным инструментом контрольно-счетных органов, на наш взгляд, является представление как акт о допущенных нарушениях и недостатках в деятельности объекта, в котором также предлагаются меры по их исправлению. И лишь в том случае, когда выявляемые нарушения грозят нанести ущерб государству и требуют в связи с этим безотлагательного пресечения, контрольно-счетными органами направляется обязательное для исполнения предписание. Применение к объектам и их должностным лицам санкций – функции других контрольных органов.

Принцип разграничения полномочий по применению мер ответственности отвечает и специфике контрольной власти. Гипотеза о формировании особой ветви контрольной власти была выдвинута в отечественной и зарубежной литературе в связи с появлением новых контрольных институтов. По мнению правоведов, контрольная власть должна носить рассредоточенный характер, иначе в ее руках будут сконцентрированы излишне большие полномочия. Обстоятельство, призванное пресечь «бесконтрольность» контрольной власти, – лишение ее административных полномочий. Главными методами реагирования называются проверка и установление фактов нарушений закона, соответствующий доклад парламенту и органу, который вправе употреблять административные полномочия [25, с. 237–238].

Вместе с тем рассредоточение контрольной власти является как благом, так и камнем преткновения в организации государственного (муниципального) финансового контроля. Отсутствие единого центра затрудняет выработку общих методологических подходов к осуществлению контрольной деятельности, информационное взаимодействие органов внешнего и внутреннего контроля, согласование планов контрольных мероприятий с целью исключения их дублирования. Фактически, сегодня можно констатировать функционирование двух систем финансового контроля, во главе каждой из которых стоят свои высшие органы, полагающие себя вершиной пирамиды финансового контроля. Этими центрами, с одной стороны, выступает Министерство финансов России и Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, с другой – Счетная палата России.

К компетенции Министерства финансов России отнесено методическое обеспечение деятельности по осуществлению государственного (муниципального) финансового контроля за федеральными органами испол-

нительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и исполнительно-распорядительными органами муниципальных образований [10, ст. 165]. Федеральная служба финансово-бюджетного надзора осуществляет контроль и надзор за исполнением законодательства Российской Федерации о финансово-бюджетном контроле и надзоре органами финансового контроля федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления [15].

В свою очередь Счетная палата России разрабатывает и утверждает общие требования к стандартам внешнего государственного и муниципального аудита (контроля) для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, осуществляет по обращениям контрольно-счетных и законодательных (представительных) органов оценку (анализ) деятельности контрольно-счетных органов и дает заключения о соответствии этой деятельности законодательству о внешнем государственном (муниципальном) финансовом контроле и рекомендации по повышению ее эффективности, планирует и проводит совместно с контрольно-счетными органами контрольные и экспертно-аналитические мероприятия, оказывает контрольно-счетным органам организационную, правовую, информационную и методическую помощь, содействует повышению квалификации их работников [6, ст. 35; 18].

Оптимальное разграничение компетенции двух систем финансового контроля несомненно сложная и, по-видимому, до конца невыполнимая задача, в связи с чем стремление законодателя к ее полному разрешению в отдельных моментах оборачивается курьезами. Так, обе эти системы наделены полномочиями в отношении организации внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита. Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля субъектов Российской Федерации (местных администраций) проводят анализ осуществления главными администраторами бюджетных средств внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита. В свою очередь, Счетная палата России, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований готовят предложения по совершенствованию осуществления главными администраторами бюджетных средств внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита [10, ст. 157].

Из буквального толкования приведенных положений следует, что контрольные органы исполнительной власти уполномочены исключительно на осуществление анализа, но не вправе на его основе вносить предложения по улучшению деятельности объекта; контрольно-счетные органы, напротив, разрабатывают предложения по совершенствованию деятельности объекта без права анализа этой деятельности. Если подобное разграничение и возможно, то лишь при наличии общих методологических основ деятельности органов внешнего и внутреннего финансового контроля и их отлаженного взаимодействия.

Более очевидна необходимость дополнить полномочия органов внешнего и внутреннего финансового контроля недостающими полномочиями, однако в этом случае они будут совпадать.

Резюмируя изложенное, подчеркнем, что в ближайшем будущем кардинальное решение проблем организации государственного (муниципального) финансового контроля не представляется возможным, ибо органы, осуществляющие этот контроль, создаются разными ветвями власти. Между тем потребности практики привели органы внешнего и внутреннего финансового контроля к выработке конструктивных форм взаимоотношений. Так, в настоящее время между Счетной палатой и Росфиннадзором действует соглашение о сотрудничестве. Оно предусматривает: координацию планов работы Сторон с целью исключения дублирования; осуществление контрольных мероприятий в форме одновременного проведения их Сторонами и в форме участия представителей одной из Сторон в контрольных мероприятиях, проводимых другой стороной; обмен сведениями о результатах проверок; обмен опытом и методическими материалами по вопросам проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий; создание постоянной рабочей группы по анализу результатов контрольных мероприятий.

Аналогичные соглашения между органами внешнего и внутреннего финансового контроля действуют в ряде субъектов Российской Федерации. Однако их заключение – добрая воля сторон, а реализация, как показывает практика, не всегда соответствует заявленным намерениям. Между тем сегодня данные соглашения выступают единственным оптимальным инструментом, позволяющим исключить дублирование в работе контрольных органов, согласовать методологические подходы к осуществлению контрольной и экспертно-аналитической деятельности, планировать совместные мероприятия и наладить обмен представляющей взаимный интерес информацией. Поэтому целесообразно законодательно обязать органы внешнего и внутреннего финансового контроля, как одного уровня публичной власти, так и разных уровней (территориальные органы Росфиннадзора и контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации), заключить соглашения о взаимодействии и определить предмет этих соглашений.

Безусловно, предложенная мера является временным решением проблем. Будущее финансового контроля видится в отказе от сосуществования двух органов, специализирующихся на его осуществлении, по крайней мере в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. Предлагаем целесообразной следующую модель финансового контроля – подразделения главных администраторов бюджетных средств, осуществляющие внутренний финансовый контроль в определенной сфере отношений, и контрольно-счетный орган, уполномоченный проверять надежность и эффективность организации главными администраторами бюджетных средств внутреннего финансового контроля. Реализация этой модели позволит избежать дублирования полномочий органов, осуществляющих финансовый контроль, и оптимизировать их численность.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 14 мая 1993 г. N 4979-1 (в ред. от 18.07.2011) «О ветеринарии» / Правовая система «КонсультантПлюс».
2. Федеральный закон от 30 марта 1999 г. N 52-ФЗ (в ред. от 23.07.2013) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» / Правовая система «КонсультантПлюс».
3. Федеральный закон от 28.12.2008 N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» / Правовая система «КонсультантПлюс».
4. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. N 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» / Правовая система «КонсультантПлюс».
5. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» / Правовая система «КонсультантПлюс».
6. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. N 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» / Правовая система «КонсультантПлюс».
7. Законы о контрольно-счетных органах Республики Бурятия, Владимирской области, Ивановской области, Свердловской области, города Москвы / Правовая система «КонсультантПлюсРегион».
8. Законы об административных правонарушениях Республики Башкортостан, Республики Хакасия / Правовая система «КонсультантПлюсРегион».
9. Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. N 145-ФЗ (в ред. от 23.07.2013) / Правовая система «КонсультантПлюс».
10. Вопросы совершенствования системы государственного контроля в Российской Федерации. Сборник материалов. – М., 2013. – 113 с.
11. Комментарий к Федеральному закону «О Счетной палате Российской Федерации» / К.В. Сурков, А.В. Коровников, Ю.Ф. Кваша, С.О. Шохин; под общей редакцией С.В. Степашина. – ISBN 5-902048-14-1.
12. Конституции государств Америки в 3 т. Под ред. д.ю.н., проф. Т.Я. Хабриевой. – Т. 3: Южная Америка. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2006. – 1168 с.
13. Положение о государственном ветеринарном надзоре, утвержденное постановлением Правительства РФ от 05.07.2013 N 476 / Правовая система «КонсультантПлюс».
14. Положение о федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом надзоре, утвержденное постановлением Правительства РФ от 05.07.2013 N 476 / Правовая система «КонсультантПлюс».

15. Положение о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора, утвержденное постановлением Правительства РФ от 15.06.2004 N 278 / Правовая система «КонсультантПлюс».
16. Постановление Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 г. N 9-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «О федеральном бюджете на 2002 год», «О федеральном бюджете на 2004 год», и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А.В. Жмаковского» // Правовая система «КонсультантПлюс».
17. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12.12.2012 // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=138990> (дата обращения: 06.11.2013).
18. Постановление Правительства Республики Карелия от 27 ноября 2012 г. N 355-П «Об утверждении Положения о региональном государственном ветеринарном надзоре на территории Республики Карелия» / Правовая система «КонсультантПлюсРегион».
19. Правовое регулирование государственного финансового контроля в зарубежных странах. Аналитический обзор и сборник нормативных документов / Составители: С.О. Шохин, В.И. Шлейников. – М.: Прометей, 1998. – 324 с., с. 113–121.
20. Стенографический отчет о заседании Государственного совета Российской Федерации о мерах по повышению эффективности бюджетных расходов от 04.10.2013 // www.kremlin.ru
21. Григо Е.Л. Сравнительный анализ организации и тенденций развития государственного финансового контроля России и Франции // Дис. к. эк. наук. СПб., 2002.
22. Коллинз Р. Четыре социологические традиции. Перевод Вадима Россмана. М.: Издательский дом «Территория будущего», 2009 (Серия Университетская библиотека Александра Погорельского). – 320 с.
23. Степашин С.В. Конституционный аудит. – М.: Наука. 2006. – 816 с.
24. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. – М., 2001. – 355 с.
25. Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. – М.: Норма, 2005, с. 237–238.

CONTROL BODIES: COMPETENCE LEVELS

Sobolevskaya Yulia V.

Candidate of juridical sciences, chief adviser of the apparatus
of Account Chamber of the Russian Federation.

E-mail: sobolevskaya@ach.gov.ru

Address: Account Chamber of the Russian Federation.
2 Zubovskaya Str., Moscow 119991, Russian Federation.

Abstract

The article is devoted to the urgent topic of the organization of control activities. The purpose of the article is to reveal problems and substantiate proposals on its improvement. The major shortcomings include duplication of authority of the control bodies, fragmentation of control functions, weak inter-institutional cooperation. The results of non-optimal organization lead to higher costs of financial and human resources inspection, increase of administrative pressure on the national economy. The author gives specific examples, substantiates need for an explicit use of the terms «control», «supervision», «audit», «monitoring» in legislation.

Special attention is paid to the organization of the state (municipal) financial control. This is an area of the most acute issues of delineation of competence and interaction and coordination between control authority established by the legislative (representative) and executive powers. The author examines the legal nature of the external financial control bodies, highlights the objectives of their activity and analyzes their authority. The author proposes measures to optimize the interaction of external and internal control. The model of the organization of financial control that would prevent duplication of control bodies and optimize the number of their employees is proved.

Keywords: control; supervision; audit; monitoring; delineation of competence; inter-agency cooperation; external and internal state (municipal) financial control bodies.

REFERENCES

1. *Byudzhetniy kodeks RF ot 31.07. 1998 N 145-FZ (red. 23.07.2013)* [The budget law RF of 31.07. 1998 N 145-FZ (version of 23.07.2013)]. Pravovaya sistema «KonsultantPlus». Available: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=149838> (accessed: November 6, 2013).
2. *Voprosy sovershenstvovaniya sistemy gosudarstvennogo kontrolya v Rossiyskoy Federatsii* [Issues of improvement of the system of state control in the Russian Federation]. Sbornik materialov. Moscow, 2013.
3. Stepashin, S.V. (Ed.) Syrkov, K.V., Korovnikov, A.V., Kvasha, Yu.F. & Shohin, S.O. (2014). *Kommentariy k Federalnomu zakonu "O Schetnoy palate Rossiyskoy Federatsii"* [Commentary to the Federal law on the Account Chamber of the Russian Federation]. ISBN 5-902048-1.

4. Habrieva, T.Ya. (Ed.) (2006). *Konstitutzii gosudarstv Ameriki. T. 3 Yuzhnaya Amerika* [The Constitutions of the States of America, Vol. 3 South America]. Moscow: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Rossiyskoy Federatsii.
5. *Polozhenie o Federalnoy sluzhbe finansovo-byudjetnogo nadzora, utverzhdennoe postanovleniem Pravitel'stva RF ot 15.06.2004 N 278* [Regulations of the Federal service for financial and budgetary supervision, approved by the Government regulations of the RF of 15.06.2004, N 476]. Available: <http://base.garant.ru/12135091/> (accessed: November 6, 2013).
6. *Poslanie Prezidenta Rossiyskoy Federatsii Federalnomu Sobraniyu Rossiyskoy Federatsii ot 12.12.2012* [The decision of the President of the Russian Federation subject to the Federal Assembly of the Russian Federation of 12.12.2012]. Available: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=138990> (accessed: November 6, 2013).
7. Shohin, S.O. & Shleynikov, V.I. (Eds.) (1998). *Pravovoe regulirovanie gosudarstvennogo finansovogo kontrolya v zarubezhnyh stranah* [Legal regulation of the state financial control in foreign countries]. Analiticheskiy obzor i sbornik normativnykh dokumentov. Moscow: Prometey.
8. *Stenograficheskiy otchet zasedaniya Gosudarstvennogo soveta Rossiyskoy Federatsii ot 04.10.2013* [The verbatim report of the session of the State Council of the Russian Federation on enhancing efficiency of the budget expenditures]. Available: <http://www.kremlin.ru/news/18232> (accessed: November 6, 2013).
9. Grigo, E.L. (2002). *Sravnitelniy analiz organizatsii i tendentsiy razvitiya gosudarstvennogo finansovogo kontrolya Rossii i Frantsii* [Comparative analysis of the organization and the tendency of development of the state financial control in Russia and France]. The dissertation to gain the degree of the candidate of juridical sciences, St-Petersburg.
10. Kollinz, R. (2009). *Chetyre sotsiologicheskie traditsii* [Four sociological traditions]. Moscow: Izdatelskiy dom «Territoriya budushchego».
11. Stepashin, S.V. (2006). *Konstitutsionnyi audit* [The constitutional audit]. Moscow: Nauka.
12. Tihomirov, Y.A. (2001). *Teoriya kompetentsii* [The theory of the competence]. Moscow: Yurinformcentr.
13. Habrieva, T.Y. & Chirkin, V.E. (2005). *Teoriya sovremennoy konstitutzii* [The theory of modern constitution]. Moscow: Norma.