

УДК 342.5

С.Н. Хорунжий¹

**СУБСИДИАРНАЯ МОДЕЛЬ РЕГИОНАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ
КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ В
ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ**

В статье рассмотрена предлагаемая автором субсидиарная модель организации и деятельности органов государственной власти в части реализации ими финансово-бюджетных полномочий на региональном уровне. Указано, что локальные способы решения существующих проблем не способствуют эффективному достижению целей и задач контрольно-надзорной деятельности, поэтому требуется иная концепция управленческого контроля, соответствующая реалиям современной правовой среды.

Ключевые слова: контрольно-надзорные органы, финансовый контроль, аудит, ИНТОСАИ, эффективность, дублирование, правовая среда

UDK 342.5

S.N. Khorunzhiy

**THE SUBSIDIARY MODEL REGIONAL ORGANIZATION
OF SUPERVISORY POWERS IN THE FISCAL SPHERE**

In the article the author of the proposed subsidiary model of organization and activities of public authorities in implementing their fiscal powers at the regional level. It is indicated that local ways of solving the existing problems are not conducive to the effective achievement of the goals and objectives of the control and surveillance activities, so you need a different concept of management control, corresponding to the realities of the modern legal environment.

¹ Хорунжий Сергей Николаевич, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права РАНХиГС (Воронежский филиал); доцент кафедры гражданского права и процесса юридического факультета ВГУ; заместитель председателя Контрольно-счётной палаты Воронежской области; e-mail: snhor@me.com

Keywords: regulatory authorities, financial control, auditing, INTOSAI, efficiency, duplication, legal of the sphere, Supreme Audit Institutions

Необходимость совершенствования контрольно-надзорной деятельности обусловлена рядом известных проблем, решение которых возможно только при комплексном подходе к организации и функционированию контрольно-надзорных органов. В настоящее время для повышения качества государственной контрольной деятельности предпринимаются различные меры. Основная часть данных мер направлена на реализацию задач, определенных в посланиях Президента России². К таковым, в частности, относятся: разграничение полномочий и ответственности органов государственного и муниципального контроля, устранение параллелизма и дублирования в их работе; осуществление контроля не только с целью определения законности использования государственных ресурсов, но – достижения максимального эффекта от расходования бюджетных средств.

Как видим, система действенного государственного контроля не должна ограничиваться традиционным представлением об исполнительской дисциплине, финансовом и тесно связанным с ними административном контроле, но включать в себя более широкую концепцию управленческого контроля. Локальные способы решения существующих проблем не способствуют эффективному достижению целей и задач контрольно-надзорной деятельности. Поэтому организационные основы деятельности указанных органов должны соответствовать современным экономико-юридическим реалиям, отражать особенности финансово-управленческих элементов современной правовой среды³.

² Например: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 4 декабря 2014 года // Официальный сайт [Электронный ресурс: <http://kremlin.ru/events/president/news/47173>]; Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации. 3 декабря 2015 года // Официальный сайт [Электронный ресурс: <http://kremlin.ru/events/president/news/50864>].

³ Под правовой средой мы понимаем совокупность общественных отношений, юридических связей, правовых доктрин и идей, правоприменительной практики, создающих предпосылки для правового поведения субъектов в соответствующей социальной системе, функционирующей в пределах государственной территории в конкретный исторический период её развития (подробнее см.: Хорунжий С.Н. Доктринальные аспекты правовой среды. Воронеж, 2014; Концепция инновационного развития правовой среды / О. И. Чердаков, Н. А. Жильцов. М., 2013.)

В данном аспекте контроль может уже рассматриваться как комплексный процесс, предназначенный для сокращения рисков и достижения конечных целей, стоящих перед соответствующими органами власти. При такой постановке вопроса принципиальное значение приобретает четкое разграничение сфер: а) исключительных контрольно-надзорных полномочий органа власти соответствующего уровня; б) совместных полномочий и в) субсидиарных (вспомогательных, дополнительных) полномочий.

С учетом требований действующего законодательства, а также особенностей реализации регионом контрольно-надзорных полномочий в финансово-бюджетной сфере обратим внимание на следующие моменты.

Первое: внутренний и внешний финансовый контроль. В соответствии с действующим законодательством, в сфере финансового контроля и в отношении одного и того же предмета проверки могут быть одновременно проведены органами государственной власти: 1) внутренний финансовый контроль, 2) внутренний финансовый аудит, 3) внутренний государственный финансовый контроль, 4) внутренний государственный финансовый аудит, 5) внешний финансовый государственный контроль, 6) внешний финансовый государственный аудит.

Отсутствие четкого разграничения контрольных функций (внутренних и внешних, слабость юридических дефиниций), а также недостаточность комплексного взаимодействия между различными органами, осуществляющих финансовый контроль может приводить к дублированию в деятельности этих субъектов, увеличивает нагрузку на субъекты проверок⁴.

Анализ организации внутреннего финансового контроля показал, что контрольные процедуры встраиваются в систему финансово-хозяйственных операций и осуществляются непрерывно путем проверки оформления документов, анализа отчетной информации, авторизации операций и ряда других контрольных

⁴ См. например: Зубарев С.М. О соотношении понятий «контроль» и «надзор» в публичном управлении // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. №10. С. 31–36; Крикунова Т.М. Семинар по вопросам совершенствования федерального законодательства, регулирующего деятельность контрольно-счетных органов // Вестник АККОР. 2015. № 4; Игонина Н.А. организация проверок исполнения законодательства при реализации бюджетных программ органами государственного (муниципального) контроля, аудита, прокуратуры // Вестник АККОР. 2015. № 1. С. 173–182.

действий. Осуществление внутреннего финансового контроля способствует получению главными администраторами оперативной информации о качестве своей финансовой деятельности, позволяет предупреждать или в максимально сжатые сроки устранять выявленные нарушения и недостатки до проявления их негативных последствий⁵.

Оценивать надежность внутреннего финансового контроля призван внутренний финансовый аудит. Среди основных целей указанного аудита является подготовка рекомендаций и предложений по повышению экономности и результативности использования финансовых ресурсов исполнительных органов власти. При этом гарантией объективности выводов, формулируемых субъектами аудиторской деятельности, является обеспечение ее функциональной независимости. Принципиально важно, чтобы внутренний аудит осуществлялся структурными подразделениями главного администратора или его уполномоченными должностными лицами, подчиняющимися непосредственно и исключительно руководителю.

Несмотря на различия в функциях и статусе, органы внешнего и внутреннего государственного контроля, а также главные администраторы, имеют одинаковые объекты контроля и одну общую задачу – обеспечить законное и эффективное использование государственных финансовых ресурсов. В связи с этим возникают риски проведения контрольных мероприятий на одних и тех же объектах по очень близким между собой вопросам. Это значительно снижает эффективность функционирования системы контроля в целом. Поэтому дальнейшее совершенствование контрольной деятельности в финансово-бюджетной сфере должно быть направлено на более четкое разграничение полномочий субъектов контроля и создание механизмов их взаимодействия.

⁵ Подробнее см.: Олемской В.Н. Создание эффективного механизма взаимодействия органов внешнего и внутреннего государственного финансового контроля // Вестник АКСОР. 2015. №4. С. 167–171.

Проект Федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации»⁶ отчасти затрагивает отдельные аспекты внутренней контрольной деятельности. В случае реализации его положений вопросы взаимодействия, дублирования, распределения полномочий и разграничения компетенции приобретают дополнительный межотраслевой и межведомственный характер. Вместе с этим, представляется крайне важным в тексте законопроекта более четко определить содержание принципов и механизмов взаимодействия для соответствующих субъектов контрольно-надзорной деятельности. Это значительно повысило бы эффективность системы государственного финансового контроля в целом.

Второе: юрисдикционные полномочия контрольно-надзорных органов и недопустимость споров о подведомственности. При всей желательности четкого установления предметов ведения и компетенции соответствующих контрольно-надзорных органов добиться абсолютно-определённого решения на длительный период времени представляется объективно невозможным ввиду постоянного изменения и развития систем общественных и экономических отношений, структур и полномочий органов власти. Следствием этого становится: избыточная правовая регламентация (бюрократизация практической деятельности); дублирование полномочий (проведение проверок в отношении одного и того же предмета и объекта различными контролирующими органами власти); недостижение целей проверок (неэффективность деятельности органов власти в целом).

Дополнительным элементом, препятствующим реализации целей контрольно-надзорных мероприятий, являются споры о подведомственности, возникающие в процессе осуществления контрольно-надзорной деятельности. Юридическое изложение в правовых актах юрисдикционных полномочий контрольно-надзорных органов в некоторых случаях не позволяет однозначно

⁶ Проект Федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации» [Электронный ресурс: <http://контроль-надзор.рф>]. Затронутые здесь вопросы также, к сожалению, не нашли отражения и в других актах доктринального характера - см., например: Концепция проекта федерального закона «О государственном и муниципальном контроле (надзоре) в Российской Федерации» [Электронный источник: http://www.igfran.ru/public/Kosercsiya_FZ_O_goskontrole_2014-04-16.pdf]; Концепция повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления на 2014 – 2018 годы [Электронный источник: ar.gov.ru/files/library/1429295450.src.doc-dj].

определить конкретный вид органа, уполномоченного рассматривать жалобы и обращения, поступившие от юридических и физических лиц с просьбой провести соответствующую проверку. В конечном счете это зачастую приводит к межведомственному «обмену» обращениями между уполномоченными органами с указанием, что рассмотрение соответствующего обращения о проведении проверки не находится в его компетенции. В итоге первичное обращение от частного (юридического или физического) лица всё это время остаётся без ответа по существу, что также влечет за собой вред общественным отношениям, снижает эффективность пресекающей функции правового регулирования и результативность правового воздействия в целом.

В целях решения вопросов организации эффективного функционирования систем внешнего и внутреннего финансового контроля представляется целесообразным использовать рекомендации Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ), в том числе, стандарты Координации и взаимодействия между высшим органом аудита и внутренними аудиторами в государственном секторе (INTOSAI GOV 9150)⁷, а также соответствующие Рекомендации по стандартам внутреннего контроля в государственном секторе (INTOSAI GOV 9100)⁸.

Указанными актами установлены принципы деятельности высших органов контроля (аудита), в частности: требования подотчетности и прозрачности; принципы следования профессиональным стандартам добросовестности и этичности в отношении сотрудников всех уровней; осуществление деятельности экономично, эффективно, результативно, согласно законодательным нормам и положениям.

⁷ INTOSAI GOV 9150 – Coordination and Cooperation between SAIs and Internal Auditors in the Public Sector / Координации и взаимодействия между высшим органом аудита и внутренними аудиторами в государственном секторе [Электронный ресурс: <http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/intosai-gov-9150-coordination-and-cooperation-between-sais-and-internal-auditors-in-the-public-s.html>]

⁸ INTOSAI GOV 9100 – Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector / Рекомендациях по стандартам внутреннего контроля в государственном сек-торе [Электронный ресурс: <http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/intosai-gov-9100-guidelines-for-internal-control-standards-for-the-public-sector.html>]

При этом внутренний контроль рассматривается как «комплексный процесс, реализуемый руководством и персоналом организации, предназначенный для сокращения рисков, а также обеспечения надлежащих гарантий того, что в ходе реализации задач организации будут достигаться следующие общие цели: ведение деятельности упорядоченным, этичным, экономичным, эффективным и результативным образом; исполнение обязательств подотчетности; соблюдение применимого законодательства и инструкций; защита ресурсов от утраты, нецелевого использования и повреждения».

В общих положениях подчеркивается, что внутренний контроль в организациях государственного сектора следует понимать с учетом специфических особенностей таких организаций, т.е. в контексте их задач по реализации социальных либо политических целей; использования государственных средств; важности бюджетного цикла; сложности их деятельности (которая требует соблюдения баланса между традиционными ценностями, такими, как законность, добросовестность, прозрачность, и современными, управленческими ценностями, такими, как эффективность и результативность); а также, соответственно широкой сферы их государственной подотчетности.

С учетом указанных положений, а также в целях повышения эффективности региональной организации контрольно-надзорных полномочий в финансово-бюджетной сфере было подготовлено разработано и заключено «Соглашение о взаимодействии между Контрольно-счётной палатой Воронежской области и департаментом финансов Воронежской области при осуществлении внешнего и внутреннего государственного финансового контроля» (далее – Стороны)⁹.

Предметом указанного Соглашения стало взаимодействие и координация деятельности Сторон, как органов внешнего и внутреннего государственного финансового контроля в рамках предоставленных им полномочий за использованием средств бюджета Воронежской области, а также межбюджетных

⁹ См.: Сапронов А.Ф. Организация внутреннего государственного финансового контроля в Воронежской области // Вестник АКСОР. 2015. № 4. С. 173–174.

трансфертов и бюджетных кредитов, предоставленных бюджетам муниципальных образований Воронежской области.

При этом в качестве преимущества взаимодействия и координации участников Соглашения указывается: повышение результативности совместного воздействия на надлежащую организацию финансово-хозяйственной деятельности и эффективность использования бюджетных средств главными распорядителями бюджетных средств; увеличение эффективности проводимых контрольных мероприятий посредством использования результатов мероприятий другой Стороны; совершенствование системы государственного финансового контроля (аудита) посредством улучшения координации при планировании контрольных мероприятий, уменьшения вероятности их дублирования, а также подготовки взаимовыгодных рекомендаций в целях повышения эффективности контрольных мероприятий.

В свою очередь, исходя из организационной и ведомственной самостоятельности указанных органов, их взаимодействие и координация основывается на принципах законности, объективности, эффективности, партнерства, обязательности исполнения достигнутых договоренностей, исключения конфликта интересов, соблюдения профессиональных стандартов этики. Субсидиарное исполнение контрольно-надзорных полномочий позволяет избежать проведения повторных (и аналогичных) проверок, не допускать дублирования как со стороны органов государственной власти, так и местного самоуправления.

Предложенный вариант субсидиарной модели организации контрольно-надзорных полномочий в финансово-бюджетной сфере на уровне региона может быть расширен также за счет включения в него «федерального компонента». В частности, проверка, начатая органом власти одного уровня публичной власти (или территориального деления) может быть продолжена контрольно-надзорным органом другого уровня. При решении указанных вопросов можно учесть положительные результаты работы инспекторских групп - «объединенных региональных инспекций по проведению комплексных проверок, когда смежные

виды надзора объединяются в единые инспекторские группы, инспекторские региональные ведомства (в Москве и Ульяновской области)»¹⁰. Использование объединенных инспекторских групп сокращает количество проверяющих субъектов, а также количество самих проверок. Также заслуживает внимание практика работы Счетной палаты России по проведению совместных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий с участием контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации

Реализация субсидиарной модели контрольно-надзорных полномочий в условиях современной динамически развивающейся правовой среды позволяет найти наиболее эффективные способы соотношений собственных, совместных и делегированных полномочий, исключить проблемы, связанные с определением подведомственности объектов, а также дублирования в отношении смежных предметов контрольно-надзорной деятельности.

Библиографический список

Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 4 декабря 2014 года // Официальный сайт [Электронный ресурс: <http://kremlin.ru/events/president/news/47173>];

Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации. 3 декабря 2015 года // Официальный сайт [Электронный ресурс: <http://kremlin.ru/events/president/news/50864>].

Концепция повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления на 2014–2018 годы [Электронный источник: ar.gov.ru/files/library/1429295450.src.doc-d].

Концепция проекта федерального закона «О государственном и муниципальном контроле (надзоре) в Российской Федерации» [Электронный источник: http://www.igpran.ru/public/Koncepciya_FZ_O_goskontrole_2014-04-16.pdf];

¹⁰ http://open.gov.ru/gov_commission/news/5512284/

Проект Федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации» [Электронный ресурс: <http://контроль-надзор.рф>].

Иголина Н.А. организация проверок исполнения законодательства при реализации бюджетных программ органами государственного (муниципального) контроля, аудита, прокуратуры // Вестник АКСОР. 2015. № 1. С. 173–182.

Зубарев С.М. О соотношении понятий «контроль» и «надзор» в публичном управлении // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. №10. С. 31–36.

Концепция инновационного развития правовой среды / О. И. Чердаков, Н. А. Жильцов. М., 2013. –17 с.

Крикунова Т.М. Семинар по вопросам совершенствования федерального законодательства, регулирующего деятельность контрольно-счетных органов // Вестник АКСОР. 2015. № 4.

Олемской В.Н. Создание эффективного механизма взаимодействия органов внешнего и внутреннего государственного финансового контроля // Вестник АКСОР. 2015. №4. С. 167–171.

Сапронов А.Ф. Организация внутреннего государственного финансового контроля в Воронежской области // Вестник АКСОР. 2015. № 4. С. 173–174.

Хорунжий С.Н. Доктринальные аспекты правовой среды. Воронеж: Издательско-полиграфический центр «Научная книга», 2014. – 231 с .

INTOSAI GOV 9100 – Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector / Рекомендациях по стандартам внутреннего контроля в государственном секторе [Электронный ресурс: <http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/intosai-gov-9100-guidelines-for-internal-control-standards-for-the-public-sector.html>]

INTOSAI GOV 9150 – Coordination and Cooperation between SAIs and Internal Auditors in the Public Sector / Координации и взаимодействия между высшим органом аудита и внутренними аудиторами в государственном секторе [Электронный ресурс: <http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/intosai-gov-9150-coordination-and-cooperation-between-sais-and-internal-auditors-in-the-public-s.html>]