

УДК 342.9

DOI: 10.19073/2306-1340-2018-15-4-487-491

ОБЩЕСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ КАК ИНСТРУМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

ЛЬВОВА Ирина Георгиевна*

✉ lig37@yandex.ru

Ул. Короленко, 12, Омск, 644010, Россия

БУРНЫШЕВА Лариса Витальевна[▲]

✉ lorabu@mail.ru

Ул. Короленко, 12, Омск, 644010, Россия

***Аннотация.** Статья посвящена сущности общественного финансового контроля и его роли в системе финансового контроля при управлении государством. В статье анализируются высказываемые в научной литературе подходы к понятию и содержанию общественного финансового контроля, а также исследуются проблемы правового регулирования, рассматриваются возможность и необходимость разработки и принятия единого нормативного правового акта, который объединил бы правовое регулирование как государственного, так и негосударственного финансового контроля, в том числе и общественного. В Российской Федерации деятельность по противодействию коррупции остается достаточно актуальной. Значительная роль в такой деятельности принадлежит институту гражданского общества. Общественные объединения, осуществляя мониторинг эффективности бюджетных расходов, раскрывают, рассматривают и контролируют разнообразные коррупционные явления в финансовой сфере государства.*

***Ключевые слова:** общественный финансовый контроль, финансовый контроль, государственный финансовый контроль, негосударственный финансовый контроль, гражданское общество, противодействие коррупции, государственное управление, эффективность использования бюджетных средств.*

Public Financial Control as an Instrument of Public Administration

Lvova Irina G.**

✉ lig37@yandex.ru

12 Korolenko st., Omsk, 644010, Russia

Burnysheva Larisa V.^{▲▲}

✉ lorabu@mail.ru

12 Korolenko st., Omsk, 644010, Russia

***Abstract.** The article is devoted to the essence of public financial control and its role in the system of financial control in the management of the state. This article analyzes the existing in scientific literature approaches to the concept and contents of public financial control, and examines the problems of legal regulation, discusses the possibility and necessity of developing and adopting a single legal act, which would unite the legal regulation of both state and non-state financial control, including public control. In the Russian Federation, anti-corruption activities remain quite relevant. The Institute of civil society plays a significant role in such activities. Public associations, monitoring the effectiveness of budget expenditures, disclose, consider and control a variety of corruption phenomena in the financial sphere of the state.*

***Keywords:** public financial control, financial control, state financial control, non-state financial control, civil society, anti-corruption, public administration, efficiency of budget funds.*

* Старший преподаватель кафедры административного и финансового права Омской юридической академии.

▲ Старший преподаватель кафедры административного и финансового права Омской юридической академии.

** Senior Lecturer of the Department of Administrative and Financial Law at Omsk Law Academy.

▲▲ Senior Lecturer of the Department of Administrative and Financial Law at Omsk Law Academy.

Ключевую роль в управлении государством играет качественное управление финансами. Основным условием для эффективного распределения и использования финансовых ресурсов является функционирование института финансового контроля. Финансовый контроль, являясь одним из видов государственного контроля, пронизывает все сферы общественной жизни и имеет своей целью соблюдение законности на всех стадиях функционирования финансовой деятельности государства¹.

Данный тезис подтверждается положениями Лимской декларации, принятой в октябре 1977 г. на IX конгрессе Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ – International Organization of Supreme Audit Institutions), которая определяет финансовый контроль как обязательный элемент управления общественными финансами в силу наличия ответственности перед обществом за успешную реализацию финансовой стратегии и тактики, эффективности распределения и использования финансовых ресурсов, а также обеспечение экономической безопасности².

Финансовый контроль в Российской Федерации реализуется двухзвенной системой: государственный и негосударственный. Субъектами государственного финансового контроля являются государственные контролирующие органы: Минфин России, Казначейство России, Росфинмониторинг, Счетная палата Российской Федерации и др. Негосударственный финансовый контроль подразделяется на муниципальный, внутрихозяйственный, независимый (аудиторский) и общественный. Субъектами муниципального контроля выступают представительные и исполнительные органы местного самоуправления, в том числе контрольно-счетные органы муниципальных образований. Внутрихозяйственный контроль осуществляется непосредственно самим хозяйствующим субъектом, т. е. по сути является самоконтролем собственной деятельности. Аудиторский контроль реализуется аудиторскими организациями и индивидуальными аудиторами. Субъектом обще-

ственного контроля является гражданское общество, так как такой контроль непосредственно представляет интересы граждан, общественных групп или общественных объединений в любой области жизнедеятельности. Контрольная деятельность перечисленных субъектов регулируется отдельными нормативными правовыми актами, которые часто не согласуются друг с другом.

Назначение финансового контроля состоит в содействии реализации финансовой стратегии и тактики, целесообразности и эффективности распределения и использования финансовых ресурсов. В условиях, когда на выполнение майского указа Президента РФ, изданного в 2018 г.³, только на период 2019–2021 гг. Минфин России предложил направить почти 4 трлн рублей⁴, совершенно очевидно, что за использованием этих средств по назначению требуется действенный контроль.

Как показывают результаты деятельности Счетной палаты Российской Федерации, только в 2017 г. было выявлено более 6,5 тыс. нарушений на общую сумму 1,9 трлн рублей. Наиболее часто встречающимся видом нарушений являются нарушения при осуществлении государственных закупок – 2,3 тыс. на общую сумму более 118,7 млрд рублей⁵.

Очевидно, что выявленные нарушения были обнаружены посредством последующего контроля, что свидетельствует о несовершенном текущем финансовом контроле, в силу значительного количества объектов, подлежащих контролю, и других объективных и субъективных факторов, таких, например, как несовершенство законодательства, коррупционная составляющая и низкий уровень квалификации кадров.

Актуальной проблемой государственного финансового контроля в России остается отсутствие единого нормативного правового акта, регламентирующего его функционирование. Так, более 20 лет в стадии разработки находится Федеральный закон «О государственном финансовом контроле», необходимость принятия которого утверждалась Указом Президента от 25

¹ *О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации* : указ Президента Рос. Федерации от 25 июля 1996 г. № 1095 // Рос. газ. 1996. 1 авг.

² *Лимская декларация руководящих принципов контроля* : принята в г. Лиме 17–26 окт. 1977 г. IX Конгрессом Междунар. орг-и высш. органов фин. контроля (ИНТОСАИ). Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Гарант».

³ *О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года* : указ Президента Рос. Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 // Рос. газ. 2018. 9 мая.

⁴ URL: <https://rg.ru/2018/07/09/minfin-predlozhit-potratit-pochti-4-trilliona-rublej-na-majskij-ukaz.html>

⁵ URL: http://www.ach.gov.ru/press_center/news/32167

июля 1996 г.⁶ Очевидно, в связи с этими обстоятельствами возникла новая разновидность финансового контроля – общественный финансовый контроль, который реализуется как в социальных отношениях, так и в государственном управлении.

Основные правовые алгоритмы института общественного контроля заложены в ч. 1 ст. 32 Конституции РФ как одна из форм реализации права на участие граждан в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, а также в федеральных законах от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»⁷, от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»⁸. Термин «общественный контроль» встречается в Земельном кодексе Российской Федерации, в федеральных законах от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»⁹, от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»¹⁰, от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹¹ и др.

Обращает на себя внимание, что в нормативных правовых актах различные ведомства указывают только на возможности общественного контроля, но не определяют его сущность.

Понятие общественного контроля определено в ч. 1 ст. 4 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Под общественным контролем в настоящем Федеральном законе понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной

оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений.

Особое место в системе общественного контроля занимает общественный финансовый контроль, что объясняется заинтересованностью гражданского общества в выполнении государством социальных обязательств, гарантированных Конституцией Российской Федерации. Возможность граждан и их общественных формирований осуществлять проверку деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, их решений, давать оценку этой деятельности с точки зрения общественных интересов выступает одним из самых эффективных механизмов обеспечения прозрачности деятельности публичной власти [1, с. 32]. С. М. Зубарев справедливо отмечает, что только экономически и политически свободные граждане и их объединения способны обеспечить эффективный, независимый, реальный контроль в сфере государственного управления [2, с. 8].

Необходимо подчеркнуть, что нормативно закрепленного определения общественного финансового контроля в настоящее время не существует. Несмотря на то что общественный финансовый контроль является наименее исследованным видом негосударственного контроля, в доктрине административного и финансового права рядом авторов сформулированы его понятие, сущность и содержание.

На наш взгляд, наиболее полное определение общественного финансового контроля предложил В. В. Котов: «Это осуществляемая гражданами, общественными объединениями, а также негосударственными органами деятельность, направленная на подтверждение рационального, целевого и правомерного использования общественных ресурсов исполнительными органами государственной власти, местного самоуправления и хозяйствующих субъектов» [3, с. 7].

М. А. Лапина и А. В. Лапин считают, что общественный финансовый контроль есть «урегулированная нормами права деятельность институтов гражданского общества и отдельных граждан по контролю за своевременностью

⁶ *О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации* : указ Президента Российской Федерации от 25 июля 1996 г. № 1095. URL: <http://docs.pravo.ru/document/view/4179/27658556>

⁷ *Рос. газ.* 2014. 23 июля.

⁸ Там же. 2005. 7 апр.

⁹ Там же. 1995. 28 нояб.

¹⁰ Там же. 1996. 4 дек.

¹¹ Там же. 2013. 12 апр.

и точностью финансового планирования, обоснованностью и полнотой поступления и движения финансовых и материальных средств, правильностью и эффективностью их использования, осуществляемая посредством обращения в уполномоченные государственные органы либо к общественному мнению» [4, с. 6].

С. В. Степашин представляет общественный финансовый контроль как «осуществляемый от имени общества независимый внешний контроль за использованием исполнительной властью общественных средств и ресурсов» [5].

По мнению Е. В. Тереховой, общественный финансовый контроль – это «совокупность мероприятий по проверке исполнения финансового законодательства, соблюдения финансовой дисциплины при осуществлении финансово-хозяйственной деятельности общественными объединениями, осуществляемых отдельными гражданами и общественными организациями с целью обеспечения финансовой стабильности» [6, с. 4].

В соответствии с Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» общественный контроль могут осуществлять следующие субъекты: общественная палата РФ и региональные общественные палаты; общественные советы, создаваемые при государственных и муниципальных органах; общественные объединения; отдельные граждане.

К наиболее активным представителям общественных объединений, осуществляющих финансовый контроль, с учетом достигнутых результатов, следует отнести Общероссийский народный фронт (далее – ОНФ). Последние годы эта тенденция успешно развивается, что в известной степени доказывается деятельностью данной организации. Так, проект ОНФ «За честные закупки» был запущен в сентябре 2013 г. Это открытая площадка, которая объединила 9 тыс. активистов по всей стране, занимающихся борьбой с коррупцией, расточительством и неэффективным использованием бюджетных средств в сфере госзакупок и закупок госкомпаний. Результатом работы проекта стало устранение нарушений в государственных закупках на 270 млрд руб. При этом на закупках предметов роскоши, автомобилей, чартерных

перелетов и дорогой мебели удалось сэкономить порядка 20 млрд руб. Каждый сигнал активиста проекта ОНФ «За честные закупки» – это работа от единичного случая до системного решения¹².

Одной из серьезных социально-государственных проблем в Российской Федерации является коррупция. Справедливо отмечают М. А. Лапина и А. В. Лапин, что «противодействовать ей возможно только скоординированной деятельностью всех органов государственной власти и органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и конкретных граждан. В этой связи большое значение приобретают меры профилактического характера, которые прежде всего предусматривают развитие институтов общественного контроля за соблюдением антикоррупционного законодательства и совершенствование механизма антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. Данная проблема не может не касаться организаций и граждан, осуществляющих общественный финансовый контроль, поскольку основу коррупции всегда составляют злоупотребления должностного лица своими полномочиями в целях незаконного получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера» [4, с. 3].

Еще одним немаловажным направлением деятельности Общероссийского народного фронта является борьба с коррупцией. Активисты ОНФ продолжают мониторинг эффективности бюджетных расходов, опираясь на Национальный план противодействия коррупции на 2018–2020 гг., который был утвержден указом Президента Российской Федерации В. В. Путина¹³.

Несмотря на то что общественный финансовый контроль приобретает все большую значимость и широкое распространение, его правовая природа остается не вполне определенной. Как уже отмечалось, не существует официальной дефиниции понятия и сущности общественного финансового контроля, не указан субъектный состав его исполнителей, а их права и обязанности требуют конкретизации. Все выше обозначенные проблемы можно было бы урегулировать разработкой и принятием Федерального закона «О финансовом контроле в Российской Федерации», который объединил бы правовое регули-

¹² URL: <https://onf.ru/2018/07/03/onf-prodolzhit-monitoring-effektivnosti-byudzhetyh-trat-v-sootvetstvii-s-nacplanom/>

¹³ О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы : указ Президента Рос. Федерации от 29 июня 2018 г. № 378. Доступ из СПС «Гарант».

рование как государственного, так и негосударственного финансового контроля, в том числе и общественного.

По нашему мнению, подобный закон в части государственного финансового контроля мог бы быть основан на нормах, заложенных в Модельном законе «О государственном финансовом контроле», а в части, регулирующей негосударственный финансовый контроль, в законе необходимо было бы объединить нормы из уже существующих, но разрозненных нормативных правовых актов, таких как федеральные законы от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Обществен-

ной палате Российской Федерации», от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и др. Это в значительной мере усовершенствовало бы использование общественного финансового контроля, который неуклонно приобретает все большую значимость.

Следует также обратить внимание на создание условий для постоянного взаимодействия между органами государственного финансового контроля, правоохранительными органами и представителями гражданского общества в части обмена информацией, обсуждения результатов и выработки необходимых мер.

Список литературы

1. Дементьев А. Н., Дементьева О. А. Общественный контроль как необходимое условие обеспечения прозрачности деятельности публичной власти, предупреждения и предотвращения коррупции // Муниципальная власть. 2015. № 4. С. 32–37.
2. Зубарев С. М. Понятие и сущность общественного контроля за деятельностью государственных органов // Административное право и процесс. 2011. № 5. С. 7–13.
3. Котов В. В. О правовых механизмах общественного финансового контроля // Финансовое право. 2013. № 3. С. 7–11.
4. Лапина М. А., Лапин А. В. Общественный финансовый контроль как показатель развития гражданского общества // Финансовое право. 2012. № 4. С. 2–6.
5. Степашин С. В. От «ауди» к аудиту. Независимый финконтроль как гарант сильной России // Российская газета. 2009. 24 июня.
6. Терехова Е. В. Финансово-правовые аспекты негосударственного финансового контроля в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. 22 с.

References

1. Dement'ev A. N., Dement'eva O. A. Obshchestvennyi kontrol' kak neobkhodimoe uslovie obespecheniya prozrachnosti deyatel'nosti publichnoi vlasti, preduprezhdeniya i predotvrashcheniya korruptsii [Public Control as a Necessary Condition for Ensuring Transparency of Public Authorities, Preventing and Preventing Corruption]. *Munitsipal'naya vlast' – Municipal Authority*, 2015, no. 4, pp. 32–37.
2. Zubarev S. M. Ponyatie i sushchnost' obshchestvennogo kontrolya za deyatel'nost'yu gosudarstvennykh organov [The Concept and Essence of Public Control Over the Activities of State Bodies]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Process*, 2011, no. 5, pp. 7–13.
3. Kotov V. V. O pravovykh mekhanizmax obshchestvennogo finansovogo kontrolya [On the Legal Mechanisms of Public Financial Control]. *Finansovoe pravo – Financial Law*, 2013, no. 3, pp. 7–11.
4. Lapina M. A., Lapin A. V. Obshchestvennyi finansovyi kontrol' kak pokazatel' razvitiya grazhdanskogo obshchestva [Public Financial Control as an Indicator of the Development of Civil Society]. *Finansovoe pravo – Financial Law*, 2012, no. 4, pp. 2–6.
5. Stepashin S. V. Ot «audi» k auditu. Nezavisimyi finkontrol' kak garant sil'noi Rossii [From Audi to Audit. Independent Financial Control as a Guarantor of a Strong Russia]. *Rossiyskaya Gazeta*, 2009, June 24th.
6. Terekhova E. V. *Finansovo-pravovye aspekty negosudarstvennogo finansovogo kontrolya v Rossiiskoi Federatsii*. Avtoref. dis. kand. jurid. nauk [Financial and Legal Aspects of Non-Government Financial Control in the Russian Federation. Ext. Abstr. Cand. Legal Sci. Dis.]. Moscow, 2007. 22 p.