

Актуальные проблемы осуществления внешнего государственного финансового контроля за состоянием и управлением государственным долгом субъекта Российской Федерации

Богданова Александра Викторовна, старший специалист отдела финансового контроля №2 Территориального управления Росфиннадзора в городе Санкт-Петербурге, аспирантка кафедры финансового права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

E-mail: alexandra.bogdanova@mail.ru.

Аннотация. Настоящая статья посвящена вопросам контроля за состоянием и управлением региональным долгом, реализуемого постоянно действующими органами внешнего государственного финансового контроля субъектов Российской Федерации. Особое внимание уделяется анализу современных проблем проведения аудита эффективности в долговой сфере, предлагаются возможные пути их решения.

Ключевые слова: государственный долг, внешний государственный финансовый контроль, аудит эффективности, стратегия (концепция) управления региональным долгом, критерии оценки эффективности.

Actual problems of implementation of external state financial control over condition and management of a public debt of the subject of the Russian Federation

Bogdanova, Alexandra Victorovna, a senior specialist of department of financial control No. 2 of Territorial administration of the Rosfinnadzor in the city of St. Petersburg, a graduate student of chair of the financial law of the National Research University «Higher School of Economics».

E-mail: alexandra.bogdanova@mail.ru.

Annotation. The present article is devoted to the issues of control over condition and management of regional debt, realized by permanent bodies of the external state financial control of subjects of the Russian Federation. Particular attention is given to the analysis of modern problems of carrying out audit of efficiency in the debt sphere, possible ways of their decision are offered.

Key words: public debt, external state financial control, audit of efficiency, strategy (concept) of management by a regional debt, criteria of an assessment of efficiency.

Осуществление заимствований в целях покрытия бюджетного дефицита, которое неминуемо влечет за собой образование государственного долга, присуще в той или иной степени всем странам: и промышленно развитым, и развивающимся, и слаборазвитым в экономическом смысле государствам.

Особая социально-экономическая значимость института государственного долга обуславливает необходимость функционирования комплексного и действенного финансового контроля за состоянием и управлением государственным долгом, в том числе на уровне субъекта Российской Федерации. В этой связи несовершенство законодательства в области привлечения для покрытия дефицита бюджета долговых обязательств не только не способствует, а скорее препятствует осуществлению органами внешнего государственного финансового контроля государственного аудита состояния и управления государственным долгом.

В свете изменения приоритетов бюджетной системы (ориентированность на результат), на сегодняшний день наряду с

«традиционными» направлениями финансового контроля, нацеленными на обеспечение законности финансовых операций, активными темпами развивается иное направление контрольной деятельности, в том числе и в долговой сфере, – аудит эффективности, широко применяемый в государственном финансовом контроле зарубежных стран в течение последних десятилетий.

Так, к полномочиям Счетной палаты Российской Федерации закон¹, в частности, относит контроль за состоянием государственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации и за использованием кредитных ресурсов, в рамках которого Счетная палата Российской Федерации осуществляет контроль за:

- управлением и обслуживанием государственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации;
- законностью, рациональностью и эффективностью использования иностранных кредитов и займов, получаемых Правительством Российской Федерации от иностранных государств и финансовых организаций;
- эффективностью размещения централизованных финансовых ресурсов, выдаваемых на возвратной основе;
- предоставлением государственных кредитов, а также предоставлением средств на безвозмездной основе иностранным государствам и международным организациям (ст. 16 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации»).

В отношении постоянно действующих органов внешнего государственного финансового контроля субъектов Российской Федерации, отметим следующее.

Анализ положений Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-

¹ Федеральный закон от 11.01.1995 № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 16.01.1995. № 3. Ст. 167.

счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»² показывает, что среди полномочий контрольно-счетных органов в области публичной кредитной деятельности значатся только оценка эффективности предоставления бюджетных кредитов и оценка законности предоставления государственных гарантий за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (п. 6 ч. 1 ст. 9). По каким причинам законодатель игнорирует отношения, связанные с привлечением субъектом Российской Федерации заемных ресурсов, не совсем понятно.

На региональном уровне, в свою очередь, картина весьма разнолика – некоторые законы субъектов Российской Федерации полностью воспроизводят положения указанного федерального закона (например, Закон Санкт-Петербурга от 13 июля 2011 года № 455-85 «О Контрольно-счетной палате Санкт-Петербурга»³), другие же, напротив, в число полномочий региональных контрольно-счетных органов помимо названных включают также полномочия по контролю за состоянием государственного долга (например, Закон Владимирской области от 30 ноября 2011 №341 «О Счетной палате Владимирской области»⁴), что, на наш взгляд, представляется более правильным, ведь финансовый контроль действителен только тогда, когда он является комплексным, охватывающим не один отдельный фрагмент объекта контроля, а подконтрольный объект в целом.

Кроме того, отсутствие установленных на федеральном уровне рамок контрольной деятельности в области состояния и управления долговыми обязательствами субъектов Российской Федерации, целью которой является обеспечение законности и эффективности финансовых операций, ведет к фрагментарному правовому регулированию указанной сферы отношений на региональном уровне и, как следствие, к отсутствию

² Собрание законодательства Российской Федерации. 14.02.2011. № 7. Ст. 903.

³ Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. № 26. 25.07.2011.

⁴ Владимирские ведомости. № 283. 17.12.2011.

единообразного механизма осуществления внешнего государственного финансового контроля на всех уровнях власти.

Как справедливо отмечают отдельные исследователи⁵, прежде чем контрольный орган приступит к проведению аудита эффективности, он должен получить полную и достоверную финансовую отчетность. При этом достоверность финансовой отчетности может быть проверена только при осуществлении контроля за законностью финансовых операций⁶. Таким образом, проведению аудита эффективности, в частности за состоянием и управлением государственным долгом, всегда предшествует осуществление иных видов финансового контроля, что подтверждает взаимообусловленность различных элементов финансового контроля и, следовательно, целесообразность их правовой регламентации.

Согласно п. 2.1 Стандарта финансового контроля СФК 104 «Проведение аудита эффективности использования государственных средств»⁷ (далее - Стандарт финансового контроля) аудит эффективности представляет собой тип финансового контроля, осуществляемого посредством проведения контрольного мероприятия, целями которого является определение эффективности использования государственных средств, полученных проверяемыми организациями и учреждениями для достижения запланированных целей, решения поставленных социально-экономических задач и выполнения возложенных функций.

Из вышеприведенной дефиниции следует, что первоосновой определения эффективности использования государственных средств является достижение запланированных целей и решение поставленных задач.

Однако именно отсутствие законодательно закрепленных целей осуществления государственных заимствований является болевой точкой

⁵ См. например, Синева Е. Н. Совершенствование финансового контроля в соответствии с задачами бюджетной реформы / Е. Н. Синева // Финансы и кредит. – 2007. – № 5. – С. 40–43.

⁶ Барыкин Е.А. Аудит эффективности в механизме государственного финансового контроля // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Утвержден решением коллегии Счетной палаты Российской Федерации, протокол от 09.06.2009 № 31К (668) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

проведения аудита эффективности состояния государственного долга и управления им, так как усложняет задачу определения принципов, на базе которых может быть осуществлена корректная оценка эффективности проведенных операций.

На федеральном уровне Министерством финансов Российской Федерации ежегодно разрабатываются Основные направления долговой политики на среднесрочную (трехлетнюю) перспективу, устанавливающие целевые ориентиры и задачи управления государственным долгом в Российской Федерации. Проведенное исследование показало, что для регионов разработка подобных документов, определяющих ключевые цели и задачи долговой политики, утверждаемых с ежегодной периодичностью и на среднесрочную перспективу, является скорее не правилом, а исключением. Положительным примером в этом плане может служить Концепция управления государственным долгом Санкт-Петербурга в 2004-2008 годах, утвержденная Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 28 января 2004 №57⁸, при этом информация об аналогичных документах на последующие периоды на официальном сайте Комитета финансов города Санкт-Петербурга отсутствует⁹.

В этой связи в рамках реализации принципа самостоятельности бюджетов и необходимости усиления долговременной ориентации долговой политики приоритетным направлением совершенствования механизмов управления государственным долгом на уровне субъекта Российской Федерации служит разработка стратегий (концепций) управления региональным долгом каждого отдельного взятого субъекта Российской Федерации на среднесрочную перспективу. Долговая стратегия (концепция) может включать в себя такие направления, как обслуживание имеющегося долга, привлечение новых финансовых

⁸ Вестник Администрации Санкт-Петербурга. 27.02.2004. № 2.

⁹ <http://www.fincosm.spb.ru/> - официальный сайт Комитета финансов Санкт-Петербурга.

ресурсов, использование заемных средств. В каждом из этих блоков необходимо четко сформулировать цели, методы и ожидаемые результаты.

Эффективность использования государственных средств характеризуется соотношением между результатами использования государственных средств и затратами на их достижение, как следует из п. 3.1 Стандарта финансового контроля.

Статья 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ¹⁰, регламентирующая принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств, устанавливает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.

В настоящее время данный принцип носит явно декларативный характер ввиду отсутствия легального определения понятия «заданный результат» и требований к оценке этого результата.

Здесь важно отметить, что автор разделяет сложившееся мнение о том, что законодательное закрепление критериев оценки эффективности является необходимым элементом создания в России действенной и качественной системы реализации аудита эффективности.

Как считает А.Н. Саунин, критерии оценки эффективности представляют собой «качественные характеристики организации и количественные значения результатов деятельности объекта контроля, которые должны им выполняться и выступать образцом эффективного использования бюджетных средств. То есть критерии оценки эффективности характеризуют то, что должно быть в организации

¹⁰ Собрание законодательства Российской Федерации. 03.08.1998. № 31. Ст. 3823.

деятельности проверяемой организации и какие результаты использования бюджетных средств должны быть получены»¹¹.

Вышеупомянутый Стандарт финансового контроля в п. 5.3.1 определяет, что критериями оценки эффективности являются качественные и количественные характеристики организации, процессов и результатов использования государственных средств и (или) деятельности объектов проверки, которые показывают, какими должны быть организация и процессы и какие результаты являются свидетельством эффективного использования государственных средств.

Данный Стандарт не закрепляет четких критериев, а только фиксирует, что критерии оценки эффективности выбираются для каждой установленной цели аудита эффективности (п. 5.3.1). Иными словами, в начале каждого конкретно взятого контрольного мероприятия должны быть определены свои критерии на основе анализа, в частности, законодательных и иных нормативных правовых актов, а также документов, относящихся к предмету аудита эффективности или деятельности проверяемых объектов, которые устанавливают правила, требования, процедуры организации и запланированные показатели результатов использования государственных средств.

Следует заметить, что с 2006 года Основные направления долговой политики в Российской Федерации на среднесрочную (трехлетнюю) перспективу предусматривали необходимость определения критериев эффективности управления государственным долгом, однако до сих пор целостная система оценки эффективности не сформирована и, как следствие, не установлена нормативным правовым актом.

При таком положении вещей закрепление в качестве одного из направлений контрольной деятельности оценки эффективности состояния привлеченных для покрытия дефицита бюджета долговых обязательств, их

¹¹ Саунин А.Н. О методике выбора критериев оценки эффективности бюджетных расходов // Информационный бюллетень Контрольно-счетной палаты Москвы. Выпуск №1 (25). С. 101.

использования, обслуживания и погашения является бессмысленным с позиции того, что в отсутствие выработанных и нормативно-закрепленных критериев эффективности проведение действенного контроля невозможно.

Вместе с тем, Министерством финансов Российской Федерации в процессе регулирования, а Счетной палатой Российской Федерации - контроля используются принципы критериальной оценки эффективности долговых операций с позиции достижения целей и выполнения задач Основных направлений долговой политики.

Так, согласно Отчету Счетной палаты Российской Федерации о результатах контрольного мероприятия «Аудит эффективности управления Министерством финансов Российской Федерации государственным долгом Российской Федерации с учетом целей и задач государственной политики в долговой сфере»¹² в основу данного контрольного мероприятия были положены следующие показатели:

- государственный долг Российской Федерации в процентах к ВВП;
- доля государственного внутреннего долга в общем объеме государственного долга Российской Федерации;
- доля расходов по обслуживанию государственного долга в общем объеме расходов федерального бюджета;
- доля рыночного долга, выраженного в государственных ценных бумагах, в общем объеме государственного долга Российской Федерации;
- отношение годовой суммы платежей по погашению и обслуживанию государственного долга к доходам федерального бюджета;
- отношение государственного долга Российской Федерации к доходам федерального бюджета;
- отношение государственного внешнего долга Российской Федерации к годовому объему экспорта товаров и услуг;

¹²Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации № 10(166). 2011.

- отношение годовой суммы платежей по погашению и обслуживанию государственного внешнего долга к годовому объему экспорта товаров и услуг.

В заключительной части указанного Отчета обращается внимание на то, что в проверяемом периоде (2007-2010 годы) Министерством финансов Российской Федерации осуществлялась оценка эффективности отдельных операций с государственными долговыми обязательствами, а также применялись отдельные показатели, характеризующие достижение основных целей и задач долговой политики. Однако применительно к общим вопросам оценки эффективности управления государственным долгом Российской Федерации в настоящее время критерии оценки эффективности данного управления какими-либо нормативными правовыми актами не определены.

Кроме того, как следует из заключительной части данного Отчета, перечень использованных при проведенном контрольном мероприятии показателей оценки эффективности управления государственным долгом является неполным и отражает только одно из направлений долговой политики - обеспечение долговой устойчивости и текущей способности исполнения государством принятых обязательств.

Представляется, что в процессе совместной практической и экспертно-аналитической деятельности постоянно действующего органа внешнего государственного финансового контроля и других государственных органов, участвующих в правоотношениях в сфере государственного долга (главным образом, финансового органа) система показателей оценки эффективности состояния и управления государственным долгом подлежит дальнейшей диверсификации в соответствии с поставленными целями и определенными задачами долговой политики. В частности, на наш взгляд, она может быть дополнена, таким индикатором, как оценка эффективности администрирования управления государственным долгом,

представляющая собой отношение суммы расходов, возникающих при управлении государственным долгом, к сумме самого долга.

В любом случае выработанные критерии оценки эффективности, как уже отмечалось выше, подлежат законодательному закреплению, что позволит создать необходимые правовые гарантии эффективного контроля за состоянием и управлением государственным долгом.

Что же касается уровня законодательного закрепления оценочных критериев, то перспективным является их установление применительно к каждому субъекту Российской Федерации на основе ключевых целей и задач региональных долговых политик. Однако такой подход не позволит выработать единые критерии реализации аудита эффективности на всей территории государства.

Поэтому в современных условиях целесообразно правовое закрепление, по крайней мере, основных оценочных показателей, без которых цель аудита эффективности не может быть реализована (так называемый *minimum minimumum*), на федеральном уровне, что обеспечит единообразие и исключит субъективизм в практике органов государственного финансового контроля субъектов Российской Федерации, а также создаст условия для разработки на их основе единых методов проведения аудита эффективности состояния и управления государственным долгом. Ведь утвержденный и применяемый в рамках контрольной деятельности Счетной палатой Российской Федерации Стандарт финансового контроля «Проведение аудита эффективности использования государственных средств» не является обязательным для других контрольно-счетных органов Российской Федерации. Правовые основы проведения аудита эффективности и система критериев оценки эффективности могут найти свое отражение, соответственно, в федеральном законе о государственном финансовом контроле и в федеральном законе о государственном долге, необходимость разработки и принятия которых существует уже длительное время.

В заключении хотелось бы обратить также внимание на то, что в ст. 1 «Цель контроля» Лимской декларации руководящих принципов контроля, принятой Конгрессом Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ) в 1977 году¹³, указано, что контроль – это не самоцель, а неотъемлемая часть системы регулирования, целью которой является вскрытие отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов на возможно более ранней стадии, с тем чтобы иметь возможность принять корректирующие меры, в отдельных случаях привлечь виновных к ответственности, получить компенсацию за причиненный ущерб или осуществить мероприятия по предотвращению или сокращению таких нарушений в будущем.

Исходя из вышесказанного, можно заключить, что существующая на сегодняшний день в России система аудита эффективности, в том числе за состоянием и управлением государственным долгом, является несколько незавершенной ввиду отсутствия в действующем законодательстве института ответственности за неэффективность принимаемых решений при осуществлении государственной политики заимствований и управления государственным долгом, что, как следствие, лишает смысла саму цель аудита эффективности - повышение качества и результативности управления государственными финансами.

¹³ Документ размещен на официальном сайте Счетной палаты Российской Федерации: <http://www.ach.gov.ru/ru/>

Литература:

1. Лимская декларации руководящих принципов контроля, принятая Конгрессом Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ) в 1977 г. // Доступ с официального сайта Счетной палаты Российской Федерации // URL: <http://www.ach.gov.ru/ru/>.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 03.08.1998. № 31. Ст. 3823.
3. Федеральный закон от 11.01.1995 № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 16.01.1995. № 3. Ст. 167.
4. Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // Собрание законодательства Российской Федерации. 14.02.2011. № 7. Ст. 903.
5. Закон Санкт-Петербурга от 13.07.2011 № 455-85 «О Контрольно-счетной палате Санкт-Петербурга» // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. № 26. 25.07.2011.
6. Закон Владимирской области от 30.11.2011 №341 «О Счетной палате Владимирской области» // Владимирские ведомости. № 283. 17.12.2011.
7. Концепция управления государственным долгом Санкт-Петербурга в 2004-2008 годах, утвержденная Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 28.01.2004 №57 // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. 27.02.2004. № 2.
8. Стандарт финансового контроля СФК 104 «Проведение аудита эффективности использования государственных средств». Утвержден решением коллегии Счетной палаты Российской Федерации, протокол от 09.06.2009 № 31К (668) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

9. Отчет Счетной палаты Российской Федерации о результатах контрольного мероприятия «Аудит эффективности управления Министерством финансов Российской Федерации государственным долгом Российской Федерации с учетом целей и задач государственной политики в долговой сфере» // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации № 10(166). 2011.
10. Барыкин Е.А. Аудит эффективности в механизме государственного финансового контроля // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
11. Саунин А.Н. О методике выбора критериев оценки эффективности бюджетных расходов // Информационный бюллетень Контрольно-счетной палаты Москвы. Выпуск №1 (25). С. 101.
12. Синева Е. Н. Совершенствование финансового контроля в соответствии с задачами бюджетной реформы / Е. Н. Синева // Финансы и кредит. – 2007. – № 5. – С. 40–43.
13. Официальный сайт Комитета финансов Санкт-Петербурга // URL: <http://www.fincom.spb.ru/>.