О совершенствовании контрольно-надзорной деятельности Казначейства России

А.Ю. Пантелеев, руководитель УФК по Свердловской области, кандидат экономических наук
Т.А. Ставрова, начальник отдела по надзору за аудиторской деятельностью УФК

Сегодня Казначейство России является государственным органом исполнительной власти, перед которым в том числе стоят задачи по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, а также внешнему контролю качества работы аудиторских организаций, реализуемые в форме последующего контроля. Соответствующий функционал дополняет спектр правоприменительных функций органов Федерального казначейства по предварительному и текущему контролю. Он включает:

- санкционирование оплаты денежных обязательств получателей средств федерального бюджета и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета;
- санкционирование оплаты денежных обязательств по расходам получателей средств бюджета субъекта РФ, в целях софинансирования которых предоставляется субсидия из федерального бюджета бюджету региона;
- казначейское сопровождение целевых средств.

В недавнем прошлом некоторые из этих функций просто не существовали, другие же не были казначейским функционалом.

Рассматривая потенциальные возможности повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности, анализируя причинно-следственную связь достигнутых результатов от «предлагаемых обстоятельств», остановимся на некоторых предпосылках ее достижения, актуальных на сегодняшний день.

Роль подготовки государственных служащих

В соответствии с нормативными правовыми требованиями деятельность по контролю должна основываться на принципе профессиональной компетентности.

В соответствии с Федеральным законом от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» для замещения должности гражданской службы, в том числе в подразделениях органов Федерального казначейства, уполномоченных на осуществление контрольно-надзорной деятельности, требуется соответствие квалификационным требованиям к уровню профессионального образования, стажу гражданской службы или работы по специальности, направлению подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для исполнения должностных обязанностей.

В соответствии с Указом Президента РФ от 16.01.2017 № 16 квалификационные требования к стажу государственной гражданской службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, который необходим для замещения ведущих, старших и младших должностей федеральной государственной гражданской службы, установлен без предъявления требования к стажу.

Это те группы должностей, которые замещают непосредственные исполнители – контролеры.

Данные требования не ставят работодателя в жесткие рамки, но при этом дают право выбора при подборе кадров для решения задач в рамках возложенных полномочий. Говоря о контрольно-ревизионном поприще, представляется, что к потенциальным контролерам необходимо предъявлять чуть бóльшие требования, ведь сущность их состоит в оценке действий, суждений других должностных лиц, в том числе в проверяемых объектах. Замещение любой должности контрольно-ревизионного блока органов Федерального казначейства уже требует принятия тех или иных решений, правомерность и уместность которых напрямую зависит от профессиональной компетентности лиц, их принимающих.

Специалист первого разряда контрольно-ревизионного блока уже должен быть профессионально подготовленным к осуществлению контрольных действий, то есть обладать необходимыми знаниями и определенными навыками аналитического мышления, поскольку от этого зависят рациональность и результативность контрольных действий, а также правомерность выводов контролера.

Современный рынок образовательных услуг предлагает большой выбор специальностей и направлений подготовки. Но является ли при этом кадровый потенциал достаточным и удовлетворяющим потребностям работодателя? Имеет ли в свою очередь сегодняшний выпускник вуза предметные знания и заинтересованность их применять в контрольно-надзорной сфере деятельности государства?

Несмотря на обилие выпускников различных вузов, чаще всего выбор представителя нанимателя, в случае поиска специалистов для реализации контрольно-надзорных функций, в силу тех или иных причин незначителен.

Поэтому в настоящее время бóльшую целесообразность, возможно, приобретает образование «под заказ». В данном случае имеется в виду совместная работа вуза и органа государственной власти по подготовке необходимых специалистов: разработка и реализация адаптированных к практике образовательных программ; привлечение к образовательному процессу специалистов-практиков; обеспечение прохождения практики обучающимися в соответствующих структурных подразделениях организации-заказчика.

В ходе освоения соответствующих образовательных программ обучающиеся смогут получить не только системное представление о контрольно-надзорной деятельности, теоретические базовые знания, но и некоторые знания и компетенции, необходимые для последующего успешного осуществления трудовой деятельности в соответствующих областях, включающие:

- общее понимание механизма государственного аудита и финансового контроля (надзора), то есть какими органами, в каком порядке, в рамках каких полномочий реализуется государственный финансовый контроль;
- знание предметов контроля, а, соответственно, требований в области бухгалтерского учета, бюджетного учета, аудита;
- знание нормативных правовых требований, регламентирующих как осуществление деятельности объектов государственного контроля, надзора, так и непосредственно контрольно-надзорной деятельности, а также умение трактовать и применять нормы права;
- способность вести поиск и обработку необходимой для осуществления контрольно-надзорного функционала информации.

Возможность прохождения практики в контрольно-надзорном органе позволила бы обучающимся приобретать и накапливать практические навыки параллельно с теоретическими знаниями.

Условия и обстоятельства выполнения контрольно-надзорных функций

В данном случае обратим внимание на два аспекта осуществления контрольно-надзорной деятельности, по-разному влияющих на ее результативность и эффективность.

Согласно требованиям нормативных правовых актов, должностные лица уполномоченного федерального государственного органа в целях выполнения соответствующей государственной функции вправе запрашивать у объектов контроля необходимые для ее осуществления документы, информацию, материалы.

На практике не исключены ситуации, когда объект контроля уклоняется от его прохождения

либо не предоставляет требуемые документы, информацию, материалы.

В этих случаях дальнейшие действия контролеров нормативно определены.

При воспрепятствовании доступу проверочной (ревизионной) группы на территорию или в помещение объекта контроля, а также по фактам непредоставления или несвоевременного предоставления должностными лицами объекта контроля информации, документов и материалов, запрошенных при проведении выездной проверки (ревизии), руководитель проверочной (ревизионной) группы составляет соответствующий акт.

С одной стороны, контролер исполнил свои обязанности, с другой – говорить о результативности и эффективности контрольной деятельности уже не приходится.

Вместе с тем у контролера есть инструмент воздействия на объект контроля – возбуждение административного производства при обнаружении признаков административного правонарушения. В частности, должностные лица органов Федерального казначейства вправе возбуждать административное производство по ст. 19.4.1, 19.7 Кодекса РФ об административных правонарушениях.

В соответствии со ст. 19.4.1 КоАП воспрепятствование законной деятельности должностного лица органа государственного контроля (надзора), органа государственного финансового контроля, должностного лица организации, уполномоченной в соответствии с федеральными законами на осуществление государственного надзора, должностного лица органа муниципального контроля, органа муниципального финансового контроля по проведению проверок или уклонение от таких проверок, за исключением случаев, предусмотренных ч. 4 ст. 14.24, ч. 9 ст. 15.29 и ст. 19.4.2 настоящего Кодекса, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц от 2 до 4 тыс. руб.; на юридических – от 5 до 10 тыс. рублей.

В соответствии со ст. 19.7 КоАП непредоставление или несвоевременное предоставление в государственный орган (должностному лицу), орган (должностному лицу), осуществляющий (осуществляющему) государственный контроль (надзор), государственный финансовый контроль, организацию, уполномоченную в соответствии с федеральными законами на осуществление государственного надзора (должностному лицу), орган (должностному лицу), осуществляющий (осуществляющему) муниципальный контроль, муниципальный финансовый контроль, сведений (информации), предоставление которых предусмотрено законом и необходимо для осуществления этим органом (должностным лицом) его законной деятельности, либо предоставление в государственный орган (должностному лицу), орган (должностному лицу), осуществляющий (осуществляющему) государственный контроль (надзор), государственный финансовый контроль, организацию, уполномоченную в соответствии с федеральными законами на осуществление государственного надзора (должностному лицу), орган (должностному лицу), осуществляющий (осуществляющему) муниципальный контроль, муниципальный финансовый контроль, таких сведений (информации) в неполном объеме или в искаженном виде, влечет предупреждение или наложение административного штрафа на должностных лиц от 300 до 500 руб.; на юридических – от 3 до 5 тыс. рублей.

Следует отметить, что ст. 19.7 КоАП устанавливает общие основания административной ответственности за непредоставление информации, необходимой для эффективного осуществления государственного управления, в отличие от статей, в которых совершаемые правонарушения законодатель относит к определенному предмету правовых отношений. Например, ст. 15.6 КоАП (непредоставление сведений, необходимых для налогового контроля). Данная статья также не содержит исключительных требований, отсылочных норм за непредоставление конкретных категорий информации, необходимой для осуществления контрольно-надзорной деятельности Федеральным казначейством, как, например к ст. 19.7.2 (непредоставление информации и документов или предоставление заведомо недостоверных информации и документов в орган, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных нужд...).

Высока ли данная мера ответственности объектов контроля? Является ли действенным вынесенное наказание в рассматриваемых случаях? Влечет ли достаточные правовые последствия для деятельности объектов контроля

в целях профилактики совершения подобных действий впредь?

Если у объектов контроля в лице государственных учреждений степень ответственности более высока, то ожидать, что административное наказание станет хоть сколько-нибудь действенным для субъектов предпринимательства, основной целью деятельности которых является все-таки получение прибыли, скорее не приходится.

Как показывает практика, в частности при осуществлении внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, зачастую для аудиторской организации предпочтительней оказывается уплата штрафа, чем прохождение контроля. А наказание в виде предупреждения вообще не влечет за собой каких-либо значимых правовых последствий для дальнейшего осуществления деятельности.

Применение общей нормы не всегда является достаточным, учитывая характер совершенного правонарушения, к примеру в случае причинения значительного вреда обществу и государству при нарушении бюджетного законодательства (например, в случае нецелевого использования средств).

Возможно, внесение изменений в КоАП в части закрепления отдельных норм, применительно к казначейскому контролю (надзору), в которых была бы ужесточена ответственность за воспрепятствование законной деятельности соответствующих должностных лиц уполномоченного федерального государственного органа, позволило бы сделать методы борьбы с административными правонарушениями более эффективными.

При этом следует учесть, что применительно к объектам внутреннего государственного финансового контроля необходимо повышение меры ответственности в виде увеличения максимально возможного размера штрафа в отношении должностных лиц, поскольку увеличение административной нагрузки на юридическое лицо влечет за собой риски неисполнения обязательств учреждениями госсектора при реализации государственных функций. В случае реализации данных рисков государство может понести дополнительный ущерб.

Если же рассматривать частный сектор, то целесообразным является ужесточение мер административного воздействия именно в отношении юридического лица, так как данные объекты контроля, являясь коммерческими организациями, вряд ли готовы будут отвечать бóльшими суммами за последствия совершенных действий, соответственно, нести финансовые потери.

Остановимся еще на одном моменте, заслуживающем внимания с точки зрения влияния на результативность и эффективность осуществления контрольно-надзорной деятельности органов Федерального казначейства: равномерности распределения нагрузки на контролеров.

У каждого органа Федерального казначейства, уполномоченного на осуществление функций по контролю в финансово-бюджетной сфере и внешнему контролю качества работы аудиторских организаций, есть закрепленная подконтрольная территория, плановая нагрузка на очередной год. При этом всегда возможна и внеплановая нагрузка в виде участия в контрольных мероприятиях, организуемых другим органом Казначейства, иными контрольно-надзорными органами. Кроме того, при осуществлении внешнего контроля качества работы аудиторских организаций факторами, влияющими на эффективность контрольных мероприятий, являются границы подконтрольной территории и удаленность объектов контроля от контролирующего органа.

Объективный, построенный на фактических данных, подсчет показателей деятельности органов Казначейства, учитывающий различные аспекты соответствующей деятельности в целях сопоставимости результатов и равномерности распределения контрольно-ревизионной нагрузки, также является одним из факторов, способствующих обеспечению эффективности и результативности контрольно-надзорной деятельности как отдельно взятого органа ФК, так и системы Федерального казначейства в целом.

В завершение сказанного несколько слов о причинно-следственных связях. Контролер – ключевое звено контрольно-надзорного механизма. Однако соответствующий требованиям сегодняшнего дня кадровый потенциал, величина нагрузки на контролеров, нормативно-правовая база, с которой им приходится работать, это моменты, обуславливающие качество работы данного механизма, другими словами – его эффективность и результативность.