Бережная Екатерина Николаевна. Формирование эффективного государственного финансового контроля в условиях рыночной экономики : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Москва, 2003 132 c. РГБ ОД, 61:03-8/3813-X

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава I. Теоретико-методологические основы формирования государственного финансового контроля 11

1.1. Экономическая сущность государственного финансового контроля 11

1.2. Государственный финансовый контроль как единая система. . 29

Глава II. Пути повышения эффективности государственного финансового контроля 54

2.1. Эффективность государственного финансового контроля 54

2. 2. "Аудит эффективности" как инструмент повышения качества и результативности государственного финансового контроля (зарубежный опыт) 69

2. 3. Практика использования "аудита эффективности" расходов федерального бюджета Российской Федерации на компьютеризацию школьных учреждений 97

Заключение 117

Список использованной литературы 123

**Введение к работе**

Задача создания эффективной, работоспособной и действенной системы государственного финансового контроля является одной из главных задач, стоящих перед государством.

Более чем десятилетняя практика российского реформирования показывает, что экономика несет значительные потери из-за низкой финансовой, бюджетной, налоговой дисциплины. В то же время опыт развитых стран свидетельствует, что эффективный действенный контроль является необходимым условием существования сильного государства и важным фактором государственного строительства. Этим и определяется **актуальность темы научного исследования.**

Тот огромный человеческий и природный потенциал, которым обладает Россия, требует не только правильного использования государством национального богатства, но и хорошо организованного и налаженного контроля. Государственный финансовый контроль - это особая функция государственного управления, которая осуществляется в интересах как государства, так и всего общества.

Практика свидетельствует, что в настоящее время в Российской Федерации функционирует конгломерат разрозненных звеньев финансового контроля, в том числе и на высшем уровне, слабо взаимодействующих между собой. В научном смысле - это не назовешь системой. Случается, что один и тот же экономический субъект последовательно подвергается проверке со стороны нескольких контрольных органов. В результате как бы имеет место непрерывный контрольный процесс. Однако он не имеет подчас практического смысла и вызывает негативное отношение. До сих пор не разработана и не утверждена официальная концепция становления и развития государственного финансового контроля.

1 См.: Всероссийское совещание руководителей налоговых органов и федеральных органов налоговой полиции. «Российская газета», 13 февраля 2001г.

Создание его стройной, четко очерченной системы, отражающей многоуровневый характер бюджетных отношений и единство государственных финансов, является объективной необходимостью формирования и развития целостной бюджетной политики государства. Определение места и роли высших органов финансового контроля в единой его системе, общих принципов и механизмов их организации и функционирования должно обеспечить унификацию и согласованность контроля за перераспределяемыми бюджетными средствами, сопоставимость показателей экономической эффективности использования государственных финансовых ресурсов в целом.

Социальный климат в стране не изменится к лучшему до тех пор, пока бюджетная сфера деятельности государства не будет надежно защищена, пока не станет всеобъемлющим и действенным контроль за исполнением требований бюджетного законодательства, расходованием государственных ресурсов. Поэтому становление и развитие эффективной системы государственного финансового контроля как общественной потребности видится актуальной теоретической и практической проблемой.

О необходимости построения эффективного государственного финансового контроля речь идет давно. Однако до сих пор не выработана единая политика в области государственного финансового контроля, не отрегулирована его нормативно-правовая база, отсутствует координация деятельности в этой сфере. При этом органы исполнительной власти всех уровней, защищая свои интересы в бесконтрольном распоряжении государственными ресурсами, всячески пытаются ограничить внешний контроль за своей деятельностью со стороны контрольно - счетных органов, образованных законодательной (представительной) властью.

В связи с вышеизложенным научно и практически востребованной является разработка сущности государственного финансового контроля, исследование проблем формирования эффективного государственного

финансового контроля, системообразующей роли и места конституционного органа государственного финансового контроля - Счетной палаты РФ в организации действенного финансового контроля.

Степень разработанности проблемы. Избранная автором тема  
применительно к формирующимся в стране рыночным отношениям является  
теоретически недостаточно разработанной, хотя проблемы государственного  
финансового контроля находятся в фокусе внимания ряда научных  
исследований. Особо следует отметить работы

И.А. Белобжецкого, Н.Т. Белухи, Э.А. Вознесенского, Ю.М. Воронина, В.Г. Видяпина, Н.Г. Гаджиева, Ю.А. Данилевского, Н.П. Ефимовой, В. А. Жукова, Ю.М. Иткина, Ю.А. Крохина, А.Н. Козырина, Л.Н. Овсянникова, В.Г. Панскова, Н.Д. Погосяна, В.М. Родионовой, Г.А. Соловьева, СВ. Степашина, М.С. Студеникиной, И.В. Фирулина, СИ. Фленова, П.В. Черноморда, А.Д. Шеремета, СО.Шохина, В.И. Шлейникова, А.А. Шпига.

Исследователи раскрывают отдельные составляющие содержания, виды финансового контроля, механизм его функционирования.

Однако имеющиеся научные наработки в данной области весьма противоречивы и не дают должной аргументации для принятия обоснованных государственных решений в форме законов, создания современных стратегий и технологий в практической деятельности. Это касается, прежде всего, основополагающих проблем сущности государственного финансового контроля, его роли и места в системе рыночных отношений, путей повышения эффективности.

Анализ научной литературы и практики позволяет сделать вывод о том, что сложились противоречия между государственной политикой в отношении финансового контроля и реальными условиями его осуществления, объективной потребностью общества в более полной

реализации государственным финансовым контролем своих сущностных функций, повышении его роли в новых экономических преобразованиях.

Разрешению указанных противоречий призвана способствовать научная разработка концепции единого государственного финансового контроля в рыночных условиях как основы для его законодательного закрепления, правового обеспечения ряда основополагающих принципов, конкретных форм и методов деятельности, механизма координации высших органов государственного финансового контроля в его целостной системе.

**Цель диссертационного исследования**состоит в исследовании теоретических вопросов и практических проблем государственного финансового контроля, разработке концептуальных подходов к формированию единой системы государственного финансового контроля, обеспечивающей его эффективность **и**влияние на устойчивое функционирование экономики страны **в**условиях рыночных отношений.

**В соответствии с поставленной целью определены основные задачи исследования:**

уточнить социально-экономическое содержание государственного финансового контроля, его сущностные характеристики;

исследовать противоречия современного состояния государственного финансового контроля;

дать более глубокое теоретическое обоснование объективной необходимости формирования единой системы государственного финансового контроля в новых экономических условиях;

определить место и роль, а также пути совершенствования деятельности органов государственного финансового контроля в единой системе;

выработать предложения и рекомендации по повышению эффективности государственного финансового контроля на основе отечественного и зарубежного опыта.

Объект исследования - контрольная деятельность, осуществляемая органами государственного финансового контроля, в частности, Счетной палатой РФ, Минфином РФ, его Главным управлением федерального казначейства РФ. При этом акцент в диссертации сделан на контроль за расходами в сфере образования.

**Предметом исследования**выступают экономические отношения, возникающие в системе государственного финансового контроля в процессе проверок и ревизий, а также при реализации его результатов в социальной сфере.

**Теоретическую и методологическую основу**диссертационной работы составляют научные исследования, теоретические обобщения и выводы, содержащиеся в трудах известных отечественных и зарубежных авторов **в**области макро- и микроэкономики. В гносеологических целях диссертант опирался на такие категории и понятия, как контроль, финансовый аудит, эффективность. В ходе исследования применялись общенаучные принципы и методы, **в**том числе системный подход, структурно-функциональный анализ, сравнение, экстраполяция и др.

В качестве материала для исследования использованы статистические материалы, данные министерств и ведомств, материалы научных конференций, различные периодические издания, специальная научная литература по раскрываемой тематике. Определенный объем информационного материала обобщен по результатам проверок, проведенных Счетной палатой РФ, итогам стажировки автора в Канаде и Германии по изучению опыта организации государственного финансового контроля.

**Научная новизна исследования. В**результате исследования в диссертационной работе лично соискателем получены следующие теоретические и практические результаты, определяющие научную новизну:

на основе анализа социально-экономической сущности государственного финансового контроля как функции хозяйственного управления уточнены его содержательные характеристики, к которым относятся определение целевого назначения и эффективности расходования федеральных и иных финансовых ресурсов, установление соответствия результатов финансовой деятельности бюджетным назначениям, выявление неблагоприятных ситуаций и отклонений от утвержденных нормативов;

- раскрыты противоречия подсистем внутреннего контроля и  
«внешнего аудита бюджета», выявлены новые тенденции в формировании  
единой системы государственного финансового контроля (единой  
методологической и законодательной базы, технологии проведения,  
упорядочения информационных данных), обоснована системообразующая  
роль Счетной палаты РФ как в подсистеме внешнего контроля, так и в  
единой системе государственного финансового контроля.

- уточнено содержание эффективности финансового контроля (его  
двойственности, заключающейся, с одной стороны, в эффективности работы  
органов государственного финансового контроля, а с другой -  
эффективности расходов государственных финансовых ресурсов с учетом  
совокупности его критериев) и предложен подход (модель) к расчету  
эффективности расходов федерального бюджета.

- обоснована необходимость использования органами внешнего  
государственного контроля «аудита эффективности» (по опыту Канады,  
Германии и других развитых стран), раскрыты его особенности и  
применение при проведении проверки эффективности государственных  
расходов, выделенных на компьютеризацию школьных учреждений  
Российской Федерации.

На защиту выносятся следующие научные положения:

- концептуальные подходы к формированию единой системы  
государственного финансового контроля (разделение контрольных

полномочий и функций внешнего и внутреннего контроля; единая законодательная и методологическая база; разграничение функций и полномочий существующих ныне органов финансового контроля при сохранении их самостоятельности);

содержательные характеристики «аудита эффективности», используемого высшими контрольными органами развитых стран (оценка использования государственных финансовых средств при реализации крупных программ и проектов в среднесрочной перспективе) наряду с традиционным финансовым аудитом (оценка соответствия полученных доходов и произведенных расходов целям и бюджетным назначениям, утвержденным парламентом в интересах налогоплательщиков);

совокупные возможности повышения действенности государственного контроля в целом на основе использования финансового аудита и «аудита эффективности», что апробировано в практике Счетной палаты РФ при проведении проверки расходов федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ по конкретной проблеме модернизации образования - компьютеризация школьных учреждений.

**Практическая значимость исследования**состоит в том, что положения и выводы, изложенные в диссертации, могут быть использованы при разработке Концепции единой системы государственного финансового контроля в Российской Федерации как базы для ее законодательного оформления. Ряд предложений автора о необходимости разработки и принятии законов "О государственном финансовом контроле", "Об основах организации и деятельности контрольно-счетных органов в субъектах РФ", а также конкретные поправки в Бюджетный Кодекс РФ, в Закон "О Счетной палате РФ" были направлены в Федеральное собрание Российской Федерации.

Автором сделана попытка на основе опыта Канады, Германии и других развитых стран, широко использующих методологию и методику «аудита

эффективности», применить его при проверке эффективности расходов федерального бюджета и бюджета субъектов Российской Федерации, выделенных на компьютеризацию школьных учреждений.

Выводы автора имеют как научно-теоретическое, так и практическое значение; они могут быть использованы в работе государственных контрольных органов, учебном процессе в высших учебных заведениях по курсу "Государственный финансовый контроль".

**Апробация работы.**Основные положения исследования докладывались на научно-практических конференциях в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на тему "Единая концепция государственного финансового контроля в Российской Федерации", в г. Суздале - на тему «Финансовый контроль и новые информационные технологии», на Научно-методическом совете при Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации, **а**также при обсуждении соответствующих проблем на страницах ежемесячного финансово-экономического журнала "Финансовый контроль", на кафедре конкретной экономики и финансов РАГС, на коллегии Счетной палаты РФ. По проблемам, рассматриваемым в диссертации, опубликовано шесть статей.

**Структура работы**определена целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, двух глав и пяти параграфов, заключения, списка использованной литературы.

**Г л а в a 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ**

**1.1. Экономическая сущность государственного финансового**

**контроля**

Происходящие в Российской Федерации процессы укрепления государственности объективно связаны с необходимостью повышения роли в этом процессе государственного финансового контроля. Эффективный и действенный контроль является важнейшим условием существования сильного государства и важным фактором государственного строительства.

Российская экономика несет значительные потери из-за низкой финансовой, бюджетной, налоговой дисциплины. Реальной угрозой ее экономической безопасности стало масштабное нецелевое использование государственных денежных и материальных ресурсов, махинации по их изъятию и зачастую прямое хищение, коррупция, вывоз капиталов за рубеж и легализация (отмывание) доходов, полученных преступным путем. 2

Анализ показывает, что проблемы в сфере государственного финансового контроля обусловлены следующими факторами:

отсутствием единой политики государства в области финансового контроля;

наличием в сфере финансов множества контрольных органов с параллельными функциями, дублированием их полномочий;

слабым межведомственным взаимодействием всех контрольных органов, отсутствием должной их связи с правоохранительными органами;

замедленным процессом совершенствования форм и методов контроля, направленного на своевременное пресечение возможных нарушений;

2 См.: Протокол заседания Межведомственной комиссии Совета Безопасности РФ по безопасности в сфере экономики (№5 от 24 декабря 2002г.) М., 2003.

- недостаточным научно-теоретическим обеспечением контрольной деятельности, учитывающим либерализацию экономики и необходимости государственного воздействия на эти процессы.

Исследование теории государственного финансового контроля целесообразно начать с анализа его основных понятий и установления различия и взаимосвязи между этими понятиями внутри исследуемой структуры.

По мнению автора, главной причиной сегодняшнего неупорядоченного состояния в сфере государственного финансового контроля является отсутствие научного обоснования роли государства в рыночной либеральной экономике и финансовом контроле в частности, отсутствие системы общепринятых взглядов на сущность, цели, виды, формы и задачи государственного финансового контроля.

За последние 10 лет в стране произошли существенные изменения в экономических отношениях. Единую общегосударственную собственность сменила многоукладная экономика, базирующаяся на государственной, муниципальной, коллективной и частной собственности, образовались фондовый рынок и рынок капиталов, что, естественно, сказалось на полноте охвата контрольными мероприятиями финансовых потоков и материальных ценностей.

В экономической науке и практике получила распространение точка зрения о том, что рыночные отношения способны к самоорганизации, не нуждаются в централизованных механизмах и могут самопроизвольно обеспечить необходимый контроль и эффективное функционирование экономики. Своими корнями эта точка зрения уходит в западную экономическую теорию сторонников либеральной модели экономического развития.3

3 См., например: Hardin G. Nature and Mans Fate. - N.Y.: Rinehan, 1959. - P. 52.

"Детская болезнь левизны , суть которой наиболее отчетливо выразил Е.Гайдар, - рынок автоматически отрегулирует экономические отношения, все расставит на свои места и никакого контроля, а уж тем более -государственного нам не надо, привела к тому, что система контроля, существовавшая в СССР (как общая категория), финансового контроля (как частное) и государственного финансового контроля (как особенное), была ликвидирована.

Однако опыт зарубежных стран, а также десятилетнее «реформирование» экономики страны свидетельствуют, что подобная точка зрения не только не бесспорна, но и ошибочна.

Практика зарубежных стран свидетельствует, что рынок, особенно в  
период своего развития, эффективен при условии действия "сознательно  
функционирующих" контрольных механизмов, "учреждения

централизованного контроля" (по терминологии Дж.М.Кейнса - Е.Б.). 4Поскольку рынок не может служить во всех случаях регулятором экономики, то государство, сознательная деятельность людей играют активную роль в регулировании этого процесса.

Именно в этом заключается одна из главных заслуг Дж.М.Кейнса, который в условиях экономической депрессии конца 20-х, начале 30-х годов предложил новую экономическую стратегию, направленную на сочетание частного интереса с интересами общества. Суть «кейнсианской» экономической теории исходит из того, что «капитализм не является саморегулирующей системой, способной к бесконечному процветанию;

нельзя полагаться на то, что капитализм развивается сам по себе

«Саморегулирующий рынок» за руки нас не возьмет и к вершине прогресса не поведет»5.

4 См. Кейнс Дж.М. Общая теория занятости, процента и денег. В сб.: Антология экономической  
классики". В 2-х томах.Т.2.-М.: "Эконов", 1993, с.367.

5 Там же, с.430

"...я защищаю его (расширение функций государства - Е.Б.), -подчеркнул Дж.М. Кейнс, - как единственное практически возможное средство избежать полного разрушения существующих экономических форм и как условие для успешного функционирования личной инициативы".6

В переживаемый российским обществом период также приходится сталкиваться с названными проблемами, в том числе и применительно к финансовому контролю. Действительно, переход от административно-командных механизмов управления к рыночным и связанная с этим крупномасштабная децентрализация экономики и общественного устройства сужают сферу непосредственного государственного управления экономикой и обусловливают переход к опосредованному государственному регулированию экономических процессов. В новых условиях управление экономическим развитием общества со стороны государства выражается в первую очередь в определении стратегии и тактики экономической и финансовой работы, выработке на этой основе соответствующей экономической и финансовой политики и ее реализации посредством установления единых правил организации финансовых связей в обществе и неукоснительного контроля за их исполнением. Другими словами, во избежание хаоса и развала, рыночные отношения должны быть высокоорганизованными, контролируемыми, в том числе и со стороны государства.

Между тем о роли финансового контроля в государстве, его месте в системе управления властные структуры, к сожалению, вспоминают лишь в случае необходимости усиления механизма принуждения. В то же время в демократических странах ему принадлежит достойное место как самостоятельному, независимому направлению финансовой деятельности государства, призванному обеспечить целевое и эффективное использование финансовых - особенно государственных - ресурсов.

6 Там же, с.430.

Теория и практика свидетельствуют, что в рыночных условиях происходит не упрощение, а усложнение финансовой деятельности и, как следствие, - усложнение финансового контроля. Это усложнение связано с тем, что осуществление государством финансовой деятельности охватывает и деятельность негосударственных коммерческих организаций, предприятий различных форм собственности, иностранных инвесторов и т.д. Следовательно, финансовый контроль охватывает не только финансовую деятельность государственных, муниципальных, но и опосредованно иных организаций, физических лиц, граждан-предпринимателей в целях поддержания законности и правопорядка в сфере финансов.

Способность рыночной экономики к самоорганизации дополняется и обеспечивается государством путем разработки правил экономического поведения, имеющих общий характер для всех экономических субъектов. Для рыночной экономики государственный финансовый контроль является особой сферой деятельности, в которой на практике происходит естественное, органическое взаимодействие материальных и финансовых отношений в рамках единого товарно-денежного комплекса государства.

Применение различных форм государственного воздействия на экономику не означает, что рыночные отношения заменяются административными, поскольку государство осуществляет контрольные полномочия лишь в рамках материальных и финансовых ресурсов, находящихся в его распоряжении. Совершенствование финансового контроля, в том числе и в форме государственного, является важной гарантией сохранения социальной направленности экономической, а также финансовой политики государства в процессе осуществления финансовой деятельности.

Таким образом, финансовый контроль - особая функция государственного финансового управления, которая преследует осуществление ее в интересах как государства, так и общества в целом.

Эффективное использование государственных финансовых средств и материальных ресурсов является атрибутом нормальной хозяйственной деятельности, осуществления государственных социально-экономических программ и обеспечения экономической безопасности страны, а в конечном счете, прочности государства. Поэтому в децентрализованной экономической системе России объективно возникла необходимость восстановить государственную составляющую, в том числе и в системе финансового контроля.

Особое место государственного финансового контроля как звена общей системы контроля и одного из элементов системы управления определяется, во-первых, его спецификой, обусловленной контрольной функцией самих финансов, во-вторых, ролью финансовых отношений в рыночной экономике.

Теоретические исследования российских и зарубежных ученых свидетельствуют о том, что поскольку финансы пронизывают все общественное производство, все уровни хозяйствования, они выступают универсальным орудием контроля.7

Подходы к определению понятия финансового контроля, содержащиеся в научных трудах ряда российских ученых, демонстрируют наличие различных, порой даже противоположных точек зрения. Используя метод критического анализа аргументаций, предлагаемых в публикациях мнений, позиций, предложений, приходим к выводу, что существующие взгляды по вышеуказанному вопросу не в полной мере отражают современные реалии. А без решения этой проблемы в государственной системе страны возможны различные аномальные явления.

7 Белобжецкий И.А. Финансовый контроль и новый хозяйственный механизм. —М.:Финансы и статистика. 1989,; Бурцев В.В. Государственный финансовый контроль: методология и организация. -М.: Маркетинг, 2000; Данилевский Ю.А., Мезенцева Т.М. Финансовый контроль в отраслях народного хозяйства при различных формах собственности. -М.: Финансы и статистика, 1992.; Жуков В.А., Опенышев СП. Государственный финансовый контроль. -М.: Финансы и статистика, 1999.; Родионова В.М., Шлейников В.И. Финансовый контроль. -М.: 2002; Бурцев В. Организация системы государственного финансового контроля в Российской Федерации: теория и практика. М., 2002.

Проводя данное исследование, автор стремился обобщить, уточнить и конкретизировать понятие "государственный финансовый контроль", которое наиболее полно и точно раскрывало бы его социально-экономическую сущность. Научный поиск такого определения, выполняющего теоретическую функцию, является достаточно сложной задачей экономического анализа, основу которого составляет системный подход, базирующийся, в свою очередь, на принципах системного исследования экономических явлений.

Распространенной точкой зрения в юридико-экономической литературе по финансовому контролю является та, в которой последний рассматривается весьма расширительно: и как сфера деятельности органов государственного и хозяйственного управления, и как вид деятельности, и как система надзора.

А.Н.Козырин, например, утверждает, что "под финансовым контролем следует понимать осуществляемую с использованием специфических организационных форм и методов деятельность государственных органов, в ряде случаев и негосударственных органов, наделенных законом соответствующими полномочиями в целях установления законности и достоверности финансовых операций, объективной оценки экономической эффективности финансово-хозяйственной деятельности и выявления резервов ее повышения, увеличения доходных поступлений в бюджет и сохранности государственной собственности"

На наш взгляд, в этом определении финансового контроля наблюдается смешение функций государственных и негосударственных органов финансового контроля, финансово-хозяйственных понятий, целей контроля, эффективности деятельности, резервов и.т.д., что делает определение громоздким и трудно воспринимаемым в практической деятельности.

Л.Н.Овсянников считает, что государственный финансовый контроль -это реализация права государства законными путями защищать свои

8 Козырин А.Н. Финансовый контроль. См.: Финансовое право. (Под ред. проф. О.Н.Горбуновой). - М: Юристь, 1996, с. 48.

финансовые интересы и финансовые интересы своих граждан через систему  
законодательных, организационных, административных и

правоохранительных мер . Данное определение, видимо, имеет излишне обобщенный, отвлеченный характер, не раскрывая реальных проявлений предмета исследования.

По мнению Н.Д.Погосяна, "контроль в сфере финансов можно определить как совокупность регулярных и непрерывных процессов, посредством которых их участники в легитимной форме обеспечивают эффективное функционирование государственного сектора, а также деятельность иных хозяйствующих субъектов независимо от форм собственности"10. Данное определение не содержит полного указания качественных характеристик предмета исследования, хотя и сомнительно, что формулировка вообще способна дать всеобъемлющее представление об определяемом понятии.

По мнению С.О.Шохина, под финансовым контролем следует понимать многоаспектную межотраслевую систему надзора наделенных контрольными функциями государственных и общественных органов за финансово-хозяйственной деятельностью предприятий, учреждений и организаций с целью объективной оценки экономической эффективности их деятельности, установления законности и целесообразности хозяйственных и финансовых операций и выявления резервов доходов государственного бюджета11. В данном определении не указаны такие субъекты финансового контроля, как контрольные финансовые органы муниципальных образований, и такие его объекты, как муниципальная собственность и средства местных бюджетов, играющие важнейшую роль в условиях переходной экономики страны.

9 Овсянников Л.Н. Закон о государственном финансовом контроле все-таки нужен  
//Президентский контроль. - 1998, № 9, с. 5.

10 Погосян Н.Д. Счетная палата Российской Федерации. - М.: Юристь, 1998, с.109.

11 Шохин СО. Бюджетно-финансовый контроль в России. - М: Прометей, 1995, с.25.

Государственный финансовый контроль, по мнению Е.Ю.Грачевой, это контроль «со стороны уполномоченных государством органов и организаций за законностью действий в процессе собирания, распределения и использования денежных фондов государства и муниципальных образований в целях осуществления эффективной финансовой политики в обществе для обеспечения прав и свобод граждан»12. Как видим, здесь финансовый контроль просто отождествляется с деятельностью контролирующих органов, что, на наш взгляд, не отражает сущность не только государственного финансового контроля, но и финансового контроля как такового.

Более близкое к реалиям переходной экономики определение государственного финансового контроля дала Н.П.Ефимова. «Государственный финансовый контроль в Российской Федерации, - считает Н.П.Ефимова, - следует рассматривать как регулируемую правовыми нормами деятельность государственных органов и органов местного самоуправления по контролю за формированием, распределением, целевым и эффективным расходованием финансовых ресурсов, а также законности и рациональности использования государственной и мунициципальнои собственности, имеющую своей целью не только обнаружить, но и предупредить нарушения в работе подконтрольных объектов».13

В широком смысле определение, данное Н.П.Ефимовой - это расширительное толкование государственного финансового контроля, по сути представляющее обобщение составляющих этого вида контроля, его целевой функции, субъектность и объектную направленность. Подобная эклектическая оценка сущности государственного финансового контроля вряд ли правомерна с точки зрения строго научного подхода.

12 Грачева Е.Ю. Государственный финансовый контроль в Российской Федерации: состояние,  
проблемы и перспективы законодательного обеспечения. Материалы научно-практической  
конференции. - М., 2002,с.18.

13 Финансы и кредит. М.: «Финансы и статистика». 2002, с.ЗЗЗ

Наиболее емкое определение сущности финансового контроля, по нашему мнению, дал Э.А.Вознесенский.14 Из восьми структурных составляющих этой сущности для целей нашего последующего анализа имеют значение пять:

1. Финансовый контроль выступает как одна из разновидностей  
деятельности органов государственной власти и органов государственного  
управления, как одно из проявлений важной роли финансов в расширенном  
воспроизводстве.

2. Осуществление финансового контроля есть форма государственного  
регулирования определенных производственных отношений.

3. Возможность его проведения вытекает из наличия особой

контрольной функции финансов, общественное назначение которых состоит,

в частности, в обеспечении экономических условий для осуществления

государством контроля за рациональным формированием и использованием

**<**централизованных и децентрализованных денежных фондов.

4. Непосредственным объектом финансового контроля являются  
процессы формирования денежных фондов и их использования,  
выражающих распределение стоимости общественного продукта или его  
распределение в натурально-вещественной форме и по стоимости.

5. Распространяется финансовый контроль на отношения производства,  
обмена и потребления через отношения распределения.

Содержательная сторона социально-экономической сущности финансового контроля, сформулированная Э.Вознесенским в конце 60-х начале 70-х годов XX столетия, не потеряла своей актуальности и в настоящее время. Это объясняется тем, что он дал это определение для экономики, в которой огосударствление в способе производства, а следовательно, и в системе финансового контроля, было превалирующим.

14 Вознесенский Э.А. Финансовый контроль в СССР. М.: Юридическая литература, 1973, с.34-35.

Фактически финансовый контроль в тот период представлял собой государственный финансовый контроль.

Итак, если сделать обобщение всех определений, данных в экономической и юридической литературе, касающихся финансового контроля, как общей категории, и государственного финансового контроля как особенной, то они, к сожалению, раскрывают его сущность лишь с одной - огранизационно-управленческой стороны, показывают лишь ту или иную, пусть даже и сущностную сторону, грань, оттенок этой сложной экономической категории.

Дж.М. Кейнс в свое время обобщил: "сталкиваясь с терминологическим столпотворением, приятно найти, хотя бы одну твердую точку опоры".15

При анализе сущности государственного финансового контроля автор исходит из двойственной природы финансов, а следовательно, и финансового контроля. С одной стороны, государственный финансовый контроль является одной из функций управления, представляющей систему наблюдения и проверки функционирования управляемого объекта для оценки обоснованности и эффективности принятых финансово-управленческих решений, выявления возможных отклонений с целью принятия корректирующих мер.

С другой стороны, исходя из сущности финансов, областью государственного финансового контроля, является движение финансовых ресурсов в процессе распределения, перераспределения и использования части стоимости валового внутреннего продукта (ВВП). Следовательно, объектом государственного финансового контроля должны стать все экономические субъекты, если они получают, перечисляют средства бюджетов любого уровня, управляют государственной или муниципальной собственностью, а также имеют льготы, предоставленные соответствующими государственными органами власти. Эта - стоимостная составляющая

15 Кейнс Дж.М. Общая теория занятости, процента и денег. В кн. Антология экономической классики.В 2-х томах.Т.2. М.: "Эконов"1993, с.367

финансового контроля- в научной литературе при анализе сущности государственного финансового контроля пока не нашла должного отражения. А без этого вряд ли можно даже приблизиться к решению проблемы формирования системы единого государственного финансового контроля и определении его эффективности.

В рыночных условиях управление экономическим развитием общества со стороны государства выражается в первую очередь в определении стратегии экономической и финансовой работы, выработке на этой основе соответствующей экономической и финансовой политики и ее реализации посредством установления единых правил организации и финансовых связей в обществе, а также неукоснительного контроля за их исполнением. Данный подход содержит целевую функцию для государственного финансового контроля.

В широком смысле целями государственного финансового контроля все более становятся макроэкономические процессы, рост темпов развития экономики, включая контроль за стоимостными пропорциями движения ВВП, денежной массы, увеличение доходной части федерального бюджета и экономия средств, поступающих в распоряжение общества. В узком смысле целью финансового контроля является сокращение количества и объемов правонарушений в экономической сфере. Таким образом, государственный финансовый контроль призван обеспечить национальную безопасность страны путем защиты финансовых интересов государства, недопущения нецелевого и незаконного использования государственных ресурсов при проведении единой финансовой и денежной политики. Следовательно, в деятельности независимого государственного финансового контрольного органа объективно должна произойти переориентация от последующего вида контроля к предварительному.

Следует обратить внимание на то обстоятельство, что в термине "государственный финансовый контроль" определение "государственный"

указывает на специфический объект контроля, объект, представленный государством, а точнее государственной финансовой сферой.

В Российской Федерации сущность государственного финансового контроля законодательно не оформлена. Подготовленный сначала Правительством РФ, а затем группой депутатов Государственной Думы проект федерального закона "О государственном финансовом контроле" так и не обрел форму утвержденного законодательного акта.

Автор настоящего исследования убежден, что без законодательного закрепления понятия "государственный финансовый контроль" и сферы его влияния, призывы к повышению эффективности государственного финансового контроля останутся лишь благими пожеланиями.

Первым нормативным правовым актом, регламентирующим само понятие государственного финансового контроля и вопросы его организации в Российской Федерации, служит Указ Президента Российской Федерации от 25 июля 1996 г. № 1095 "О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации". Указом государственный финансовый контроль был восстановлен как экономическая категория. Было также установлено, что государственный финансовый контроль в Российской Федерации включает в себя контроль за исполнением федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов, за организацией денежного обращения, использованием кредитных ресурсов, состоянием внутреннего и внешнего долга, государственных резервов, предоставлением финансовых льгот и преимуществ.

Однако сегодня определения, данного в Указе Президента РФ от 1996 года, становится уже недостаточно. Например, в соответствии со статьей 12 Конституции России местное самоуправление не входит в систему органов государственной власти, выведено из единой исполнительной вертикали. Поэтому Бюджетный кодекс России различает государственный и муниципальный контроль - глава 26 Кодекса так и называется - "Основы

государственного и муниципального контроля . Другими словами, использование финансовых потоков и обязательств на местном уровне пока остается за рамками государственного финансового контроля. Между тем объем финансовых ресурсов, контролируемых на местном уровне, за последние годы значительно возрос. Так, расходы федерального бюджета на здравоохранение составляют лишь 8% консолидированного бюджета, на культуру и искусство - около 10%, на образование — 15%. Все остальное финансируется из бюджетов субъектов Федерации и муниципальных образований. Другими словами, большинство социально значимых расходов, посредством которых реализуется социальная функция государства, определенная статьей 7 Конституции РФ, финансируются не из федерального бюджета.

Поэтому Бюджетный кодекс РФ, чтобы разрешить это противоречие, включает в себя специальную главу — «Основы государственного и муниципального финансового контроля».

Местные бюджеты, которые служат финансовой базой обеспечения деятельности органов местного самоуправления, в соответствии с Бюджетным кодексом РФ становятся неотъемлемой частью бюджетной системы России. Доходы и расходы местного самоуправления органически входят в баланс финансовых ресурсов государства. Их доходная часть формируется на тех же принципах, что и доходная часть федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ.

Исходя из сказанного следует, что контроль финансовых потоков и  
обязательств на местном уровне, несмотря на то, что органы местного  
самоуправления конституционно выведены из системы органов

государственной власти, несет сущностную нагрузку финансового контроля и должен осуществляться в рамках государственного финансового контроля.

Другими словами, можно сделать обобщение: государственный финансовый контроль - это контроль не только за управленческой

деятельностью, а за всей финансово-хозяйственной деятельностью органов государственного управления и местного самоуправления, а также за законностью и своевременностью движения финансовых средств государства и органов местного самоуправления.

С учетом приведенного анализа, государственный финансовый контроль в Российской Федерации автор рассматривает как регулируемую правовыми нормами деятельность субъектов финансовых правоотношений, осуществляемую органами государственной власти и созданными ими органами по контролю за поступлением, движением и расходованием государственных финансовых и материальных средств, эффективности и законности использования государственных ресурсов всех видов (в том числе государственной и муниципальной собственности), льгот и преимуществ, которые предоставляются государством.

В социально-экономическом плане государственный финансовый контроль - это система государственных мер по контролю:

за экономической обоснованностью и эффективностью, соблюдением законодательных и нормативных правовых актов, стандартов и правил использования государственных средств и средств местного самоуправления, полнотой и своевременностью формирования и исполнения федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов, бюджетов субъектов Российской Федерации и территориальных государственных внебюджетных фондов, сохранностью, эффективным и целевым использованием государственных финансовых и материальных ресурсов, налоговых льгот, кредитных и заемных средств, привлеченных под гарантии государства, а также иных форм государственной поддержки;

за исполнением международных финансовых обязательств Российской Федерации, состоянием государственного внутреннего долга, соблюдением налогового, таможенного, валютного законодательства и законодательства о рынке ценных бумаг.

Новые производственные отношения, формирующиеся в России в условиях переходной экономики, расширение зоны действия рыночных отношений отразились не только на финансовой деятельности, на проведении финансового контроля в целом, но и государственного финансового контроля в частности, на его целях, задачах, содержании и сфере применения.

В Лимской декларации о руководящих принципах финансового контроля, принятой в октябре 1977 г. на IX конгрессе Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ), указано, что организация государственного финансового контроля — это обязательный элемент управления, который влечет за собой ответственность перед обществом1 . Поэтому контроль является не самоцелью, а неотъемлемой частью системы регулирования общественными финансовыми ресурсами. Будучи обязательным элементом управления общественными финансовыми средствами, он призван вскрывать отклонения от принятых стандартов, выявлять нарушения установленных принципов, законности, обеспечивать эффективное расходование финансовых ресурсов на как можно более ранней стадии с тем, чтобы давать возможность своевременного принятия корректирующих мер.

В Лимской декларации особо подчеркивается, что достижение контрольных целей необходимо для стабильности и дальнейшего развития государств с учетом постулатов, лежащих в основе идеологии Организации Объединенных Наций.

В рыночных условиях управление экономическим развитием общества со стороны государства выражается в определении экономической (и финансовой) стратегии, выработке на этой основе соответствующей экономической и финансовой политики и ее реализации посредством

16 См.: Лимская декларация руководящих принципов контроля. Правовое регулирование государственного финансового контроля в зарубежных странах. - М.: Прометей, 1998. (Преамбула).

установления в обществе единых организационных и финансовых механизмов, а также неукоснительного контроля за их исполнением. Данный подход, как видим, содержит целевую функцию для государственного финансового контроля.

Из социально-экономической сущности государственного финансового контроля вытекает, что в широком смысле целями этого вида контроля является позитивная коррекция основных макроэкономических показателей (в динамике), рост темпов развития экономики, увеличение доходной части бюджета и экономия средств в его расходной части.

В узком смысле целями госфинконтроля становится обеспечение законного, рационального и эффективного использования государственных финансовых и материальных ресурсов, сокращение количества и объемов правонарушений в экономической сфере. Особенностью контрольной деятельности является тот факт, что она позволяет определить отклонения от установленных целей и тем самым способствовать последующим экономическим изменениям для получения запланированных результатов.

Другими словами, государственный финансовый контроль, как следует из сущности финансового контроля, призван обеспечить национальную безопасность страны путем защиты финансовых интересов государства, недопущения нецелевого и незаконного использования государственных ресурсов при проведении единой финансовой и денежной политики.

При этом цель государственного финансового контроля (в широком и узком смыслах) предполагает не только обнаружение нарушений в финансовой деятельности контрольных объектов, но и их предупреждение. Для определения государственного финансового контроля указание на превентивный характер его действия очень важно. Он действительно призван не только, и даже не столько изобличать, сколько предупреждать возможные и исправлять уже допущенные нарушения.

Таким образом, повышение . роли государственного финансового контроля на этапе формирования и укрепления рыночных отношений в нашей стране обусловлено следующими факторами:

- необходимостью динамичного, с высокими темпами роста  
социально-экономическим развитием экономики страны на базе  
совершенствования бюджетно-налогового и социально-экономического  
федерализма;

- углублением контроля за эффективным использованием  
государственных финансовых и материальных ресурсов, в том числе  
государственной собственности и законностью ее приватизации;

в связи с децентрализацией управления формированием органов государственного финансового контроля нового качества, определением и законодательным закреплением их места и роли в системе единого госфинконтроля;

необходимостью совершенствования действующего законодательства.

Из социально-экономической сущности государственного финансового контроля вытекает, что его задачами являются:

контроль формирования, состояния, целевого и эффективного расходования финансовых ресурсов государства (включая государственные внебюджетные средства) и органов местного самоуправления, законности и рациональности использования государственной и муниципальной собственности;

контроль за соблюдением действующего законодательства в области налогообложения, валютной, таможенной и банковской деятельности;

выявление резервов роста доходной базы (и сокращение расходной) бюджетов разных уровней, государственных внебюджетных фондов, финансовой поддержки регионам;

проверка обращения средств бюджета и государственных внебюджетных фондов в банках и других кредитных учреждениях;

пресечение незаконных решений по предоставлению налоговых льгот, государственных дотаций, субвенций, трансфертов и другой помощи отдельным категориям хозяйствующих субъектов;

проверка правильности ведения бухгалтерского учета и достоверности отчетности;

Приведенный перечень носит общий характер, поскольку он постоянно уточняется и изменяется в связи с изменением финансово-экономических отношений и совершенствованием действующего законодательства.

Таким образом государственный финансовый имеет широкое поле деятельности, уровни воздействия и границы его обширны, содержат множество сложно пересекающихся аспектов. Возникает необходимость упорядочения этих составляющих в определенную, четко выверенную систему, закрепления этой системы в законодательных, нормативных и правовых документах.

**1.2. Государственный финансовый контроль как единая система.**

В настоящее время в России идет процесс накопления теоретического и практического материала по вопросу формирования системы государственного финансового контроля, повышения его действенности и эффективности. Актуальность данной проблемы заключается в том, что ее решение является одним из основных направлений проводимой в стране реформы государственной службы.

Органами государственного финансового контроля сегодня являются Счетная палата РФ, контрольно-счетные органы субъектов РФ, контрольные и финансовые органы исполнительной власти (Главное управление федерального казначейства Минфина РФ, департамент государственного

финансового контроля и аудита Минфина РФ, контрольно-ревизионные отделы в субъектах РФ). Отдельные функции госфинконтроля также выполняют Министерство РФ по налогам и сборам, Государственный таможенный комитет РФ, Банк России. В целом же в стране функционируют более 60 разного рода федеральных контролирующих органов (причем это неточная цифра, так как не все ведомства представили сведения), некоторые из них имеют в субъектах Российской Федерации свои территориальные подразделения. Определенные контрольные функции выполняют и органы местного самоуправления. Каждый контролирующий орган самостоятельно планирует и осуществляет контрольные мероприятия, а также принимает решения по выявленным нарушениям.

Анализ показывает, что должной координации между органами государственного финансового контроля, к сожалению, пока нет. Ее отсутствие приводит к высокому уровню дублирования в их работе, а также наличию остающихся вне пределов финансового контроля «серых зон» государственной и корпоративной экономики. В стране полностью отсутствует единая методологическая база, единая технология проведения госконтроля. Это позволяет исполнительной власти отдельных регионов по своему усмотрению распоряжаться государственными и материальными ресурсами. Нецелевое использование бюджетных средств и государственной собственности достигает больших масштабов. При этом сохраняется задолженность по заработной плате работникам бюджетных организаций, не

выполняются многие социальные программы.

В стране сегодня действует более 250 нормативных актов - законов, указов и постановлений, в которых затрагиваются вопросы государственного контроля и надзора. В соответствии с этими документами функции госконтроля в той или иной степени присущи подавляющему большинству

17 См.: Заключение Счетной палаты РФ по отчету Правительства РФ об исполнении федерального бюджета за 2001 год, представленному в форме проекта федерального закона «Об исполнении федерального бюджета за 2001 год». Том 2, Приложение 9. М., 2002.

федеральных органов исполнительной власти. Координации деятельности этих органов, четкой регламентации их функций и полномочий пока нет.

К неупорядоченности в сфере государственного финансового контроля приводит также и отсутствие единого информационного пространства. Назрела необходимость создания информатизационной системы о планируемых и проведенных контрольных мероприятиях органами финансового контроля, выявленных правонарушениях в сфере экономики. Отсутствие такой системы также приводит к высокому уровень дублирования в работе контрольных органов.

Другими словами, в государстве сложилась, с одной стороны, излишне разветвленная, а с другой — недостаточно мобильная и дееспособная система органов государственного финансового контроля.

Теоретические вопросы функционирования государственного финансового контроля требуют рассмотрения его с позиций системного подхода, обеспечивающего учет его сущностных составляющих, всего спектра факторов, определяющих эффективность деятельности контрольного органа и подотчетных ему экономических субъектов.

Система, как известно, это совокупность элементов или отношений, связанных между собой в целое концептуальным единством и оформленных в законодательном порядке. Элементы системы должны иметь постоянные устойчивые связи между собой.

Система государственного финансового контроля до сих пор не имеет законодательного оформления, характеризуется многообразием элементов, непосредственно воздействующих на подконтрольные объекты. Структура этой системы имеет особую специфику. Она включает организационно-методическую и организационно-функциональную составляющие. Таким образом, существующее образование в сфере государственного финансового контроля не обладает в полной мере всеми перечисленными признаками

18 Так, на 1 января 2002г. задолженность по выплате заработной платы составила 1,7 млрд. руб., в январе 2002г. не обеспечили выплату повышенной заработной платы 15 регионов России. См.: там же, том 1, с.219

системы. Поэтому назвать такое образование системой можно с большой натяжкой.

Между тем организация и функционирование эффективной системы государственного финансового контроля является необходимым и обязательным элементом финансовой политики государства. В этой связи совершенствование системы государственного финансового контроля целесообразно осуществлять в общей системе мер перестройки финансового механизма, используемого государством как средства контроля за эффективным расходованием финансовых и материальных ресурсов.

Итак, основной задачей развития государственного финансового контроля на современном этапе, повышения его эффективности является формирование такой его целостной системы, которая могла бы реагировать на многочисленные проблемы рыночной экономики и государственной финансовой политики, в полной мере соответствовала его социально-экономической сущности, обеспечивала единство и устойчивые организационно-экономические связи.

Первым нормативно-правовым актом, узаконившим понятие государственного финансового контроля и его системы, являлся Указ Президента Российской Федерации «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля» (от 25 июля 1996г.). На тот период значимость Указа для страны была большой. Указ однозначно подтвердил, что в стране имеет место государственный финансовый контроль, что в его рамках формируется система, а в рамках этой системы - кто имеет право проводить этот вид контроля на федеральном уровне - Министерство финансов России, Министерство по налогам и сборам Российской Федерации, Центральный банк России, Счетная палата Российской Федерации и некоторые другие.

Однако Указ не содержал элементов, которые объединили бы органы госфинконтроля в единую систему, не были определены их функции и соподчиненность.

С момента выхода Указа произошли существенные изменения в экономике страны. Углубились рыночные отношения, финансовые отношения вышли на иной качественный уровень, что предполагает необходимость существенных изменений и в системе государственного финансового контроля.

Автором представлена структура существующих в стране органов государственного финансового контроля с точки зрения системного подхода (рис.1). Из приведенного рисунка видны барьеры в системе финансового контроля, а следовательно, и возникающие противоречия между субъектами контроля, преодолеть которые и призвана система единого государственного финансового контроля. В этом видится ее суть.

Прежде всего это барьеры (и возникающие противоречия) по горизонтали - они касаются субъектов контроля со стороны органов «внешнего аудита бюджета» - законодательных (представительных) органов государственной власти, законодательных (представительных) органов муниципальных образований и субъектов контроля со стороны исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления. Другой вид барьеров (и противоречий) - по вертикали, по уровням - федеральному, субъектов Федерации и муниципальному.

В соответствии с Конституцией РФ и действующим законодательством органы одного уровня власти не могут вторгаться в сферу полномочий органов другого уровня. Однако повышение эффективности контроля финансовой системы требует, чтобы этих барьеров не было. Следовательно, единая система государственного финансового контроля должна быть построена так, чтобы полномочия и функции одних контрольных органов не вторгались в компетенцию других, но вместе с тем

Субъекты контроля законодательных

(представительных) органов государствен  
ной власти и представительных органов  
местного самоуправления

Субъекты контроля исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления

1. На федеральном уровне

1.1.Федеральное собрание РФ (соответствующие комитеты обеих палат)

1.2. Счетная палата Российской Федерации

1.3. Центральный Банк Российской Федерации

1 .Правительство РФ

1.1. Минфин России

1.1.1 Главное управление федерального казначейства

1.2. Другие министерства и ведомства

2. На уровне субъекта РФ

2.1. Законодательный (представительный) орган (соответствующий комитет)

2.2. Счетная (контрольно-счетная палата) палата субъекта РФ

2.Правительство (администрация) субъекта

2.1 Финансовый орган субъекта РФ

2.2.Казначейство субъекта РФ

2.3 .Управление федерального казначейства 2.4.0траслевые органы управления

3. На муниципальном уровне

3.1. Представительный орган му  
ниципального образования (соот  
ветствующая комиссия, депутатская группа)

3. Администрация органов местного  
самоуправления

3.1. Финансовое управление (отдел)  
администрации муниципального  
образования

3.2. Отраслевые органы управления

3.3. Отделение территориальных органов  
федерального казначейства

Рис 1 .Структура органов государственного финансового контроля в РФ

система представляла бы собой единое целое, отражая сущность финансов, их единство.

Введение в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации (июль 1999г.) было попыткой развить и выстроить новую систему государственного финансового контроля. Так, раздел IX Кодекса назван «Государственный и муниципальный финансовый контроль». Была сделана попытка законодательно ввести в систему государственного финансового контроля муниципальные финансовые потоки и муниципальную собственность.

Однако механизм осуществления контроля в Кодексе оказался не раскрытым, а содержание — не определено. Предполагалось, что эти вопросы будут детализированы в федеральном законе «О государственном финансовом контроле в Российской Федерации».

Незавершенность правовой базы государственного финансового контроля на практике приводит к определенным организационно-экономическим коллизиям. Так, Бюджетным кодексом Российской Федерации на Минфин России возложен, в частности, контроль за соблюдением бюджетного законодательства не только распорядителями и получателями бюджетных средств, но и кредитными организациями. Но эти же функции выполняет и Счетная палата РФ, и Центральный банк страны, и ряд других контролирующих органов высшего уровня. Другими словами, действующее законодательство, по существу, пока закрепляет бессистемность, раздробленность государственного финансового контроля, множественность его органов, отсутствие координации их полномочий и сфер деятельности.

В своем современном состоянии органы финансового контроля, хотя и имеют одну цель - отстаивать интересы государства, однако не объединены функционально, не согласованы в части планирования контрольных мероприятий, тем самым создают в экономическом поле определенный

дисбаланс, как бы непрерывность, бесконечность (порой необоснованную) контроля.

Исходя из сущности финансов, государственного финансового контроля, функционального единства финансового хозяйства и управления этим процессом, система государственного финансового контроля, по нашему мнению, должна строится по принципу строгой централизации19. Итоговая целенаправленность государственного финансового контроля состоит в том, чтобы при его осуществлении в результате воздействия субъекта контроля на объект выявить допущенные отклонения от законодательно установленных требований управленческих решений; установить принципы и подходы в организации и регулировании финансовой деятельности проверяемого объекта, а также определить меры устранения имеющихся недостатков для эффективного функционирования всех систем финансового контроля.

По вопросу формирования системы государственного финансового контроля в экономической и юридической литературе развернулась жаркая дискуссия.

Еще в 1996 году в Указе Президента Российской Федерации Правительству РФ с участием Правового управления Администрации Президента РФ в месячный срок предписывалось подготовить и представить для внесения в Государственную Думу проект федерального закона о государственном финансовом контроле в Российской Федерации, который бы более четко определил составляющие государственного финансового контроля как единой системы. К сожалению, этот пункт Указа Президента РФ до сих пор не выполнен.

Новое начало дискуссии по этой проблеме положил Президент РФ В.В.Путин, который «в целях выявления противоправных действий в кредитно-финансовой, бюджетной и налоговой сферах 1 ноября 2000 года

19 Оговоримся, что когда речь идет о централизации, то имеется в виду централизация внутри подсистем - подсистемы внутреннего контроля и подсистемы «внешнего аудита бюджета».

поручил Правительству РФ и Банку России разработать единую концепцию государственного финансового контроля....»0 как основу для принятия соответствующего закона. Проект такой единой концепции Правительством Российской Федерации разработан и он находится в стадии обсуждения.

Во-первых, сразу же вызывает возражение термин «Единая концепция...... Само понятие «концепция» уже несет в себе единство целей,

задач, способов их достижения и результатов.

Во-вторых, большинством выступающих на научно-практической конференции, проводимой Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 9 апреля 2002 года, к сожалению, отмечалось, что проект «Единой концепции...» государственного финансового контроля, разработанный Правительством Российской Федерации, не несет в себе новаций. Он лишь расшифровывает положения Указа Президента Российской Федерации от 1996 года.

Главной причиной сегодняшнего неупорядоченного состояния при формировании государственного финансового контроля, на наш взгляд, является отсутствие единого мнения по содержанию самого предмета -системы госфинконтроля. Мы уже отмечали выше, что система должна охватывать все стороны и уровни экономики, быть целостной, построенной на единых методологических и организационных принципах.

Некоторые специалисты в области финансового контроля полагают, что сегодня стране необходим наделенный широкими полномочиями мощный орган государственного финансового контроля по линии исполнительной власти

Именно на этой точке зрения базируется идеология правительственного варианта "Единой концепции..." Правительство

20 См.: Протокол заседания Межведомственной комиссии Совета Безопасности РФ по безопасности в сфере  
экономики от 24 декабря 2002г. № 5. М., 2003; Концепция государственного финансового контроля в  
Российской Федерации. Материалы научно-практической конференции, 9 апреля 2002 года. М.,  
«Финансовый контроль», 2002.

21 Коростелев Ю.В. Государственный финансовый контроль: проблемы и решения.  
«Финансы», 1997, №8,с.4

Российской Федерации, завершая проект Единой концепции....", делает обобщение: «Единая концепция государственного финансового контроля в Российской Федерации является основополагающим актом для подготовки проекта федерального закона об основах государственного финансового контроля в структуре органов исполнительной власти». Другими словами, правительственный вариант фактически посвящен реформированию только системы внутреннего контроля за средствами федерального бюджета внутри органов исполнительной власти, то есть сводится к усилению роли контрольно-ревизионных органов Минфина России.

О том, что необходимо реформировать, усиливать финансовый контроль в структуре исполнительной власти, органах местного самоуправления, стремиться к созданию четкой системы (подсистемы в структуре единой системы) в рамках внутреннего контроля, не вызывает сомнения. Однако повышение роли Минфина РФ, других контролирующих органов в рамках исполнительной ветви власти вряд ли кардинально решит проблему формирования единой системы государственного финансового контроля.

Финансовым контролем на федеральном уровне в структуре исполнительной власти в соответствии с Бюджетным кодексом РФ занимаются также Главное управление федерального казначейства Минфина России, главные распорядители и распорядители бюджетных средств. Отдельными функциями государственного финансового контроля наделены Министерство по налогам и сборам, Государственный таможенный комитет России, Федеральная служба по валютному и экспертному мониторингу и другие органы. Однако на этом Бюджетный кодекс как бы ставит точку, не определяя их роль и место даже в системе исполнительных органов власти. Более того, за пределами системы государственного финансового контроля

22 См.: Аналитическая записка "Развитие системы Государственного финансового контроля в условиях глобальной информатизации" Комиссии по проблемам законодательного обеспечения информационной безопасности Экспертного совета по проблемам законодательного обеспечения национальной безопасности при Председателе Государственной Думы. М., 17 июля 2002 г. С.2.

остаются такие органы как Счетная палата Российской Федерации, Банк России, Главное контрольное управление Президента23 и другие специализированные органы контроля.

Исходя из предложенного нами подхода к формированию системы, покажем наше видение места и роли ныне существующих органов финансового контроля в единой системе государственного финансового контроля.

Снятию противоречий между органами государственного финансового контроля будет способствовать их четкое, законодательно оформленное разграничение функций внутреннего и внешнего контроля как подсистем внутри единой системы госфинконтроля.

В статье 268 Бюджетного кодекса РФ зафиксировано, что «Минфин РФ осуществляет внутренний контроль за использованием бюджетных средств ...».24 Этим определена главенствующая роль Минфина РФ как в структуре исполнительной власти в целом, так и в системе органов внутреннего финансового контроля.

Но в Кодексе далее определено, что исполнительные органы государственной власти и исполнительные органы местного самоуправления, также осуществляют соответственно государственный и муниципальный финансовый контроль. Однако к какому виду финансового контроля они относятся - внутреннему или внешнему Кодекс разъяснение не дает.

Таким образом противоречия в подсистемах внутреннего и внешнего государственного финансового контроля углубляются, что не способствует формированию и единой системы госфинконтроля.

Что касается Главного контрольного управления Президента, то вопросы финансового контроля в соответствии с его «Положением», напрямую не входят в его функции. Косвенно эти вопросы рассматриваются Управлением при проверке «исполнения федеральными органами исполнительной власти, органами испольнительной власти субъектов РФ, должностными лицами, а также организациями федеральныз законов, указов и распоряжений Президента РФ». См.: Указ Президента РФ от 16 марта 1996 года № 383 «О Главном контрольном управлении Президента РФ». 24 Бюджетный кодекс РФ. М., 2000, с. 141

По мнению автора, государственные органы и организации вне зависимости от видов и форм собственности, использующие государственные средства, должны осуществлять внутренний финансовый контроль за целевым и эффективным использованием и сохранностью государственных финансовых и материальных ресурсов, полнотой, своевременностью и достоверностью ведения финансовой, бухгалтерской и статистической отчетности (в дальнейшем мы определим это как финансовый аудит).

Орган внутреннего финансового контроля, подчиняясь руководителю организации, в которой он создан, мог бы быть функционально и организационно независимым.

Роль координатора и ведущего методолога в подсистеме внутреннего финансового контроля должна принадлежать, как это оговорено в Бюджетном кодексе РФ, Министерству финансов РФ.

Хотелось бы особо подчеркнуть, что если, например, Министерство  
финансов РФ (или, например, Главное управления федерального  
казначейства, Министерство по налогам и сборам и т.д.) осуществляют  
финансовый контроль в других министерствах и ведомствах - главных  
распорядителях финансовых ресурсов в соответствии с Федеральным  
бюджетом - то и в этом случае Минфин (ГУФК и т.д.) является по  
отношению к объектам проверки не органом внешнего, а органом  
внутреннего контроля. Таким образом будет сформирована подсистема  
внутреннего государственного финансового контроля. В этом будет  
заключаться первое важное условие при формировании единой системы  
государственного финансового контроля. Это концептуальное положение, по  
нашему мнению, должно найти отражение в «Единой концепции  
государственного финансового контроля», разрабатываемого

Правительством РФ, и проекте Федерального закона по данному вопросу.

Порядок осуществления внутреннего (ведомственного) финансового контроля в системе исполнительной власти, до принятия закона о государственном финансовом контроле, можно было бы установить решением Правительства РФ.

То, что контрольные органы исполнительной власти являются частью  
системы государственного финансового контроля, у нас не вызывает  
сомнения. Но теоретически не верно и практически ущербно замыкать  
государственный финансовый контроль только на органах исполнительной  
власти, как это отражено в проекте «Единой концепции....», то есть на  
внутреннем финансовом контроле. Это противоречит ряду принципов  
государственного финансового контроля, например, принципу

объективности. Может ли быть объективным государственный финансовый контроль, если структура власти сама разрабатывает бюджет, сама его исполняет и сама контролирует? Фактически контролирует сама себя. Ни о каком независимом финансовом контроле в этих условиях речи быть не может.

Автор считает, что в структуре единой системы государственного финансового контроля должны быть органы, исполняющие функцию внешнего контроля (подсистема внешнего контроля). В этом будет заключаться второе важное условие при формировании единой системы государственного финансового контроля. Принципиальным является то, что эти органы не должны быть частью системы исполнительной ветви власти, которая в соответствии со статьей 114 Конституции РФ обеспечивает проведение в стране единой финансовой, кредитной и денежной политики, управление федеральной собственностью.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ (статья 265)25законодательные (представительные) органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления осуществляют предварительный, текущий и последующий финансовый контроль, то есть

РОССИЯН'\*'

ЕрсудА'Ч- *,>.%*

БЛііОі\*4йг все формы финансового контроля, имеют право создавать для этих целей

контрольно-счетные органы, требовать от органов государственной власти

оперативную информацию об исполнении бюджета; дают оценку

деятельности органов, исполняющих бюджет. Однако эта статья кодекса

лишь фиксирует, что контрольные органы, формируемые законодательными

(представительными) органами, создаются «для проведения внешнего аудита

бюджетов».26

Однако содержательная сторона «внешнего» контроля в Бюджетном кодексе не раскрывается. Механизм взаимодействия органов «внешнего аудита» в системе государственного финансового контроля с органами внутреннего финансового контроля и между собой в Кодексе не определен, что и является базой возникших противоречий между высшими органами финансового контроля.

Рассматривая проблему органов внешнего контроля в системе госфинконтроля, на наш взгляд, важно не впасть в крайность.

Так, по мнению В.И.Шлейникова, "государственный финансовый контроль в демократическом государстве - это прежде всего внешний контроль за законностью и эффективностью управления всеми принадлежащими обществу средствами (государственными и

муниципальными)".

Данная позиция весьма односторонняя, выражает слишком "узкое" понимание государственного финансового контроля в целом и роли внешнего контроля в частности. Она не раскрывает роль и место органов финансового контроля в системе государственного финансового контроля.

По нашему мнению, исходя из сущности государственного финансового контроля, контролирующие органы законодательной (представительной) власти (внешний контроль) и исполнительной власти

25 Бюджетный кодекс РФ. М., 2000, с. 140

26 Там же, с. 140

27См.: Концепция государственного финансового контроля. Материалы научно-практической конференции. 9 апреля 2002 г. М., с.46.

(внутренний контроль) должны занимать в системе государственного финансового контроля свою, связанную с определенными им функциями, нишу.

Еще более крайнюю позицию занимают сторонники жесткой централизации. Так, по мнению Л.Овсянникова контроль на уровне государства должен быть централизован, скоординирован и сможет дать требуемый эффект только тогда, когда он осуществляется на основах фактического единоначалия и прямой ответственности, без согласований и словопрений. Будет в стране полная система государственного контроля, найдется подобающее место и другим контрольным органам,

осуществляющим в государстве функции специализированного контроля .

В развитие этой идеи высказывается даже мнение объединить все контролирующие и даже надзорные органы в единый контрольный орган федерального подчинения. При этом обосновывается предложение о том, что он мог бы функционировать самостоятельно, или подчиняться Счетной палате Российской Федерации, либо Генеральной прокуратуре.

Придерживающиеся указанной точки зрения, ссылаются на традиции российского государства, исторически сложившейся его обширностью и неустроенностью, аморфностью, многоступенчатостью государственного аппарата.

По мнению автора, указанный подход весьма заманчив по форме. По сути же он достаточно прямолинеен, не учитывает реалии изменившихся производственных отношений переходного к рынку периода страны.

Во-первых, такой подход был правомерен в условиях полного огосударствления экономики. В нынешних условиях он не соответствует сущности государственного финансового контроля в условиях рыночной экономики.

Овсянников Л.Н. Уважать, а не от страха бежать. « Президентский контроль», 2000, № 4, с. 9. Там же.

Во-вторых, данный подход вступает в противоречие с действующей Конституцией РФ, требуя внесения определенных поправок в нее, что на данном этапе вряд ли будет поддержано, и следовательно, приемлемо. Другое дело, что для каждого отдельного высшего органа финансового контроля, являющегося составной частью единой системы государственного финансового контроля - носителя контрольной функции — положение о жесткой вертикали, устойчивой подчиненности внутри своей подсистемы, несомненно, является необходимым.

В-третьих, сможет ли такой единый орган, например, как считает Л.Овсянников, проконтролировать всех бюджетополучателей в стране? По нашему мнению, никогда, даже если создать во всех субъектах ее отделения.

В настоящее время в Российской Федерации насчитывается более 150 тысяч главных распорядителей, распорядителей и получателей средств только из федерального бюджета. Суммарное же число получателей средств из бюджетов всех уровней и хозяйствующих субъектов, использующих в своей деятельности государственное имущество, составляет порядка 3,5 миллионов. Активно осуществляют экономическую деятельность, используя налоговые преференции, свыше 2,5 миллион значимых налогоплательщиков - юридических лиц. Никогда единый орган не сможет проконтролировать каждого получателя бюджетных средств и конкретного налогоплательщика, да этого и не нужно делать исходя из социально-экономической сущности государственного финансового контроля.

Ю.А. Данилевский по данному поводу справедливо заметил, что на современном этапе государственного развития невозможно создать иерархически замкнутую, возглавляемую единым государственным органом контрольную систему . Исторический опыт убедительно свидетельствует, что попытки сосредоточить в одних руках широчайшие полномочия, в

Данилевский Ю.А. Финансовый контроль в России: история, современное развитие. «Бухгалтерский учет», 1993, №7, с. 9

данном случае в сфере финансового контроля, неизбежно приводят к сознанию собственной непогрешимости и далее - к злоупотреблениям. При этом нельзя отрицать, что создание налаженной, оперативно учитывающей экономические реалии системы государственного финансового контроля жизненно необходимо.

При рассмотрении системы государственного финансового контроля и ее формировании в переходный период развития российской экономики мы придерживаемся ограничительного условия, концептуального предложения, высказанного проф.Ю.Ворониным, - при обосновании и формировании системы государственного финансового контроля действовать в том конституционном поле, какое сегодня имеет место, не внося в Конституцию Российской Федерации поправок, касающегося системы единого государственного финансового контроля.

Опираясь на это концептуальное положение можно разграничить и определить место и роль существующих в настоящее время органов финансового контроля в системе государственного финансового контроля.

Автор считает, что между высшими органами внешнего финансового контроля и структурами внутреннего контроля должно иметь место определенное функциональное разделение труда. Если внешний орган, как правило, сосредоточивается на финансовом аудите годовых отчетов исполнения бюджета правительством, министерствами и ведомствами, аудите эффективности государственных расходов, то функцией внутреннего контроля стала бы проверка правильности ведения финансовой отчетности главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств в процессе исполнения бюджета.

Орган внешнего государственного финансового контроля мог бы быть наделен полномочиями осуществлять контрольные функции за деятельностью контрольных органов, осуществляющих внутренний контроль. Опираясь на результаты внутреннего контроля, орган внешнего

контроля будет иметь возможность осуществлять не только финансовый аудит, но и проверки эффективности использования государственных средств («аудит эффективности»).

Важнейшей прерогативой органа внешнего контроля должна стать финансовая экспертиза проектов федеральных законов, анализ выявленных отклонений от установленных показателей федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, вопросы координации, методологии, научного и информационного обеспечения, подготовки кадров с учетом современной международной практики, своевременное повышение их квалификации, разработка необходимых методик по организации контрольных мероприятий, типового оформления актов и реализации материалов проверок, включая рекомендации по решению вопросов в различных ситуациях, которые возникают в ходе проведения контрольных мероприятий. Весьма перспективным представляется разработка системы обучения и аттестации специалистов контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации с использованием интернет-технологий.

Исходя из обоснованной нами сущности государственного финансового контроля, система государственного финансового контроля видится нам не как монолитная многоуровневая иерархическая подчиненность, а как наиболее рациональное соотношение между элементами его централизации и децентрализации, научно обоснованное разделение контрольных полномочий и функций внешнего и внутреннего контроля, обеспечивающее координацию деятельности контрольных органов в части методического потенциала при сохранении их самостоятельного статуса. При таком подходе на каждом уровне реализации государственного финансового контроля могут быть сохранены все ныне действующие контрольные органы при четком разграничении их функций.

31 Там же, с.51.

В данном случае, как мы видим, системность вовсе не предполагает жесткую вертикальную структуру. Чрезмерная монолитность системы не позволит оперативно реагировать на многочисленные изменения рыночных отношений.

К основным направлениям развития единой системы государственного финансового контроля можно было бы отнести:

формулирование цели реформирования системы государственного финансового контроля в соответствии с экономической (и финансовой) политикой государства;

определение основных задач в сфере финансового контроля для достижения поставленной цели;

разработка организационной структуры, обеспечивающей эффективное функционирование всех органов государственного финансового контроля в общей системе;

- внедрение новых современных форм и методов контрольной работы,  
обеспечивающих высокую эффективность деятельности его органов и  
направленных на оптимизацию бюджетных расходов;

- осуществление научной деятельности в области государственного  
финансового контроля;

установление механизма взаимодействия и координации всех структурных элементов системы;

разработка и нормативно-правовое закрепление документов о функционировании системы органов государственного финансового контроля;

- интеграция системы органов контроля с другими звеньями системы  
управления государством;

совершенствование механизма взаимодействия с

правоохранительными органами;

- изучение и внедрение в практику зарубежного опыта контрольной деятельности органов финансового контроля.

Обосновывая единую систему государственного финансового контроля, мы сознательно акцентируем внимание на понятии «единая». Речь в данном случае идет, еще раз подчеркнем, не о создании иерархически жестко подчиненного, вертикально структурированного объединения контрольных органов. Такая система контроля будет противоречить сущности государственного финансового контроля. Говоря о единой системе государственного финансового контроля, мы имеем в виду, что она должна быть построена на единых принципах, на единых законодательных нормах и нормативах функционирования, а также решении поставленных задач по контролю за государственными и муниципальными средствами в Российской Федерации, с четким разграничением функций и полномочий органов финансового контроля.

Наиболее острая дискуссия по поводу единой системы государственного финансового контроля, тормозящая ее формирование и законодательное оформление, идет между исполнительной властью (Минфин России) и Счетной палатой РФ. Попытаемся, исходя из нашего концептуального подхода к формированию системы государственного финансового контроля, определить разграничительные критерии в данной проблеме.

В настоящее время основные полномочия предварительного контроля - заключение на проект федерального бюджета на очередной год, экспертиза важных законопроектов финансового характера - в соответствии с действующим законодательством закреплены за Счетной палатой РФ. Это не вызывает возражения со стороны исполнительных органов (Правительства Российской Федерации). Эта функция может быть сохранена за Счетной

См., например: Заключение Счетной палаты РФ на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2003 год». Том 1-12. М., 2002.

палатой РФ в рамках формирующейся системы государственного финансового контроля.

В процессе исполнения бюджета текущий государственный финансовый контроль реализуется казначейскими органами Минфина РФ -исполнителем федерального бюджета. Это функция отражена в статье 267 Бюджетного кодекса РФ. Однако и в статье 14 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» оперативный контроль за исполнением федерального бюджета возложен также и на Счетную палату РФ. Происходит явное дублирование функций. Более того, принципиальная ошибочность статьи 14 очевидна - Счетная палата РФ не может отвечать «за исполнение федерального бюджета». В соответствии с Конституцией РФ (статья 114) именно Правительство РФ разрабатывает и обеспечивает исполнение федерального бюджета.

Представляется более целесообразным разнести функции Правительства РФ и Счетной палаты РФ в системе государственного финансового контроля в части текущего контроля исполнения федерального бюджета. В Федеральный закон о Счетной палате РФ могла бы быть внесена поправка об изъятии статьи 14 из Закона.

Третий уровень контроля - последующий. В настоящее время он охватывается сферой деятельности Счетной палаты РФ, Федеральным казначейством, контрольно-ревизионными органами Минфина РФ, ревизионными аппаратами главных распорядителей бюджетных средств. Как видим, количество контролирующих органов при проведении этого вида контроля неоправданно велико.

Опираясь на сформулированный нами подход к формированию системы, внесем предложение, как разграничить функции этих органов при проведении контроля этого вида. Основа функционального разграничения -сфера их деятельности - должны отличаться по своим задачам.

Счетная палата РФ, например, как конституционный орган, находясь вне структуры исполнительной власти, могла бы более полно осуществлять внешний финансовый контроль за рациональным формированием государственных ресурсов, целевым и эффективным использованием бюджетных средств и государственной собственности высшими исполнительными органами власти, министерствами и ведомствами при реализации крупных стратегических программ, межведомственных программ. В сферу ее полномочий могли бы быть включены комплексные проверки за эффективностью деятельности Центрального банка Российской Федерации, высших государственных органов как получателей бюджетных средств. Другими словами, осуществлять не столько финансовый аудит, сколько аудит эффективности использования государственных средств.

Раскрывая сущность государственного финансового контроля, мы обосновали необходимость включения в его структуру финансовые ресурсы и государственную собственность на региональном и муниципальном уровнях.

Между тем вопросы формирования и функционирования независимых контрольных органов на этих уровнях ни концептуально, ни методологически не разработаны. Более того, федеральным законодательством вообще не определен статус ни региональных, ни муниципальных счетных палат, хотя их формирование идет полным ходом. Но ведь они с первого дня находятся вне закона, что для демократической страны является неприемлемым. Объективно возникает необходимость подготовки и принятия рамочного закона "Об основах организации и деятельности контрольно-счетных органов в субъектах Российской Федерации", который должен установить основные полномочия органов государственного финансового контроля как субъектов Федерации так и муниципальных, и их место в единой системе государственного финансового контроля страны.

Назрела необходимость принятия федерального закона о государственном финансовом контроле. В законе должна быть четко установлена система органов государственного финансового контроля, построенная на принципе взаимодействия, а не на принципе жесткой вертикальной подчиненности. Несомненно, что система как таковая может функционировать слаженно, без противостояния ее частей и столкновений интересов, только при четком законодательном разграничении сфер деятельности и полномочий, а также наличии взаимодействия по вертикали и горизонтали. Это позволит определить единую политику в области государственного финансового контроля и предусмотреть усиление ответственности должностных лиц за полное и качественное исполнение обращений, представлений и предписаний.

Оптимальная организационная структура государственного финансового контроля должна быть достаточно гибкой, мобильной, предусматривать возможность модификации, обеспечивать максимальные возможности не только для контроля за поступлением, расходованием и сохранностью государственных и муниципальных ресурсов, но и для профилактической деятельности, направленной на предупреждение правонарушений.

Исходя из Бюджетного кодекса РФ (статья 265), как мы отмечали, вопросами «внешнего аудита бюджетов» занимаются контрольные органы законодательных (представительных) органов, созданных на федеральном уровне (Счетная палата РФ), субъектов РФ и местного самоуправления. Но между ними в единой системе государственного финансового контроля также должна быть выстроена взаимосвязь, сформирована подсистема внешнего контроля.

Одной из форм взаимосвязи Счетной палаты РФ и контрольно-счетных органов субъектов Федерации, например, является создание на началах

добровольного соглашения в декабре 2000г. Ассоциации контрольно-счетных органов РФ.

Роль координатора и главного методолога в подсистеме внешнего государственного финансового контроля могла бы выполнять Счетная палата РФ. Эти концептуальные положения также должны найти отражение в «Единой концепции...» и проекте федерального закона по данному вопросу.

И все таки, на наш взгляд, в структуре не только органов «внешнего аудита бюджетов»,34 но и в единой системе государственного финансового контроля в целом следует предусмотреть наличие такого органа (или делегирование полномочий существующему органу) контроля, который мог бы разрабатывать необходимые методики по организации контрольных мероприятий, типового оформления и реализации материалов проверок, включая рекомендации по решению вопросов в различных ситуациях, которые возникают в ходе проведения контрольных мероприятий; организовывать подготовку и переподготовку кадров с учетом современной международной практики учета и статистики. Весьма перспективным представляется разработка системы обучения и аттестации специалистов контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации с использованием интернет-технологий.

По мнению автора, таким органом могла бы стать Счетная палата Российской Федерации.

Счетная палата РФ является конституционным органом государственного финансового контроля (статья 101, часть 5 Конституции РФ). Потенциал Палаты позволяет уже сейчас на имеющейся базе сформировать многофункциональный орган, который бы обладал необходимыми полномочиями для перехода к проведению наряду с преимущественно бюджетным контролем (финансовым аудитом) полномасштабного стратегического государственного финансового контроля

33 См.: Ассоциация контрольно-счетных органов Российской Федерации: История создания. Дела и люди. Перспективы развития. М.: Изд.дом «Финансовый контроль», 2001.

на основе аудита эффективности, обеспечивающего проведение обоснованной и результативной финансовой политики, защиты национальных интересов государства, а также юридических и физических лиц в сфере их финансовых взаимоотношений.

Одним из направлений реформирования системы государственного финансового контроля является совершенствование механизма межведомственной интеграции и дифференциации контрольной деятельности, методического и организационного единства действий всех его субъектов. Только таким путем можно избежать дублирования и параллелизма в деятельности контрольных органов.

В целях достижения должного научного уровня государственного финансового контроля целесообразно организовать единый научный центр по созданию методологической, информационной и технологической базы в сфере финансового контроля.

Задачами методологического обеспечения деятельности каждого субъекта контроля является эффективная организация работы всех его сотрудников, подразделений, контрольного органа в целом. Развитие методологии тесно связано с дальнейшей проработкой теоретической базы контроля и решением кадрового вопроса на качественно новом уровне, так как с течением времени новые задачи и функции органов и внешнего, и внутреннего контроля потребуют от их работников совершенствования профессионализма.

В связи с этим можно выделить следующие направления методической работы:

1. Совершенствование методик планирования деятельности каждого контрольного органа в целом, в разрезе его подразделений и отдельных сотрудников, а также выработка порядка согласования планов работы разных контрольных органов.

34 См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации. М., 2000, с. 140

От качества методики планирования, своевременного внесения изменений в планы и программы контрольных мероприятий, рационального распределения обязанностей сотрудников контрольного органа зависят последующие затраты временных, трудовых и прочих ресурсов на осуществление контроля.

2. Разработка и систематизация методик осуществления всех форм  
контроля органами государственного и муниципального финансового  
контроля. Однако здесь проблемы методологии переплетаются с отсутствием  
единого нормативного закрепления форм и видов контроля.

3. Систематизация методов и разработка методик оценки  
эффективности государственного финансового контроля.

Невозможно говорить о повышении эффективности контроля, если мы  
не можем обоснованно и полно оценить эту эффективность. Отсутствие  
методик оценки эффективности контроля, утвержденных первоначально хотя  
^ бы на уровне отдельных контрольных органов, усугубляет ситуацию, в

которой «общий размер ущерба от финансовых нарушений и злоупотреблений по стране фактически никому не известен, поскольку результаты работы некоторых контрольных органов не публикуются или публикуются нерегулярно, а сводная статистическая отчетность вообще отсутствует».35

**\***

Овсянников Л.Н. Игра без правил.Финансы.М.:2001,№1,с. 58.

## Экономическая сущность государственного финансового контроля

Происходящие в Российской Федерации процессы укрепления государственности объективно связаны с необходимостью повышения роли в этом процессе государственного финансового контроля. Эффективный и действенный контроль является важнейшим условием существования сильного государства и важным фактором государственного строительства.

Российская экономика несет значительные потери из-за низкой финансовой, бюджетной, налоговой дисциплины. Реальной угрозой ее экономической безопасности стало масштабное нецелевое использование государственных денежных и материальных ресурсов, махинации по их изъятию и зачастую прямое хищение, коррупция, вывоз капиталов за рубеж и легализация (отмывание) доходов, полученных преступным путем. 2

Анализ показывает, что проблемы в сфере государственного финансового контроля обусловлены следующими факторами:

- отсутствием единой политики государства в области финансового контроля;

- наличием в сфере финансов множества контрольных органов с параллельными функциями, дублированием их полномочий;

- слабым межведомственным взаимодействием всех контрольных органов, отсутствием должной их связи с правоохранительными органами;

- замедленным процессом совершенствования форм и методов контроля, направленного на своевременное пресечение возможных нарушений;

- недостаточным научно-теоретическим обеспечением контрольной деятельности, учитывающим либерализацию экономики и необходимости государственного воздействия на эти процессы.

Исследование теории государственного финансового контроля целесообразно начать с анализа его основных понятий и установления различия и взаимосвязи между этими понятиями внутри исследуемой структуры.

По мнению автора, главной причиной сегодняшнего неупорядоченного состояния в сфере государственного финансового контроля является отсутствие научного обоснования роли государства в рыночной либеральной экономике и финансовом контроле в частности, отсутствие системы общепринятых взглядов на сущность, цели, виды, формы и задачи государственного финансового контроля.

За последние 10 лет в стране произошли существенные изменения в экономических отношениях. Единую общегосударственную собственность сменила многоукладная экономика, базирующаяся на государственной, муниципальной, коллективной и частной собственности, образовались фондовый рынок и рынок капиталов, что, естественно, сказалось на полноте охвата контрольными мероприятиями финансовых потоков и материальных ценностей.

## Государственный финансовый контроль как единая система

В настоящее время в России идет процесс накопления теоретического и практического материала по вопросу формирования системы государственного финансового контроля, повышения его действенности и эффективности. Актуальность данной проблемы заключается в том, что ее решение является одним из основных направлений проводимой в стране реформы государственной службы.

Органами государственного финансового контроля сегодня являются Счетная палата РФ, контрольно-счетные органы субъектов РФ, контрольные и финансовые органы исполнительной власти (Главное управление федерального казначейства Минфина РФ, департамент государственного финансового контроля и аудита Минфина РФ, контрольно-ревизионные отделы в субъектах РФ). Отдельные функции госфинконтроля также выполняют Министерство РФ по налогам и сборам, Государственный таможенный комитет РФ, Банк России. В целом же в стране функционируют более 60 разного рода федеральных контролирующих органов (причем это неточная цифра, так как не все ведомства представили сведения), некоторые из них имеют в субъектах Российской Федерации свои территориальные подразделения. Определенные контрольные функции выполняют и органы местного самоуправления. Каждый контролирующий орган самостоятельно планирует и осуществляет контрольные мероприятия, а также принимает решения по выявленным нарушениям.

Анализ показывает, что должной координации между органами государственного финансового контроля, к сожалению, пока нет. Ее отсутствие приводит к высокому уровню дублирования в их работе, а также наличию остающихся вне пределов финансового контроля «серых зон» государственной и корпоративной экономики. В стране полностью отсутствует единая методологическая база, единая технология проведения госконтроля. Это позволяет исполнительной власти отдельных регионов по своему усмотрению распоряжаться государственными и материальными ресурсами. Нецелевое использование бюджетных средств и государственной собственности достигает больших масштабов. При этом сохраняется задолженность по заработной плате работникам бюджетных организаций, не выполняются многие социальные программы.

## Эффективность государственного финансового контроля

В Российской Федерации в последнее время идут концептуальные споры о том, каким должен быть государственный финансовый контроль.

Анализ подходов в экономической литературе к определению понятия эффективности позволяет сделать обобщения, необходимые для целей нашего дальнейшего исследования.

Эффективность как относительное понятие, определяемое соотношением результата от какого-либо мероприятия и затрат на его осуществление, должна иметь возможность определяться и качественно, и количественно. Эффективность как качественную составляющую можно оценить с точки зрения достижения (или не достижения) определенных качественных характеристик поставленной цели. Эффективность с количественной стороны позволит определить степень достижения (или не достижения) количественного результата и может служить основанием для последующего сравнения данного результата с совокупностью результатов аналогичных действий.

Категория эффективности государственного финансового контроля имеет сложную структуру. Опираясь на анализ сущности финансов, сущности государственного финансового контроля, автор считает, что эффективность государственного финансового контроля также носит двойственный характер, включая в себя: эффективность финансового контроля с точки зрения управляющей системы (результативность деятельности органов контроля) и эффективность государственных расходов.

Обе эти составляющие в совокупности представляют фундаментальную основу теории финансов. Эффективный, построенный на демократических принципах государственный финансовый контроль, -основное средство для укрепления доверия общества к государственной власти в лице ее органов управления. И наоборот, эффективная система управления государственным финансовым контролем является базой для повышения эффективности финансового контроля в целом и эффективности расходов бюджета на всех его уровнях в частности.

В экономической литературе, раскрывающей теоретические вопросы эффективности финансового контроля, порой происходит подмена основополагающих подходов. Ставя задачу анализа эффективности финансового контроля, авторы, порой, концентрируют внимание на вопросах эффективности органов государственного финансового контроля.

Таким образом, за рамками анализа остаются вопросы эффективности государственных расходов.

В.В.Бурцев, например, считает возможным оценивать эффективность государственного финансового контроля деятельностью его специально созданных органов, в том числе и такими его показателями как:

а) уровень качества исполнения функций органами государственного

финансового контроля, т.е. качественными показателями,

характеризующими, насколько деятельность органов государственного финансового контроля способствовала:

- достижению финансово-экономических целей государства (в том

числе в социальном аспекте);

- оптимизации функционирования конкретных организаций - объектов

государственного финансового контроля;

- переменам в сторону улучшения в динамике социально-экономического развития регионов и отраслей, в стиле работы органов исполнительной власти, в государственных управленческих механизмах;

- достижению понимания руководством страны всей важности государственного финансового контроля (особенно на современном этапе) и принятию соответствующих мер по повышению статуса его органов"