

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СКРЫТЫЙ ПОТЕНЦИАЛ ВЕЛИКОЙ СТРАНЫ

STATE FINANCIAL CONTROL
IN THE RUSSIAN FEDERATION:
THE HIDDEN POTENTIAL OF A GREAT
COUNTRY

M. Ivanov

Federal Treasury, Moscow, Chief Expert

MAXIM6960@yandex.ru

Иванов Максим Юрьевич
Федеральное казначейство,
г. Москва, гл. специалист–эксперт

Материалы II Международной научно-практической конференции "Экономика и управление в XXI веке: теория, методология, практика", г. Москва, 29 апреля 2013 года.

Сегодня Российская Федерация переживает важнейший этап в своём развитии. Позади – период возрождения, восстановления и укрепления страны. На ближайшую перспективу главной задачей является достижение процветания и благополучия России. Накопленные за последние годы огромные ресурсы позволят достичь желаемого результата лишь при условии их эффективного использования, что, в свою очередь, требует совершенствования системы управления.

Как отметил в своём Бюджетном послании о бюджетной политике в 2013–2015 годах Президент Российской Федерации В. В. Путин: "Сложность и масштабность задач в сфере социально-экономической политики государства, острота существующих проблем требуют кардинального повышения качества стратегического управления экономикой и общественными финансами" [1]. Обязательным элементом управления общественными финансовыми средствами является организация контроля.

Контроль – неотъемлемая часть системы регулирования, целью которой является вскрытие отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов, законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов на возможно более ранней стадии с тем, чтобы иметь возможность принять корректирующие меры, а в отдельных случаях, привлечь виновных к ответственности, получить компенсацию за причиненный ущерб или осуществить мероприятия по предотвращению или сокращению таких нарушений в будущем [2].

Однако на сегодняшний день контрольная функция системы регулирования на уровне государственного управления финансами в Российской Федерации не отве-

чает предъявляемым требованиям и нуждается в серьезном совершенствовании. Такое положение вещей не лучшим образом сказывается на эффективности функционирования всей структуры государственной власти и является почвой для процветания коррупции.

"Без качественного современного госуправления, без высокой персональной ответственности тех, кто этим занимается, мы не решим задач, стоящих перед обществом и страной", – так Президент в ежегодном Послании Федеральному собранию обосновал необходимость повышения эффективности управления на государственном уровне [3].

Инструментом решения поставленной задачи может и должен стать именно отлаженный механизм государственного финансового контроля.

Нет никаких сомнений, что это тот огромный потенциал, раскрытие и использование которого позволит России выйти на совершенно новый уровень развития и будет способствовать достижению намеченных целей.

О необходимости построения действенной системы государственного финансового контроля в Российской Федерации речь идет уже давно. Издано немало трудов и публикаций, посвященных данному направлению исследования. Однако, несмотря на предпринимаемые усилия, вопрос выстраивания целостной и эффективно действующей системы государственного финансового контроля и ее совершенствования до сих пор стоит ребром, поскольку не теряя своей актуальности.

Причиной сложившейся ситуации явился целый ряд факторов.

В первую очередь, проявляемая забота общественности о повышении роли финансового контроля в системе государственного управления предполагает адекватное понимание его природы. Природа любого явления представляет собой выражение его сущности, конгломерат присущих ему свойств. По этой причине понимание природы финансового контроля – фундамент построения его целостной системы, залог её эффективного функционирования. Между тем, на сегодняшний день исследователи уделяют этому аспекту явно недостаточное внимание. В трудах ученых данный вопрос практически всегда игнорируется. А ведь экономические и правовые возможности государственного финансового контроля, изучению которых и посвящено большинство трудов научного сообщества, определены именно его природой [4]. Рассуждения и дискуссии, не опирающиеся на сущность рассматриваемого предмета, безосновательны, что, к сожалению, и наблюдается в сфере изучения и совершенствования государственного финансового контроля. Подобное отношение не может способствовать решению насущных проблем и выступает в качестве первопричины отсутствия в нашей стране действенного контроля финансовой сферы государства.

Помимо осознания природы, основой формирования чёткого представления об институте финансового контроля является также понимание механизма его функционирования. Залогом такого понимания служат постулаты [5], выступающие в качестве методологического фундамента осуществления контрольной деятельности в финансовой сфере.

В целях эффективного функционирования система финансового контроля должна основываться на следующих постулатах:

- ◆ финансовая отчетность и финансовые показатели могут быть проверены;
- ◆ конфликт интересов между проверяющим и администрацией проверяемой организации не является неизбежным;
- ◆ финансовая отчетность и подтверждающие её документы не содержат преднамеренные или иные искажения;
- ◆ удовлетворительное состояние службы внутреннего контроля повышает объективность данных в отчетности;
- ◆ постоянное следование стандартам учёта позволяет создать объективное представление о финансовом положении и результативности хозяйственной деятельности;
- ◆ то, что было справедливо для организации в про-

шлом, будет справедливым и в будущем, если нет доказательств обратного;

- ◆ деятельность контролера регламентируется исключительно его полномочиями;
- ◆ профессиональные обязанности контролера должны отвечать его должностному статусу;
- ◆ надежность учётной информации организации может быть признана в основном удовлетворительной после её проверки внешним контролером;
- ◆ информация, подвергшаяся проверке более полезна, чем не подвергшаяся ей.

Перечисленные постулаты, играющие важнейшую роль, постоянно подтверждают свою огромную значимость и легли в основу деятельности эффективно функционирующих систем финансового контроля многих государств мира. Осознание данных аксиоматических положений и их привнесение в российские реалии будет способствовать созданию действенной системы государственного финансового контроля, а также переосмыслению обществом роли его института, воспринимаемого сегодня в качестве ненужного пережитка авторитаризма.

Главным камнем преткновения в вопросе формирования эффективного контрольного механизма публичных финансов в Российской Федерации является отсутствие его общепринятой концепции. Выстраивание полноценной отечественной системы государственного финансового контроля требует системного решения разнообразных проблем, что возможно только в рамках научно обоснованной комплексной теории. Отсутствие научной теории контроля, учитывающей закономерности развития России, – одна из главных причин, тормозящих не только формирование действенной правовой базы контроля, но и практическое создание тесно взаимодействующих друг с другом элементов единой государственной контрольной системы.

На современном историческом этапе решать насущные проблемы с помощью механического копирования и привнесения мирового опыта стало уже невозможным. Укрепление России и взятый ею ориентир на построение системы эффективного управления требуют корректировки перенимаемых инструментов и методов, а также, в обязательном порядке, формирования собственной генеральной линии развития. В связи с этим разработка концепции государственного финансового контроля, которая стала бы базой для решения существующих проблем в освещаемой сфере, сегодня актуальна как никогда. Конечно, решать стоящие задачи представляется возможным и без зафиксированной общей теории, но при этом данное решение различных проблем будет но-

сильно несистемный характер и станет в большей мере подвержено центробежному влиянию различных интересов. Таким образом, разработка и принятие концепции развития государственного финансового контроля в Российской Федерации должна стать приоритетным направлением в сфере повышения эффективности управления страной.

Итак, отсутствие общепринятой концепции развития государственного финансового контроля в Российской Федерации, основанной на четком представлении о его природе и методологических постулатах, является основной причиной безрезультатного и недостаточно эффективного исследования проблем реализации контрольной функции государственного управления в финансовой сфере, а также практического применения выдвигаемых предложений для их решения.

А проблем сегодня более чем предостаточно.

До сих пор правовое положение государственного финансового контроля, не говоря уже о государственном аудите, в Российской Федерации не определено должным образом. Само понятие "государственный финансовый контроль", которым оперируют во многих нормативных правовых актах в наиболее ясной форме дано лишь в Указе Президента РФ от 25.07.1996 № 1095 "О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации". Бюджетный кодекс Российской Федерации, который по юридической силе, выше, чем данный Указ, содержит, как ни странно, информацию лишь о формах государственного финансового контроля. Ситуацию не изменил и Приказ Министерства Финансов Российской Федерации от 25.12.2008 №146н "Об обеспечении деятельности по осуществлению государственного финансового контроля". Что касается разрабатываемого ещё с 1996 года проекта закона "О государственном финансовом контроле в Российской Федерации" и призванного разрешить вопросы о задачах, правах, формах и методах работы контрольных органов, то он так и остался в качестве проекта.

В конце 2011 года сессией Генеральной ассамблеи ООН была принята резолюция о влиянии финансового контроля на качество государственного управления. Этим документом ООН признала "важную роль высших ревизионных учреждений в повышении эффективности, подотчетности, результативности и прозрачности государственного управления, что способствует достижению национальных целей и приоритетов в области развития, а также согласованных на международном уровне целей в области развития, в том числе сформулированных в Декларации тысячелетия" [6]. Между тем, на сегодняшний день в России отсутствует орган, который бы имел статус высшего ревизионного учреждения, что в правовом аспекте делает затруднительным применение рекомендаций мирового сообщества и использование наработан-

ного опыта. Казалось бы, таким учреждением в нашей стране является Счетная палата Российской Федерации. Однако, согласно ст. 1 Федерального закона от 11.01.1995 № 4-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации" это постоянно действующий орган государственного финансового контроля, образуемый Федеральным Собранием Российской Федерации и подотчетный ему, что на деле не соответствует сложившейся многолетней практике.

Разрешить сложившуюся ситуацию призван разработанный проект новой редакции указанного Закона, закрепляющий за Счетной палатой статус постоянно действующего высшего органа внешнего государственного аудита (контроля), а также дающий развернутое определение понятия государственный аудит.

Серьезной проблемой России в сфере государственного управления является отсутствие генеральной линии в практическом формировании органов, призванных обеспечить контроль за достоверностью формирования бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения его проекта, целевым, эффективным и результативным использованием бюджетных средств [7]. Вследствие этого сложилось переплетение различных тенденций, не позволяющих сформировать единую, стройную и эффективную систему, в результате чего отсутствует взаимосвязанность указанных органов в их компетенции, методиках и результатах. В структурном аспекте создание полноценной системы органов государственного финансового контроля в Российской Федерации завершилось с принятием Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ "Об общих принципах организации и деятельности региональных и муниципальных контрольно-счетных органов". Помимо структурного, данная система должна также отвечать требованию методологического единства, а также функциональной определенности, по той простой причине, что отсутствие унифицированных методик и принципов осуществления контрольных мероприятий приводит к несовместимости полученных результатов и, соответственно, не позволяет объективно оценить деятельность института государственной власти. Эффективность системы органов государственного финансового контроля обеспечивается на основе четкого определения их функций, разграничения



полномочий, координации деятельности и видов ответственности, что говорит о необходимости унификации и стандартизации контрольной функции управления. Между тем на сегодняшний день российские реалии, к сожалению, не соответствуют указанным критериям. Это обстоятельство является серьезной преградой на пути к созданию отлаженного механизма контроля публичных финансов.

Результатом неразрешенности перечисленных проблем является слабая отдача контрольной деятельности в финансовой сфере, и, как следствие, неспособность преодолеть негативные процессы в государстве – корруп-

цию, теневую экономику, системные нарушения законодательства. Неиспользуемый должным образом данный инструмент повышения эффективности функционирования системы государственного управления не способствует раскрытию имеющегося в Российской Федерации огромного потенциала для развития.

Одним словом, формирование отлаженного механизма государственного финансового контроля на сегодняшний день залог достижения той общей для всех нас цели, которая так лаконично и точно была определена ярчайшим государственным деятелем П.А. Столыпиным: "Нам нужна Великая Россия!".

ЛИТЕРАТУРА

1. Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2013–2015 годах [<http://news.kremlin.ru/acts/15786>].
2. Лимская декларация руководящих принципов контроля (принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме (Республика Перу) в 1977 году).
3. Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации [<http://news.kremlin.ru/news/17118>].
4. Овсянников Л.Н. Природа финансового контроля. – Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал 2012, № 3.
5. Mautz R.K., Sharaf H.A. The Philosophy of Auditing. – Sarasota, American Accounting Association, 1961.
6. Резолюция Генеральной ассамблеи Организации Объединенных Наций № A/RES/66/209 "Содействие повышению эффективности, подотчетности, результативности и прозрачности государственного управления путем укрепления высших ревизионных учреждений" от 22.12.2011 [<http://daccess-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/471/38/PDF/N1147138>].
7. Региональный финансовый контроль в современной России: Монография / Е.Н. Кондрат. – М.: Юстицинформ, 2011.

© М.Ю. Иванов, (MAXIM6960@yandex.ru), Журнал «Современная наука: Актуальные проблемы теории и практики»,

