

К ВОПРОСУ О СТРАТЕГИИ И ТАКТИКЕ РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

УДК 336.1

И. А. Аветисян

О ГОСУДАРСТВЕННОМ ФИНАНСОВОМ КОНТРОЛЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

В статье показывается, что в рыночных условиях хозяйствования возрастает роль государственного финансового контроля. Вносятся предложения по совершенствованию его организации и повышению эффективности.

О необходимости построения эффективного государственного финансового контроля в Российской Федерации речь идет давно. В экономической литературе за последние годы опубликовано немало работ, посвященных этой проблеме, а также приняты многочисленные правовые и нормативные акты, регламентирующие разные аспекты организации государственного и муниципального финансового контроля.

Однако теоретические и методологические вопросы сущности финансов и влияние последней на содержание государственного финансового контроля, определение его целей и задач остаются недостаточно исследованными. В стране до сих пор не разработаны концептуальные подходы к формированию единой системы государственного финансового контроля, не

создана соответствующая требованиям дня теоретическая, правовая и методологическая база. Еще не принят общий (единый) федеральный закон о государственном финансовом контроле в РФ, отсутствует единая концепция по его осуществлению, не дано законодательное определение многих категорий и понятий, недостаточно четко разграничены функции субъектов контроля и т.д.

Эта ситуация породила неоправданную множественность и многократное дублирование государственного финансового контроля. В настоящее время в РФ функционирует конгломерат разрозненных звеньев государственного финансового контроля, в том числе и на высшем уровне, слабо взаимодействующих между собой и при низком уровне его эффективности. Случается, что один и тот же хозяйствующий субъект подвергается проверке со стороны нескольких контрольных органов. Такой непрерывный контрольный процесс лишен подчас практического смысла и вызывает негативное отношение. Этим можно объяснить также неравноправие разных органов государственного финансового



АВETИCЯН

Ишхан Арташевич — д.э.н., профессор кафедры финансов и кредита Вологодского государственного технического университета.

контроля и беспредметную полемику о том, какой контроль «главнее» и «полезнее» – внешний либо внутренний, при фактическом отсутствии иногда последнего в отдельных организациях и ведомствах.

Сущность любой экономической категории, в том числе финансов, проявляется в ее функциях. Именно через функции финансов реализуется их назначение в экономике и других сферах общественной жизни. Финансам присущи в основном распределительная и контрольная функции. Государственный финансовый контроль является формой реализации контрольной функции финансов. При этом финансовый контроль и контрольная функция финансов не идентичные (хотя и взаимосвязанные) понятия. Финансовый контроль выражает одну из важных сторон управленческой функции государства через соответствующие контрольные органы. Его содержание носит нестатичный характер, т.е. подвержено организационно-структурным и институциональным изменениям в зависимости от конкретных задач по реализации государственной финансовой и экономической политики на данном этапе развития страны. Контрольная функция финансов – это присущее финансам внутреннее свойство, создающее объективные предпосылки для осуществления финансового контроля. Содержание контрольной функции при этом постоянно и не меняется при переходе от одного общественно-экономического строя к другому.

Вместе с тем, как инструмент формирования и использования различных фондов денежных средств, финансы выражают ход распределительного процесса. Контрольная функция финансов реализуется в контроле за распределением (перераспределени-

ем) стоимости ВВП и национального дохода по соответствующим фондам денежных средств и использованием их по целевому назначению. Следовательно, контрольная функция финансов действует не изолированно, а в тесном единстве с распределительной функцией. Распределительная и контрольная функции финансов отражают две неразрывные стороны одного и того же воспроизводственного процесса общественного производства.

В рыночных условиях хозяйствования роль государственного финансового контроля многогранно возрастает. Он становится важнейшей управленческой функцией государства, и его назначение заключается в содействии реализации государственной экономической и финансовой политики, обеспечении эффективного использования государственных финансовых средств, в частности государственных бюджетных средств и средств бюджетов государственных внебюджетных фондов. Содержание государственного финансового контроля сводится к проверке деятельности органов законодательной (представительной) и исполнительной власти государственного управления, а также других участников (хозяйствующих субъектов) бюджетного процесса с точки зрения соблюдения законности, эффективности и прозрачности их действий в области образования, распределения и использования фондов денежных средств государства (бюджетного фонда и внебюджетных фондов).

Хорошо функционирующая система управления государственными финансами требует в первую очередь формирования качественных и реалистических бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, затем создания эффективных механизмов

организации их исполнения, а также применения четко налаженных методов, форм и правовых норм контроля за исполнением указанных бюджетов. Для того чтобы законодательные (представительные) и исполнительные органы государственного управления и хозяйствующие субъекты выполняли свои задачи в строгом соответствии с предписанными законами и другими правовыми нормами, регламентирующими их деятельность в области образования, распределения и использования фондов денежных средств государства, необходимо, чтобы эта деятельность осуществлялась весьма эффективным и прозрачным образом, объективно необходим предварительный, текущий и последующий государственный финансовый контроль над управленческими структурами и хозяйствующими субъектами, распоряжающимися государственными бюджетными средствами. Именно государственный финансовый контроль позволяет сопоставить фактические результаты использования бюджетных средств с плановыми, выявить имеющиеся недостатки и правонарушения в области формирования (через предварительный контроль), процесса расходования (через текущий контроль) и определения состояния (через последующий контроль) использования указанных средств с целью повышения эффективности и качества управления государственными финансами.

В совокупности система государственного финансового контроля основывается на формировании многочисленных контролирующих органов, обеспечивающих контроль над потоками государственных финансовых средств на разных уровнях управления и субъектов хозяйствования. Краеугольным камнем иерархии государственного финансового контроля при этом является внутренний контроль.

Государственный внутренний финансовый контроль – это совокупность методов, приемов и систем мер, имеющих задачу проверки финансовой деятельности в рамках отдельных министерств, ведомств и хозяйствующих субъектов (предприятий, организаций, учреждений). Помимо внутреннего государственного финансового контроля в рамках отдельных министерств, ведомств и хозяйствующих субъектов осуществляется и внешний контроль. При внешнем государственном финансовом контроле речь идет о том, чтобы удостовериться, что законодательные (представительные) и исполнительные органы государственного управления, а также ответственные руководители министерств, ведомств и хозяйствующих субъектов (главные распорядители бюджетных средств, распорядители бюджетных средств, получатели бюджетных средств) выполнили свои задачи удовлетворительным (либо неудовлетворительным) образом с точки зрения соблюдения (либо несоблюдения) законности и эффективности при выделении и использовании государственных бюджетных средств. Нет сомнения, что эффективность внешнего государственного финансового контроля во многом зависит от того, насколько успешно функционирует система внутреннего государственного финансового контроля.

Законодательные органы государственной власти, представительные органы местного самоуправления осуществляют внешний государственный финансовый контроль (парламентский контроль) через специальные контрольные органы: Счетную палату РФ; контрольные палаты субъектов РФ и контрольные комиссии органов местного самоуправления. Внешний государственный финансовый контроль,

проводимый органами исполнительной власти (административный контроль), осуществляется Министерством финансов РФ через Федеральную налоговую службу, Федеральную службу финансово-бюджетного надзора, Федеральное казначейство, а также финансовыми органами субъектов РФ и органов местного самоуправления, главными распорядителями и распорядителями бюджетных средств.

В общей системе внешнего государственного финансового контроля верховенствует парламентский контроль, при котором законодательные (представительные) органы власти создают свои собственные и независимые контрольные органы (контрольно-счетные палаты) для внешнего контроля (аудита) деятельности органов исполнительной власти по формированию и исполнению бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов. Подтверждением этому служит то обстоятельство, что, согласно законодательству, при внешнем контроле (аудите) законодательные (представительные) органы государственной власти имеют право: на получение от органов государственной исполнительной власти необходимых сопроводительных материалов при утверждении бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов; получение от органов, исполняющих бюджеты, оперативной информации об их исполнении; утверждение (неутверждение) отчетов об их исполнении и т.д.

Однако, как было отмечено, в современной России до сих пор не выработана единая политика в области государственного финансового контроля, не отрегулирована его нормативно-правовая база, отсутствует координация внешнего контроля между законодательными и исполнительными

органами власти. В результате органы исполнительной власти всех уровней сегодня, защищая свои интересы в бесконтрольном распоряжении государственными бюджетными средствами, всячески пытаются ограничить внешний контроль за своей деятельностью со стороны контрольно-счетных органов, образованных законодательной властью. Это снижает уровень эффективности и государственного финансового контроля в целом.

Снижение эффективности и ослабление государственного финансового контроля в современной России имеют свою историю. При переходе на рыночные отношения в 90-е годы XX века в России не учитывалось, что она обладала более 90% госмонопольной формы собственности на средства производства, и нужен был длительный период времени для разгосударствления указанной собственности и становления нормальной рыночной экономики, а главное, время, чтобы управленческие, производственно-коммерческие и финансово-банковские структуры научились вести хозяйственное дело, мягко говоря, «цивилизованно». Следовательно, государство не должно было сразу отказаться от контроля за финансовой деятельностью предприятий и организаций, включая негосударственные предприятия и организации. Во-первых, негосударственный сектор экономики в России располагал огромным богатством, которое в ходе реформ в значительной мере бесплатно или по льготной оценке, а также другими недозволенными (а нередко и преступными) путями перешло к ним из государственной собственности. Кроме того, общеизвестно, что распространение государственного финансового контроля на частнопредпринимательскую деятельность осуществляется путем проверки

правильности составления налоговых расчетов и деклараций, выполнения предприятиями государственных заказов, финансируемых из бюджета, при предоставлении частным предпринимателям, предприятиям различных форм собственности субсидий, дотаций, бюджетных кредитов, а также налоговых льгот. Во-вторых, значительная часть негосударственных предприятий и организаций в России при переходе к рыночной экономике еще не наработала собственного финансового капитала, а имеющаяся же их финансовая база была создана за счет мошеннических операций с ваучерами и другими ценными бумагами в кредитно-банковских структурах и на финансовом рынке. В-третьих, в сложившейся финансово-банковской структуре, на крупных предприятиях, в объединениях, финансово-промышленных группах государству и гражданам принадлежала значительная часть акций и других видов ценных бумаг от приватизации государственной собственности, оставшаяся также вне государственного контроля.

К сожалению, реформирование экономики в России шло не эволюционным путем, а носило форсированный и «крутой» характер, осуществлялось методом «шоковой терапии». Более того, программа перехода на рыночные отношения, основанная на либерально-монетаристическом подходе, послужила также основанием для поспешного упразднения отдельных звеньев государственного финансового контроля и резкого его ослабления. Это коснулось прежде всего системы внутреннего финансового контроля, когда в некоторых министерствах и ведомствах контрольные подразделения были упразднены, а в отдельных предприятиях и организациях их фактически не стало. В резуль-

тате за весь период перехода на рыночные отношения в России ускоренными темпами возросло число таких правонарушений и экономических преступлений, как незаконность приватизации государственной собственности, растраты и хищения, разбазаривание и воровство в особо крупных размерах государственных финансовых средств, коррупция, нецелевое использование бюджетных и внебюджетных средств и др. Анализ процессов приватизации государственной собственности в РФ за 1993 – 2003 гг., проведенный Счетной палатой РФ по итогам проверок, показал, что в ходе приватизации получили широкое распространение новые для России виды экономических преступлений: подделка ценных бумаг, недобросовестные рекламные кампании, организация «финансовых пирамид» и др. Из-за ослабления, а порой и полного отсутствия государственного финансового контроля в стране создавались условия, позволяющие проводить операции по «отмыванию» «теневых» капиталов, передаче значительной части государственного имущества в собственность криминальных структур, что усиливало их влияние на различные сферы экономики и политической жизни.

Число вышеназванных видов экономических преступлений в современной России, к сожалению, продолжает расти по сей день. Так, например, при обсуждении в Государственной Думе проекта закона «Об исполнении федерального бюджета за 2004 год» в докладах заместителя Генпрокуратуры и главы Счетной палаты РФ о результатах проверок по исполнению указанного бюджета выявлены десятки тысяч преступлений. Это хищения, мошенничество, халатность, злоупотребление служебным положением и

«букет» других преступлений, причинивших значительный ущерб бюджету, а значит и государству. По всему спектру бюджетных отношений в 2003 г. правонарушений было 33 тысячи, а в 2004 г. – уже 60 тысяч. Установлены факты нарушения норм 30 статей Бюджетного кодекса РФ, 103 факта нецелевого использования бюджетных средств, что привело к потере в бюджете 2004 года 201,5 млн. руб.¹

До сих пор Прокуратура РФ разбирается с запутанными кредитными схемами в Приморском крае, Орловской, Новосибирской областях. В Дагестане в рамках целевой программы «Юг России» республиканское правительство за счет бюджетных средств профинансировало местную коммерческую структуру на 87 млн. рублей. В Ингушетии по вине должностных лиц бюджет недосчитался 25 млн. руб. В Ростовской области на закупку товаров без всяких конкурсов было использовано 74 млн. руб., предусмотренных в бюджете на поддержку угольной отрасли. В Ульяновской области, наоборот, закупка топлива для областных организаций производилась на конкурсных торгах, но участвовали в них только фирмы-посредники, в результате чего цены на мазут выросли на 40–60%, а областной бюджет недополучил 40 млн. руб. Подобные схемы применялись во многих регионах страны, бюджетные растраты исчисляются миллиардами рублей. В вооруженных силах должностные лица занимались махинациями с жилищными сертификатами – установлено 10 тыс. таких нарушений². Все это стало возможным из-за отсутствия государственного финансового контроля, в частности

внешнего государственного финансового контроля, проводимого органами исполнительной власти.

Из вышеизложенного следует, что государственный финансовый контроль в современной России характеризуется как несовершенный, слабый и малоэффективный. Поэтому необходимость принятия единого федерального закона о государственном финансовом контроле в РФ сегодня ни у кого не вызывает сомнения. При этом напомним, что установление правовых основ единого рынка, единого экономического и финансового пространства, системы валютного и таможенного регулирования согласно Конституции РФ отнесено к предметам ведения РФ, соответственно и принимаемые федеральные законы по этим вопросам имеют прямое действие на всей территории страны. Одним из таких правовых актов, на наш взгляд, и должен стать федеральный закон о государственном финансовом контроле в РФ. Необходимо создать единую систему государственного финансового контроля, объединяющую внутренний и внешний контроль с тесными горизонтальными и вертикальными связями, с единой правовой, методологической и методической базой.

Единый государственный финансовый контроль в РФ должен функционировать на всех уровнях властной иерархии, подчиняясь общим для всех элементов системы требованиям и процедурам. И тот факт, что органы местного самоуправления в соответствии с Конституцией РФ не относятся к органам государственной власти, на наш взгляд, не дает никаких оснований вывести муниципальный финансовый контроль за пределы единой системы государственного финансового контроля. Во-первых, бюджеты муниципальных образований (местные

¹ Советская Россия. – 2006. – 21 марта. – С. 2.

² Там же.

бюджеты), будучи финансовой базой обеспечения деятельности органов местного самоуправления, являются составной частью бюджетной системы РФ, основополагающим принципом которой в соответствии с Бюджетным кодексом РФ является принцип единства. Во-вторых, основная часть расходов социальной сферы (образование, здравоохранение и др.) страны финансируются за счет местных бюджетов. В-третьих, для всех видов бюджетов, входящих в состав бюджетной системы РФ, бюджетным законодательством установлены единые принципы и процедуры, в соответствии с которыми осуществляется бюджетный процесс, объединяющий несколько стадий, ключевой из которых является контроль. Соответственно, и финансовый контроль за формированием и использованием средств федерального бюджета, и финансовый контроль за формированием и использованием средств региональных бюджетов, и финансовый контроль за формированием и использованием средств местных бюджетов – это все составные части единой системы государственного финансового контроля, которые должны осуществляться на всех уровнях власти соответствующими органами как внешнего, так и внутреннего контроля.

Вследствие многократного дублирования проверок разными контрольными органами и невозможностью обеспечения сравнимости результатов этих проверок, а также из-за отсутствия единого государственного финансового контроля в настоящее время в РФ не полностью контролируются все государственные финансовые ресурсы, т.е. значительная часть этих ресурсов вообще остается вне контроля. И никто не может сказать, каких именно, поскольку общего учета контрольных мероприятий, проводимых

разными контрольными органами, и их сводных результатов в масштабе страны тоже нет.

Важным аспектом совершенствования государственного финансового контроля является повышение эффективности реализации его результатов, т.е. материалов ревизий и проверок. От результативности реализации материалов ревизий и проверок во многом зависит оценка уровня эффективности контрольной работы в целом.

Существующая практика передачи правоохранительным органам материалов проверок и ревизий, содержащих факты финансовых нарушений и экономических преступлений, борьбы с этими нарушениями и привлечения должностных лиц за правонарушение к уголовной и другим мерам ответственности в РФ на сегодняшний день оказывается малоэффективной. К тому же значительная часть материалов ревизий и проверок не доходит до суда. Прокуроры и следователи нередко прекращают или даже не начинают расследование, пользуясь стандартной формулировкой «за отсутствием состава преступлений». Единоличным решением сводятся на нет результаты многодневного кропотливого труда специалистов-ревизоров (аудиторов). Действующий порядок реализации материалов ревизий и проверок слишком бюрократизирован. Например, такое новшество административного плана, как заключение надуманных договоров между контролером-ревизором и сотрудником Министерства внутренних дел (милиционером), загружает ревизоров бумаготворчеством и тем самым снижает уровень оперативности и эффективности реализации материалов проверок и ревизий.

О низком уровне эффективности реализации материалов проверок и ревизий свидетельствуют данные

нижеприведенной *таблицы*, составленной по отчетам Контрольно-ревизионного управления Минфина РФ по Вологодской области.

За 2002 – 2004 гг. общее количество ревизий и проверок КРУ Минфина РФ по Вологодской области сократилось в 2,4 раза, а количество ревизий и проверок, по которым выявлены финансовые нарушения, – на 54 единицы, тогда как сумма указанных нарушений за этот период увеличилась более чем в два раза. При этом количество материалов, переданных органам прокуратуры и правоохранительным органам, в 2002 г. составило 30% от общего количества ревизий и проверок, по которым выявлены финансовые нарушения, а в 2004 г. – лишь 20%. Сумма выявленных финансовых нарушений

по материалам ревизий и проверок, переданным органам прокуратуры и правоохранительным органам, в 2002 г. составила 36,4% от общей суммы финансовых нарушений, а в 2004 г. снизилась до 10,2%. Сумма возмещенных финансовых нарушений и взысканных штрафных санкций в 2002 г. составила 5,9% от общей суммы финансовых нарушений, в 2004 – 23,2%.

С целью повышения результативности реализации материалов проверок и ревизий, на наш взгляд, органы государственного финансового контроля должны напрямую выступать представителями государства в любых случаях, когда речь идет о финансовых нарушениях и экономических преступлениях, вскрытых контролерами-ревизорами. Потребуется,

Динамика реализации материалов проверок и ревизий Контрольно-ревизионного управления Министерства финансов РФ по Вологодской области за 2002 – 2004 гг.

Показатели	2002 г.	2003 г.	2004 г.
1. Количество ревизий и проверок (единиц)	905	680	381
2. Количество ревизий и проверок, которыми выявлены финансовые нарушения (единиц)	283	295	229
3. Сумма финансовых нарушений – всего, тыс. руб.	218 364	207 755	479 187
Из них:			
– нецелевое использование бюджетных средств	92 055	12 125	5 902
– неэффективное использование материальных ресурсов по части государственной и муниципальной собственности	4 069	6 402	4 090
– недостача денежных средств и материальных ресурсов	6 055	5 196	1 139
– недопоступления платежей в бюджет	79	1 258	2 832
– неправомерное расходование денежных средств и материальных ресурсов	-	124 619	348 603
– другие финансовые нарушения	116 106	68 155	116 621
4. Передано органам прокуратуры и правоохранительным органам материалов ревизий и проверок (единиц):	72	93	43
– на сумму выявленных финансовых нарушений, тыс. руб.	78 858	43 206	49 142
5. Количество возбужденных уголовных дел по материалам ревизий и проверок, проведенных без предварительно вынесенных мотивированных постановлений правоохранительными органами (единиц)	8	28	13
6. Принято постановлений и решений органами государственной власти и местного самоуправления по результатам ревизий и проверок (единиц)	1	11	4
7. Число лиц, привлеченных к дисциплинарной ответственности (чел.)	94	70	46
8. Число лиц, привлеченных к материальной ответственности (чел.)	82	31	11
9. Сумма возмещенных финансовых нарушений и взысканных штрафных санкций – всего, тыс. руб.	12 101	22 630	111 222
Из них:			
– взыскание с виновных лиц руководством проверенных организаций	86	70	8
– восстановлено в добровольном порядке	12 015	20 542	5 640

Примечание. Данные таблицы рассчитаны на основе проверок КРУ Минфина РФ по Вологодской области (ныне – Федеральная служба финансово-бюджетного надзора Минфина РФ по Вологодской области).

конечно, более четкая и обоснованная по сравнению с тем, что есть, классификация финансовых нарушений, а соответственно, и наказаний за них. Для этого необходимо также разработать и внедрить в практику контрольной работы единые ревизионные стандарты, которых для контролирующих органов (кроме как для аудиторов Счетной палаты) сегодня в России нет. Так, например, деятельность контролеров-ревизоров Министерства финансов РФ строится по инструкции о порядке проведения ревизии и проверки контрольно-ревизионными органами только для данного министерства. В военном ведомстве ревизии и проверки проводятся по военному регламенту, в железнодорожном ведомстве – по своему, в субъекте Федерации – по местному. И так далее. А ведь во всех этих случаях речь идет об одном и том же предмете контроля – расходе государственных, преимущественно бюджетных, средств, об одних и тех же объектах – организациях, получающих и использующих эти средства, об одних и тех же людях – руководителях и бухгалтерах проверяемых организаций. Спрашивается, почему эти организации должны в каждом отдельном случае подстраиваться под разные требования контролеров-ревизоров разных ведомств, выступающих от одного лица – государства?

Нам представляется, чтобы устранить этот недопустимый в правовом государстве произвол, в предлагаемом едином федеральном законе о государственном финансовом контроле необходимо наряду с законодательным определением многих понятий и категорий по контролю четко записать правовые основы государственных финансовых ревизий и проверок, единые ревизионные стандарты, порядок

оформления их результатов, а также права и обязанности сторон контрольного процесса.

Немаловажное значение имеет разработка критериев оценки эффективности контрольной работы, которая в РФ пока отсутствует. Критерии эффективности контроля – результативность, действенность, экономичность позволяют судить о контрольной работе только в общей форме. Конкретно оценивать практические результаты контрольной работы возможно только в условиях разработки и использования устойчивых и постоянных измерителей – количественных показателей. Если критерии достижения цели контроля имеют общий характер, то для количественных показателей характерно раскрытие внутреннего содержания контрольной работы. Количественные показатели эффективности контроля должны играть двойную роль: с одной стороны, свидетельствовать об уровне результативности работы контролирующего органа, а с другой – выявлять и устранять возникающие в подконтрольных субъектах нарушения. Это дает возможность оценить и качество указанной работы.

Поскольку, как было отмечено, цель государственного финансового контроля заключается в выявлении имеющихся недостатков и правонарушений в области формирования и расходования государственных финансовых средств, то его действенность напрямую зависит от четкости формулировок в нормативных правовых актах, определении содержания каждого вида правонарушений и степени ответственности за его невыполнение с применением санкций, адекватных ущербу, нанесенному в результате неправомερных действий или бездействия должностных лиц.

Во многих нормативных правовых актах, регламентирующих деятельность органов государственного финансового контроля, в качестве одной из задач выделяют контроль за законностью, эффективностью, рациональностью, целесообразностью использования средств бюджета, внебюджетных фондов и государственной собственности. Если понятие нецелевого использования бюджетных средств достаточно четко определено в Бюджетном кодексе (ст. 289) и нормативных актах Министерства финансов РФ как направление и использование их на цели, не соответствующие условиям получения указанных средств, определенным утвержденным бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным правовым основанием их получения, то вопрос о толковании понятий рациональности, эффективности, экономности до конца не решен.

На практике под рациональным использованием бюджетных средств принято понимать выбор наилучшего из нескольких предложенных вариантов выполнения поставленной задачи или решения какой-либо проблемы. В таком случае средства, потраченные на реализацию наилучшего варианта, можно признать использованными рационально. Но показатели эффективности и рациональности использования бюджетных средств не всегда совпадают. Возможны следующие варианты их оценки:

➤ вариант первый – рациональное и эффективное (выбран оптимальный путь решения проблемы, соблюден принцип эффективности бюджетных средств);

➤ вариант второй – рациональное, но неэффективное (выбран опти-

мальный путь решения проблемы, но принцип эффективности использования бюджетных средств не соблюден);

➤ вариант третий – не рациональное, но эффективное (принцип эффективности бюджетных средств соблюден в рамках выбранного пути решения, но он не является наилучшим среди имеющихся);

➤ вариант четвертый – нерациональное и неэффективное (кроме того, что выбранный путь не представляется самым оптимальным, при его реализации не был соблюден принцип эффективности использования бюджетных средств).

В то же время, если соблюдение установленного Бюджетным кодексом РФ (ст. 34) принципа эффективности и экономности использования бюджетных средств означает достижение заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижение наилучшего результата с использованием определенного бюджета объема средств, само понятие эффективности можно определить как соотношение между полученным результатом и затраченными средствами. В указанной статье Бюджетного кодекса РФ фактически отождествлены эффективность и экономность, что, конечно же, неправильно, ибо экономность только частный случай эффективности. Ничего не сказано в кодексе о показателях эффективности и порядке их определения. Все это говорит о необходимости четкого определения в Бюджетном кодексе РФ понятий эффективности, экономности и рациональности использования бюджетных средств.

Государственный финансовый контроль как организационная система во многом специфичен с точки зрения предмета и объекта его деятельности.

Не случайно то, что при измерении эффективности контрольной работы предлагается использовать как чисто количественные, так и качественные показатели. Научно-теоретический, методологический, правовой и методический подходы при установлении показателей эффективности контрольной работы заключаются в правильности формулирования принципов деятельности государственного финансового контроля, определении задач, выборе методов, установлении функций, очерчивании четких правовых полномочий контрольных органов и т.д. Поэтому разработка различных показателей эффективности государственного финансового контроля и контрольной работы, их систематизация, установление взаимосвязи и взаимозависимости между указанными показателями и полученными результатами является задачей, требующей проведения целенаправленной методологической, правовой и методической работы с использованием единых подходов и стандартов при организации ревизий и проверок, а также оформлении и реализации их материалов.

Известно, что в настоящее время реализуется Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах, одобренная Постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов». Основная суть этой реформы состоит в смещении акцентов бюджетного процесса от «управления бюджетными ресурсами (затратами)» на «управление результатами». В связи с этим возникла потребность более широкого использования в стране института независимого аудита в деятельности специализированных органов государственного финансо-

вого контроля и существенного расширения его функции в области управления государственными финансами.

В настоящее время в России аудиторские функции частично исполняют счетные палаты. Главная функция счетных палат – контроль за исполнением бюджета, анализ его отклонений от установленных показателей, выявление и предотвращение нецелевого использования бюджетных средств, определение эффективности и целесообразности расходования этих средств. В то же время счетные палаты не готовят аудиторское заключение и не осуществляют оценку результативности управления государственными и муниципальными финансами. Между тем, согласно Концепции реформирования бюджетного процесса, переход к бюджетированию, ориентированному на результат, требует не только контроля правильности расходования бюджетных средств, но и оценки результативности их использования по каждому бюджетному году и в целом при завершении каждой бюджетной программы. Учитывая значительно возрастающий объем работы в области аудита, думается, нет необходимости доказывать, что, наряду со счетными палатами, эту функцию в современной России должны выполнять также независимые аудиторские фирмы, практика создания которых давно существует в мире.

Вместе с тем хотелось бы особо отметить, что только принятием законов и совершенствованием законодательства по контролю проблему результативности и повышения эффективности государственного финансового контроля в современной России не решить. Для этого нужно, чтобы в стране господствовали также нормальные условия развития экономики, морально-

нравственные и духовные ценности, высокий уровень культуры и сознания, законопослушность людей. Известно, что за последние 15 лет, в ходе осуществления рыночных реформ, при ослаблении, а порой и полном отсутствии государственного регулирования хозяйственных процессов и государственного контроля в стране наряду с легально-официальной рыночной экономикой сформировалась также коррупционно-теневая экономика. В результате проводимой российским государством экономической политики, основанной на либерально-монетаристических концепциях, одним из «достижений» стало бурное развитие многообразных видов коррупционно-теневой хозяйственной деятельности, в которую так или иначе вовлечены многочисленные представители различных социальных групп населения, включая и высокопоставленных государственных чиновников. Судя по данным опроса социологической службы России «Левада-Центр», сегодня взятки дает каждый третий россиянин³.

В последнее время на заседаниях коллегий МВД, Генпрокуратуры ФСБ, в посланиях Федеральному Собранию, на заседаниях Госсовета, встречах с журналистами и других мероприятиях Президент РФ не раз клеймил коррумпированное чиновничество, которое рассматривает свои должности как кормушку. Россия только за 2005 год в Мировом рейтинге взяточничества скатилась на 30 позиций и теперь занимает 126 место среди 159 стран, находясь в малопочтенной компании с Албанией, Нигером и Сьерра-Леона (лидируют в списке Дания, Исландия, Финляндия, где мздоимство практически изжито⁴). Коррупцией и взяточ-

ничеством в современной России пронизаны все сферы общественной жизни, все этажи управления страной. Они носят уже системный характер и стали нормой жизни. Взяточничество достигло таких масштабов, при которых значительная часть важнейших решений в государстве принимается исходя из коррупционных интересов. Если в застойном периоде советского времени урон от взяточничества носил в основном моральный характер, то сейчас размеры государственного взяточничества носят характер сугубо экономического и угрожают безопасности страны.

При существующей социально-экономической политике в стране фактически разрушаются морально-нравственные устои общества, которое в течение многовековой истории строилось на основе таких ценностей, как совесть, стыд, ответственность, честность и т.д. Ныне средства массовой информации пропагандируют лозунги: «берите от жизни все», «живите одним днем», «обогащайтесь как можете». Под маской «свободы слова» и «прав человека» в стране царят безграничная вседозволенность и правовой беспредел.

Нет надобности доказывать, что в условиях вышеотмеченных неблагоприятных экономических ситуаций и нездорового морально-нравственного и духовного климата добиться в современной России построения эффективного государственного финансового контроля невозможно. Поэтому, как нам представляется, нужно проявить политическую волю и предпринять конкретные шаги по изменению курса социально-экономической политики государства на основе повышения роли государственного регулирования

³ Версия. – 2006. – №17. – С. 11.

⁴ Завтра. – 2006. – №17. – С. 6.

и государственного мышления всех чиновников. Необходимо также принять срочные меры по восстановлению в стране разрушенного духовного и морально-нравственного поля. Последнее, безусловно, является архиважной и одновременно весьма сложной задачей, для решения которой потребуется долгое время.

Однако все это не только не исключает, но и, наоборот, требует в первоочередном порядке совершенствовать законодательство, принять и упорядочить правовые нормативные акты по государственному финансовому контролю и, что самое главное, добиться ужесточения и неукоснительности его исполнения. Необходима также мобилизация всех здоровых сил общества, восстановление и усиление общественного контроля. Именно для этой цели недавно в России была создана Общественная палата – как еще один контрольный и надзорный орган над законодательной и исполнительной властью. Хотя экспертные заключения этого органа имеют исключительно рекомендательный характер. Это означает, что законодательным (представительным) органам власти ничего не мешает принять законы, даже если Общественная палата выступает против. Каковы будут результаты контроля Общественной палаты – покажет время.

Таким образом, проблема построения эффективной системы государственного финансового контроля в современной России носит многомасштабный и многогранный характер. Она

охватывает широкий круг вопросов научно-теоретического, социально-экономического, методологического, правового, методического, морально-нравственного и инструментального характера. Данная проблема должна решаться путем создания теоретической, методологической правовой базы, разработки концептуальных подходов по формированию единой системы государственного финансового контроля, принятия по нему общедо-федерального закона, а также путем применения соответствующих правовых норм и механизмов для оценки результативности и эффективности контрольной работы на всех уровнях властной иерархии. Вместе с тем реальное решение обозначенной проблемы возможно только в условиях изменения курса социально-экономической политики государства, повышения роли государственного регулирования и оздоровления морально-нравственного климата в обществе.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Аветисян, И.А.* Основы финансового менеджмента на макроуровне (вопросы теории и методологии): учеб. пособ. для вузов / И.А. Аветисян. – Вологда, 2001. – 191 с.
2. *Аветисян, И.А.* Об эффективности государственного бюджета и бюджетных расходов / И.А. Аветисян // Экономические и социальные перемены в регионе: факты, тенденции, прогноз. – Вып. 29. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2005. – С. 9-19.
3. *Овсянников, Л.Н.* Насущная необходимость закона / Л.Н. Овсянников // Финансы. – 2004. – №3. – С. 61-64.
4. Бюджетный кодекс Российской Федерации. – М: Велби; Проспект, 2006. – 216 с.