

Территориальные финансы

УДК 336.1(470)

ББК 65.261.8(2Рос)

© Аветисян И.А.

ПРОБЛЕМЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



АВETИСЯН ИШХАН АРТАШОВИЧ

доктор экономических наук, профессор кафедры «Финансы и кредит»
Вологодский государственный университет
заслуженный работник высшей школы РФ

В статье раскрываются основные причины низкого уровня существующего в России финансового контроля. Они имеют теоретико-методологический и методический, правовой и морально-нравственный характер. В современных условиях государственный и муниципальный контроль представляет собой сложную категорию, включающую в себя целый ряд направлений. Между тем из-за отсутствия общего (единого) закона российское финансовое законодательство не содержит четкого определения содержания термина «государственный и муниципальный финансовый контроль». Этот контроль должен базироваться на принципах законности, целесообразности и эффективности. К сожалению, эти принципы в современной России реализуются далеко не в полной мере. В статье обосновывается, что краеугольным камнем в иерархии государственного и муниципального финансового контроля является внутренний контроль – совокупность методов и приемов проверки финансовой деятельности в рамках отдельных ведомств и хозяйствующих субъектов. Но обеспечить его эффективность невозможно без внешнего контроля. В статье дается развернутый анализ качества внутреннего и внешнего контроля. Представляются количественные параметры организации финансового контроля на территории Вологодской области, показывающие его несовершенство, особенно в свете тех требований, которые диктует сложная обстановка в экономике страны и регионов.

На основе проведенного анализа представляются критерии оценки эффективности контрольной работы: результативность, действенность, экономичность. Предлагается методика расчета этих критериальных показателей. Эффективность государственного и муниципального финансового контроля рассматривается как его макроэффектив-

ность, представляющая собой сумму эффектов, полученных от мероприятий контроля, а также как промежуточная эффективность деятельности органов государственного и муниципального финансового контроля.

Накопленные проблемы должны решаться путем разработки новых концептуальных подходов к формированию единой системы государственного и муниципального финансового контроля, прежде всего путем принятия специального федерального закона, применения соответствующих правовых норм и механизмов для оценки результативности и эффективности контрольной работы на всех уровнях властной иерархии страны.

Обеспечение построения эффективного государственного и муниципального финансового контроля в России диктует необходимость отказа от дискредитировавшего себя либерально-монетаристского курса и перехода к регулируемой государством модели развития рыночной экономики.

Государственный и муниципальный контроль, принципы организации контроля, критерии эффективности контроля, совершенствование законодательства о контроле.

Государственный и муниципальный финансовый контроль (ГМФК) следует рассматривать как форму реализации контрольной функции финансов, охватывающую всю совокупность денежных отношений, возникающих в процессе формирования, распределения и использования централизованных денежных фондов государства. Указанная система денежных отношений выступает в качестве объекта ГМФК, а непосредственно его предметом являются конкретные операции, осуществляемые субъектами хозяйствования с государственными и муниципальными финансовыми ресурсами и имущественными объектами. В этом отношении ГМФК является одной из важнейших функций управления государственными и муниципальными финансами. В рамках осуществления управленческого процесса он выступает и как способ установления «обратной связи», поскольку на основании данных, полученных в результате проведения финансового контроля, может производиться обоснованная корректировка ранее принятых решений и планов в области управления бюджетами (бюджетного менеджмента).

Охватывая систему финансово-бюджетных отношений на государственном

и муниципальном уровнях власти, ГМФК представляет собой сложную категорию, включающую в себя целый ряд направлений контрольной деятельности, в том числе налоговый, таможенный и бюджетный виды контроля. При этом налоговый контроль и таможенный контроль – отдельные сферы ГМФК, осуществляемые через Федеральную налоговую службу (ФНС) и Таможенный комитет (ТК), в то время как бюджетный контроль за формированием и использованием средств федерального, региональных и местных бюджетов осуществляется органами государственного (муниципального) финансового контроля.

Из-за отсутствия общего федерального закона о ГМФК в российском финансовом законодательстве до сих пор не содержится определения понятия ГМФК. Однако термин «государственный и муниципальный финансовый контроль» активно используется в бюджетном законодательстве, в частности, в Бюджетном кодексе РФ (раздел IX БК РФ). В связи с этим общепринятым считается то, что содержание ГМФК в России сводится к проверке деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти и ор-

ганов местного самоуправления, а также других участников (хозяйствующих субъектов) бюджетного процесса с точки зрения соблюдения принципов законности, целесообразности и эффективности управления государственными и муниципальными финансовыми ресурсами, а также материальными ценностями и нематериальными активами.

Соблюдение вышеназванных принципов как сущностных признаков содержания ГМФК в РФ является одновременно главной целью его осуществления. Например, соблюдение принципа законности предполагает соответствие финансово-хозяйственных операций участников бюджетного процесса требованиям законодательных и иных нормативных актов по формированию, распределению и использованию государственных и муниципальных финансовых ресурсов. Принцип целесообразности означает рациональность и приоритетность выделения финансовых средств на то или иное направление расходования, его соответствие целям социально-экономического развития страны, регионов и территорий муниципальных образований. Принцип эффективности может трактоваться двояко – либо как достижение определенной цели с наименьшими затратами, либо как достижение наилучшего результата в рамках строго определенного объема ресурсов. Это касается и эффективности использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности.

Приоритеты ГМФК изменяются в зависимости от того, о какой конкретно составляющей финансового контроля идет речь. Так, в налоговой сфере контролируется преимущественно соблюдение принципа законности. Бюджетный контроль ориентирован на все три перечисленных выше принципа, однако следует учитывать, что сегодня приоритет больше отда-

ется контролю за законностью и результативностью использования бюджетных средств, что объясняется двумя основными причинами. Во-первых, бюджетная система РФ долгое время основывалась на использовании так называемой затратной модели планирования и финансирования бюджетных расходов. Во-вторых, контроль за законностью при всей его важности является методически более простым, нежели контроль за эффективностью или результативностью, поскольку последние предполагают не только сравнение заданных показателей с фактическими, но и разработку критериев и показателей эффективности, являющихся по сути индивидуальными для каждого конкретного контрольного мероприятия. Поэтому в свете реализации требований Постановления Правительства РФ «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» от 22 мая 2004 года № 249 в стране был произведен переход от затратной модели планирования и финансирования бюджетных расходов к результативной модели. А в решении этой задачи весьма важная роль принадлежит повышению эффективности ГМФК.

О проблемах повышения эффективности ГМФК в современной России речь идет давно. В экономической литературе за последние годы опубликовано немало работ, посвященных указанным проблемам, а также приняты многочисленные законодательные и правовые нормативные акты, регламентирующие разные аспекты осуществления ГМФК и повышения его эффективности. Однако до сих пор не разработаны концептуальные подходы к формированию в стране единой системы ГМФК. В силу ее отсутствия до сих пор не дано законодательное определение многих категорий и понятий указанного контроля, недостаточно четко разграничены функции субъектов контроля и т. д. Такая ситуация породила неоправданную

множественность и многократное дублирование ГМФК. В настоящее время в России функционирует конгломерат разрозненных звеньев ГМФК (в том числе и на высшем уровне управления), слабо взаимодействующих между собой и низкоэффективных. 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 к ним. Этим можно объяснить также неравноправие разных органов ГМФК и бесплодную полемику о том, какой контроль «главнее» и «полезнее» – внешний либо внутренний.

В связи с этим следует особо отметить, что краеугольным камнем иерархии ГМФК является внутренний контроль. Он представляет собой совокупность методов, приемов и систем мер, имеющих задачу проверки финансовой деятельности в рамках отдельных министерств, ведомств и хозяйствующих субъектов (предприятий, организаций, учреждений). Помимо внутреннего ГМФК, осуществляется и внешний контроль, с помощью которого становится возможным удостовериться, что законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти и местного самоуправления, а также ответственные руководители министерств, ведомств и хозяйствующих субъектов (главные распорядители, распорядители и получатели бюджетных средств) выполнили свои задачи удовлетворительным либо неудовлетворительным образом с точки зрения соблюдения либо несоблюдения законности и эффективности при выделении и использовании государственных и муниципальных бюджетных средств.

Нет сомнения, что эффективность внешнего ГМФК во многом зависит от того, насколько успешно функционирует

система внутреннего контроля. При этом внешний ГМФК (парламентский контроль) осуществляется законодательными (представительными) органами государственной власти и органами местного самоуправления через специальные контролирующие органы: Счетную палату РФ, контрольные палаты субъектов РФ, контрольные комиссии органов местного самоуправления. Внешний ГМФК, проводимый органами исполнительной власти (административный контроль), осуществляется Министерством финансов РФ через Федеральную налоговую службу, Федеральную службу финансово-бюджетного надзора, Федеральное казначейство и финансовыми органами субъектов РФ и органов местного самоуправления, главными распорядителями и распорядителями бюджетных средств.

Необходимо отметить, что при отсутствии единого федерального закона о государственном финансовом контроле в стране не обеспечивается координация внешнего контроля между законодательными и исполнительными органами власти, а иногда между ними возникают противоречия интересов ведомственного характера. Например, органы исполнительной власти всех уровней, защищая свои интересы, всячески пытаются ограничить внешний контроль за своей деятельностью со стороны контрольно-счетных органов, образованных законодательной властью. Эта ситуация, безусловно, является одним из факторов снижения уровня эффективности ГМФК в целом по стране.

Снижение уровня эффективности и ослабление ГМФК в современной России имеет свою историческую причину, являющуюся одновременно основополагающим и главным фактором негативных последствий в области государственного финансового контроля страны. Дело в том, что при переходе на рыночные отношения в 90-х годах XX века в России не

учитывалось, что в советский период она обладала более чем на 90% госмонопольной формой собственности на средства производства и что нужен был длительный период времени (эволюционный) 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.

Государство не должно было сразу отказываться от контроля за деятельностью предприятий и организаций, включая негосударственные предприятия и организации. Во-первых, родившиеся негосударственные предприятия в России стали располагать огромным богатством, которое в ходе реформ в значительной мере бесплатно или по льготной оценке, а также другими недозволёнными (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 бюджетов разных уровней, при предоставлении предпринимателям субсидий, бюджетных кредитов и т. д. Во-вторых, значительная часть негосударственных предприятий и организаций в России при переходе к рыночной экономике еще не наработала собственного финансового капитала, а имеющаяся 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 финансово-промышленных группах государству и гражданам принадлежала значительная часть акций и других видов ценных бумаг от приватизации государственной собственности, которые остались тоже 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 к рыночным отношениям, основанная на либерально-монетаристской концепции, 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 на отдельных предприятиях и в организациях их фактически не стало. В результате за весь период перехода к рыночным отношениям в России возросло число таких правонарушений и экономических преступлений, как незаконность приватизации государственной собственности, растрата и хищения национального богатства, разбазаривание и воровство государственных средств в особо крупных размерах, мошенничество, коррупция, нецелевое использование бюджетных и внебюджетных средств, халатность, злоупотребление служебным положением и др. Из-за ослабления, а порой и полного отсутствия государственного (муниципального) финансового контроля в стране создавались условия, позволявшие проводить операции по «отмыванию» «теневых» (ворованных) капиталов, передаче значительной части государственного и муниципального имущества в собственность криминальных структур.

Число вышеназванных видов правонарушений и экономических преступлений в современной России, к сожалению, и по сей день не уменьшается. При этом особое место среди них занимают коррупция и взяточничество, которыми пронизаны все сферы общественной жизни, все этажи управления страной. Результатом проводимой российским государством в годы рыночных трансформаций экономической политики, основанной на либерально-монетаристских 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.

Несмотря на принимаемые государством в последние годы меры и принятие пакета законов по борьбе с коррупцией, ощутимых результатов пока не достигнуто. Коррупция и взяточничество 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. По этому поводу полностью можно согласиться с мнением Шамиля Султанова, который считает, что в современной России неофициально создана коррупционная система, являющаяся мощной политико-экономической корпорацией и одновременно законспирированной структурой, с которой бороться стало весьма затруднительным и невозможным¹. Если в «застойном» периоде советского времени урон от взяточничества носил в основном моральный характер, то сейчас его размеры угрожают безопасности страны, поскольку вышеотмеченная общенациональная коррупци-

онная система – это циничное недоверие правящего класса своему же государству.

Важнейшим условием совершенствования ГМФК является повышение эффективности реализации его результатов, т. е. материалов ревизий и проверок. От результативности реализации материалов ревизий и проверок во многом зависит уровень эффективности ГМФК в целом.

Существующая практика передачи правоохранительным органам материалов ревизий и проверок, содержащих факты финансовых нарушений и экономических преступлений, пока малоэффективна. Значительная часть материалов ревизий и проверок не доходит до судебных решений. Прокуроры и следователи нередко прекращали и даже не начинали расследование, пользуясь стандартной формулировкой «за отсутствием состава преступления». Единоличным решением фактически сводились на нет результаты многодневного кропотливого труда специалистов-ревизоров (аудиторов).

О низком уровне эффективности реализации материалов проверок и ревизий и, соответственно, в целом системы ГМФК свидетельствуют данные нижеприведенной таблицы, составленной по отчетам бывшего Контрольно-ревизионного управления (КРУ) Минфина РФ по Вологодской области за 2002 – 2004 гг. (таблица).

Из таблицы видно, что 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 году составило 30% общего количества ревизий и проверок, в ходе которых вы-

¹ Завтра. – 2014. – № 8. – С. 4

Таблица. Динамика реализации материалов проверок и ревизий КРУ Министерства финансов РФ по Вологодской области за 2002 – 2004 гг.

№ п/п	Показатель	2002 г.	2003 г.	2004 г.
1.	Количество ревизий и проверок, ед.	905	680	381
2.	Количество ревизий и проверок, которыми выявлены финансовые нарушения, ед.	283	295	229
3.	Сумма финансовых нарушений – всего, тыс. руб.	218364	207755	479187
	из них:			
	нецелевое использование бюджетных средств	92055	12125	5902
	неэффективное использование материальных ресурсов по части государственной и муниципальной собственности	4069	6402	4090
	недостача денежных средств и материальных ресурсов	6055	5196	1139
	недопоступление платежей в бюджет	79	1258	2832
	неправомерное расходование денежных средств и материальных ресурсов	-	124619	348603
	другие финансовые нарушения	196106	68155	116621
4.	Передано органам прокуратуры и правоохранительным органам материалов ревизий и проверок, ед.	72	93	43
	на сумму выявленных финансовых нарушений, тыс. руб.	78858	43206	49142
5.	Количество уголовных дел, возбужденных по материалам ревизий и проверок, проведенных без предварительно вынесенных правоохранительными органами мотивированных постановлений, ед.	8	28	13
6.	Принято постановлений и решений органами государственной власти и местного самоуправления по результатам ревизий и проверок, ед.	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.	12101	22630	111222
	Из них:			
	взыскано с виновных лиц руководством проверенных организаций	86	70	8
	восстановлено в добровольном порядке	12015	20542	5640

Источник: Аветисян И.А. О государственном финансовом контроле в современной России // Экономические и социальные перемены в регионе: факты, тенденции, прогноз. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2006. – Вып. 34. – С. 26.

явлены финансовые нарушения, а в 2004 году – лишь 20%. Сумма выявленных финансовых нарушений по материалам ревизий и проверок, переданных органам прокуратуры и правоохранительным органам, в 2002 году составила 36,4% общей суммы финансовых нарушений, а в 2004 году снизилась до 10,2%. Сумма возмещенных финансовых нарушений и взысканных штрафов в 2002 году составила 5,9% общей суммы финансовых нарушений, в 2004 году – 23,2%. Однако ни один человек не был привлечен к уголовной ответственности.

К сожалению, вышеуказанный низкий уровень результативности реализации материалов контрольной работы наблюдался также в последующие годы – как по Вологодской области, так и в целом по России. Подтверждением этому служит высказывание прежнего руководителя Счетной палаты РФ С.В. Степашина: «Как

Вы думаете, сколько уголовных дел было заведено по представленным материалам наших проверок? Пять! Да, да, всего пять уголовных дел... А теперь скажите, сколько человек понесло уголовное наказание? Ни единого. И если сегодня меня спросить, каков смысл существования Счетной палаты Российской Федерации, я не сумею ответить на этот вопрос. Я не чувствую себя нужным»². Возможно, именно по этой причине он попросил Президента РФ о своей отставке.

С целью коренного изменения указанной ситуации и повышения эффективности контрольной работы в 2014 году было заключено соглашение о сотрудничестве между Счетной палатой РФ и Министерством внутренних дел РФ. Подписанный руководителями этих ведомств документ направлен не столько «на повышение уровня взаимодействия ведомств по вы-

² Версия. – 2014. – № 4. – С. 4.

явлению, предупреждению и пресечению правонарушений в финансово-бюджетной сфере, а также в процессе использования федеральной собственности», как отмечалось в официальном сообщении Счетной палаты РФ, сколько на оптимизацию реальной работы как таковой. При выявлении нарушений, требующих принятия незамедлительных мер, контрольный орган вправе передать соответствующие материалы в Министерство внутренних дел до их утверждения коллегией Счетной палаты РФ. Это значит, что правоохранители смогут оперативно реагировать на проверки аудиторов, в том числе и возбуждать уголовные дела по горячим следам. Раньше подобной практики не было, и, как считают некоторые эксперты, именно это обстоятельство затрудняло принятие действенных мер реагирования по результатам аудиторских проверок. Межведомственное соглашение предусматривает широкое взаимодействие Счетной палаты РФ и Министерства внутренних дел РФ в ходе совместных контрольных мероприятий, а также во взаимообмене информацией о фактах незаконного использования федеральных средств и имущества и в проведении экспертиз проектов нормативных актов.

Немаловажное значение имеет разработка критериев оценки эффективности контрольной работы. 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 – качественных и количественных показателей. Если критерии достижения цели контроля имеют общий характер, то для качественных 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 цель ГМФК заключается в выявлении имеющихся недостатков и правонарушений в области формирования и расходования государственных и муниципальных финансовых средств, то его действенность напрямую зависит от четкости формулировок в нормативных правовых актах, определения содержания каждого вида правонарушений и степени ответственности за его невыполнение с применением санкций, адекватных ущербу, нанесенному в результате неправомерных действий или бездействия должностных лиц. В связи с этим, как было отмечено, одной из задач ГМФК является контроль за законностью, эффективностью, рациональностью, целесообразностью использования средств бюджетов, бюджетов внебюджетных фондов и государственной (муниципальной) собственности. Понятие нецелевого использования бюджетных средств четко определено в Бюджетном кодексе РФ (статья 306.4 БК РФ) и нормативных актах Министерства финансов РФ как направление и использование их на цели, не соответствующие условиям получения указанных средств, определенным утвержденной бюджетом бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным правовым основанием их получения. Толкование же понятий рациональности, эффективности, экономности до конца не определено.

На практике под рациональным и эффективным использованием бюджетных средств принято понимать выбор наи-

лучшего из нескольких предложенных вариантов выполнения поставленных задач 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 использования бюджетных средств);

– вариант второй – рациональное, но неэффективное (выбран оптимальный путь решения проблемы, но принцип эффективности использования бюджетных средств не соблюден);

– вариант третий – нерациональное, но эффективное (принцип эффективности использования 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 (статья 34 БК РФ) принципа эффективности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности), то само понятие эф-

фективности использования бюджетных средств можно определить как соотношение между полученным результатом и затраченными средствами. Фактически отождествлены понятия эффективности и экономности использования бюджетных средств, что, конечно же, неправильно, ибо экономность – только частный случай эффективности. Все это говорит о необходимости четкого определения в Бюджетном кодексе РФ понятий эффективности, экономности и рациональности использования бюджетных средств.

Нетрудно заметить, что ГМФК как управленческо-организационная система во многом специфичен с точки зрения предмета и объекта его деятельности. Не случайно, что при оценке и измерении эффективности контрольной работы требуется 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 ГМФК, в определении задач, выборе методов, обозначении функций, очерчивании четких правовых полномочий контрольных органов и т.д. Поэтому разработка различных показателей ГМФК и контрольной работы, их систематизация, установление взаимосвязи и взаимозависимости между указанными показателями и полученными результатами является задачей, требующей проведения целенаправленной методологической и методической работы с использованием единых подходов и стандартов при организации ревизий и проверок, а также оформлении и организации их материалов.

В связи с этим следует заметить, что разработанных и внедренных в практику контрольной работы единых ревизионных стандартов для контролируемых

органов (кроме 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 т. д. А ведь во всех этих случаях речь идет об одном и том же предмете контроля – о расходах государственных и муниципальных 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? Поэтому, как нам представляется, чтобы устранить этот недопустимый в правовом государстве произвол, при принятии федерального закона о государственном финансовом контроле РФ необходимо наряду с законодательным определением понятий и категорий по контролю четко записать также правовые основы государственных финансовых ревизий и проверок, единые ревизионные стандарты, порядок оформления их результатов, права и обязанности сторон контрольного процесса.

Выше было отмечено, что в целом ГМФК и его эффективность представляют собой сложные категории, которые характеризуются определенными критериями и показателями. Обычно, когда рассматриваются вопросы эффективности ГМФК как инструмента управленческой деятельности органов власти, прежде всего, имеется в виду адекватность

достигнутых в процессе его осуществления результатов намеченным целям с одновременным учетом произведенных затрат (затрат времени, материальных и денежных средств, трудовых ресурсов и т. д.). С учетом этого положения критерием эффективности ГМФК является отношение достигнутого контролирующим органом результата к поставленной цели. В широком смысле такими целями ГМФК являются рост темпов развития экономики, обеспечение стабильности финансово-бюджетной системы, увеличение доходной части государственных и муниципальных бюджетов и экономия их расходной части.

Конечный результат, то есть совокупность объективных последствий ГМФК – это главный критерий определения его эффективности. Получение данных о таком результате требует знания конкретного содержания деятельности контролирующего органа, реакции на его действия субъекта контроля, изменений, происходящих под влиянием контроля в управленческой деятельности хозяйствующих субъектов и т. д. Однако результаты контрольной работы будут неточными, если не учитывать сопровождающие проведение контроля затраты: длительность проверок и ревизий, число участвующих в них лиц, различного рода расходы (транспорт, командировки) при выезде на место и т. п. Затраты на проведение контроля могут быть большими или меньшими и должны соизмеряться с его результатами. В связи с этим одним из критериев эффективности ГМФК является его экономичность. Кроме того, критерий действенности отражает то положительное влияние, которое он оказывает на содержание деятельности проверяемого органа или лица. Показатели, отражающие степень воздействия ГМФК на деятельность подконтрольного субъекта или лица, а также его влияние на содер-

жание их управленческой деятельности, ее стиль, могут быть при этом подразделены на количественные и качественные.

Структура эффективности ГМФК состоит из двух частей: во-первых, это макроэффективность ГМФК и, во-вторых, промежуточная эффективность деятельности органа ГМФК.

Макроэффективность – это сумма эффектов, которые получены от проведения ГМФК и которые можно классифицировать следующим образом:

1. Социальный эффект ГМФК проявляется в том, что по его результатам применяются меры к лицам, допустившим нарушение финансово-бюджетного законодательства, включая их привлечение к уголовной ответственности. Кроме того, ГМФК за исполнением бюджетов не должен позволять отвлечения средств, предусмотренных на финансирование социальных программ – развитие образования, здравоохранения, пенсионного обеспечения и др.

2. Организационный эффект ГМФК заключается в том, что по итогам контрольных мероприятий, проводимых, в частности, Счетной палатой РФ, предлагаются меры по улучшению структуры федеральной исполнительной власти, в результате которых должно повышаться качество управляемости в государстве, сокращаться излишние звенья управленческого аппарата, а при необходимости создаваться новые звенья для улучшения оперативного управления экономикой и социальной сферой страны.

3. Экономический эффект ГМФК достигается в результате улучшения деятельности органов исполнительной власти разных уровней управления в части обеспечения экономии бюджетных и внебюджетных средств.

4. Промежуточная эффективность деятельности органов ГМФК – это соотношение экономических результатов исполне-

ния представлений и предписаний (возврат средств в бюджеты, включая штрафные санкции, возврат средств на бюджетные счета предприятий и организаций и т. д.) и затрат на содержание органов ГМФК.

Количественная оценка макроэкономической эффективности ГМФК может быть определена по следующей формуле:

$$\mathcal{E}_{\text{эф}} = \frac{\mathcal{E}_c + \mathcal{E}_o + \mathcal{E}_э}{\mathcal{Z}}, \quad (1)$$

где:

$\mathcal{E}_{\text{эф}}$ – экономическая эффективность,

\mathcal{E}_c – денежное выражение социального эффекта,

\mathcal{E}_o – денежное выражение организационного эффекта,

$\mathcal{E}_э$ – денежное выражение экономического эффекта,

\mathcal{Z} – затраты на содержание органов ГМФК.

Как видно из формулы, показатели эффективности контроля не везде можно оценить количественно и в денежной форме, поэтому в практической деятельности наиболее приемлем упрощенный расчет экономической эффективности ГМФК:

$$\mathcal{E}_{\text{эф}} = \frac{\mathcal{E}_б + \mathcal{E}_c}{\mathcal{Z}}, \quad (2)$$

где:

$\mathcal{E}_б$ – средства, возвращенные на бюджетные счета,

\mathcal{E}_c – средства, полученные в результате улучшения деятельности объекта контроля.

Количественная оценка промежуточной эффективности деятельности конкретного органа ГМФК рассчитывается по формуле:

$$\mathcal{E}_{\text{эф}} = \frac{\mathcal{E}_б}{\mathcal{Z}}, \quad (3)$$

Наконец, хотелось бы здесь особо отметить, что только принятием законов, совершенствованием законодательства и методики по определению количе-

ственных и качественных показателей проведения контрольной работы проблему результативности и эффективности ГМФК в современной России не решить. Для этого нужно, чтобы в стране господствовали нормальные условия развития отечественной экономики, морально-нравственные и духовные ценности, высокий уровень культуры и сознания, а также законопослушность граждан. Ведь известно, что за все годы осуществления рыночных реформ и проведения экономической политики государства, основанных на либерально-монетаристских концепциях, как отмечалось, в России сформировалась наряду с легально-официальной коррупционно-теневая экономика. Фактически были разрушены морально-нравственные устои общества, которые в течение многовековой истории строились на основе таких ценностей, как совесть, стыд, ответственность, честность и т. д. Под маской «свободы слова» и «прав человека» в стране воцарились безграничная вседозволенность и правовой беспредел.

Нет надобности доказывать, что в условиях вышеотмеченных неблагоприятных экономических ситуаций (особенно в условиях продолжающегося экономического и финансового кризиса) и нездорового морально-нравственного и духовного климата в современной России добиться построения эффективного ГМФК невозможно. Поэтому, как нам представляется, необходимо проявить политическую волю и предпринять конкретные

шаги по изменению действующего либерально-монетаристского курса экономической политики государства путем повышения государственного регулирования и формирования государственного мышления у всех чиновников. Необходимо срочно принять меры по восстановлению в стране разрушенного духовного и морально-нравственного поля. Это, безусловно, является архиважной и одновременно весьма сложной задачей, для решения которой потребуется время.

Таким образом, проблемы повышения эффективности ГМФК в современной России носят многомасштабный и многогранный характер. Они охватывают широкий круг вопросов научно-теоретического, социально-экономического, методологического, правового, методического, морально-нравственного и инструментального характера. Данные проблемы, на наш взгляд, должны решаться путем разработки новых концептуальных подходов к формированию единой системы ГМФК, принятия по нему 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 обозначенных проблем повышения эффективности ГМФК возможно только в условиях изменения ныне действующего курса экономической политики государства и оздоровления морально-нравственного климата в обществе.

ЛИТЕРАТУРА

1. Аветисян, И. А. Бюджетный процесс как инструмент управления государственными и муниципальными финансами [Текст] / И. А. Аветисян // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2012. – № 1 (19). – С. 121–135.
2. Аветисян, И. А. Вопросы государственного регулирования процессов распределения и использования доходов в современной России [Текст] / И. А. Аветисян // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2009. – № 1 (5). – С. 107–122.
3. Аветисян, И. А. Об эффективности государственного бюджета и бюджетных расходов [Текст] / И. А. Аветисян // Экономические и социальные перемены в регионе: факты, тенденции, прогноз. – 2005. – Вып. 29. – С. 9–19.
4. Аветисян, И. А. О государственном финансовом контроле в современной России [Текст] / И. А. Аветисян // Экономические и социальные перемены в регионе: факты, тенденции, прогноз. – 2006. – Вып. 34. – С. 19–31.
5. Аветисян, И. А. Основы финансового менеджмента на макроуровне (вопросы теории и методологии) [Текст] : учебное пособие для вузов / И. А. Аветисян. – Вологда, 2001. – 191 с.
6. Бюджетная система Российской Федерации [Текст] : учебник для бакалавров / под ред. Г. Б. Поляка. – М. : Проспект, 2014. – 438 с.
7. Бюджетная система Российской Федерации [Текст] : учебник / под ред. О. В. Врублевской, М. Н. Романовского. – 4-е изд., испр. и перераб. – СПб. : Питер, 2008. – 576 с.
8. Бюджетный кодекс Российской Федерации: по состоянию на 20 мая 2014 года [Текст]. – М. : Проспект, Кнорус, 2014. – 288 с.
9. Вышегородцев, М. М. Управление бюджетом [Текст] : курс лекций / М. М. Вышегородцев. – М. : Издательство «Дело и Сервис», 2002. – 160 с.
10. Годин, А. М. Бюджетная система Российской Федерации [Текст] : учебник / А. М. Годин, В. Г. Горегляд, И. В. Подпорина. – 7-е изд., перераб. и доп. – М. : Дашков и К°, 2009. – 628 с.
11. Государственные и муниципальные финансы [Текст] : учебное пособие для студентов, обучающихся по специальностям «Государственное и муниципальное управление», «Финансы и кредит» / под ред. Г. Б. Поляка. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2008. – 375 с.
12. Налоговый кодекс Российской Федерации [Текст]. – М. : Омега-Л, 2011. – Ч. 1, 2. – 640 с.
13. Овсянников, Л. Н. Насущная необходимость закона [Текст] / Л. Н. Овсянников // Финансы. – 2004. – № 3. – С. 61–64.
14. Щеголева, Н. Г. Бюджетная система Российской Федерации [Текст] : учебное пособие / Н. Г. Щеголева, Т. А. Леонова. – М. : Маркет ДС, 2010. – 168 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Аветисян Ишхан Арташович – доктор экономических наук, профессор кафедры «Финансы и кредит». Вологодский государственный университет. Заслуженный работник высшей школы РФ. Россия, 160000, г. Вологда, ул. Ленина, д. 15. Тел.: (8172) 53-17-54.

Avetisyan A.I.

PROBLEMS OF INCREASING THE EFFICIENCY OF STATE AND MUNICIPAL FINANCIAL CONTROL IN THE RUSSIAN FEDERATION

The article reveals the main causes of low financial control in the Russian Federation. They are of theoretical and methodological, legal and moral character. In modern conditions state and municipal control is a complex category that includes a number of directions. Meanwhile, due to the lack of a common (single) law the Russian financial legislation does not have a clear definition of the notion "state and municipal financial control". This control should be based on the principles of legality, expediency and efficiency. Unfortunately, these principles are not fully realized in modern Russia.

The article proves that internal control is a cornerstone in the hierarchy of state and municipal financial control. It is a set of methods to assess financial activities of individual agencies and businesses. However, it is impossible to ensure its effectiveness without external control. The article gives a detailed analysis of the quality of internal and external control. It presents quantitative indicators of financial control provision in the Vologda Oblast, which reveal its shortcomings, especially in the difficult economic situation in the country and its regions.

On the basis of the conducted analysis the author considers the indicators to evaluate the effectiveness of the control work: productivity, effectiveness and efficiency. The article presents the methodology to calculate these criteria indicators. The efficiency of state and municipal financial control is considered as its macroefficiency (a set of the effects got due to control activities) and as intermediate performance of state and municipal financial control bodies' activity.

The accumulated problems should be solved through the development of new conceptual approaches to the formation of the unified system of state and municipal financial control, primarily through the adoption of a special federal law and the application of the relevant legal norms and mechanisms to assess the effectiveness and efficiency of control work at all levels of the authority chain.

To ensure effective state and municipal financial control in Russia it is necessary to reject the discredited liberal monetarist course and transfer to the state model of the market economy development.

State and municipal control, control provision principles, control efficiency indicators, control legislation improvement.

REFERENCES

1. Avetisyan I. A. Byudzhetni protsess kak instrument upravleniya gosudarstvennymi i munitsipal'nymi finansami [The Budget Process as a Tool for Managing the Public and Municipal Finances]. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast], 2012, no. 1 (19), pp. 121–135.
2. Avetisyan I. A. Voprosy gosudarstvennogo regulirovaniya protsessov raspredeleniya i ispol'zovaniya dokhodov v sovremennoi Rossii [Issues of State Regulation of the Distribution and Use of Revenue in Modern Russia]. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast], 2009, no. 1 (5), pp. 107–122.
3. Avetisyan I. A. Ob effektivnosti gosudarstvennogo byudzheta i byudzhetsykh raskhodov [On the Efficiency of State Budget and Budget Expenditures]. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny v regione: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast], 2005, no. 29, pp. 9–19.
4. Avetisyan I. A. O gosudarstvennom finansovom kontrole v sovremennoi Rossii [On State Financial Control in Modern Russia]. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny v regione: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast], 2006, no. 34, pp. 19–31.
5. Avetisyan I. A. *Osnovy finansovogo menedzhmenta na makrourovne (voprosy teorii i metodologii): uchebnoe posobie dlya vuzov* [Basis for Financial Management at the Macro Level (Theory and Methodology): Teaching Aid for Universities]. Vologda, 2001. 191 p.
6. *Byudzhetsnaya sistema Rossiiskoi Federatsii: uchebnyk dlya bakalavrov* [Budget System of the Russian Federation: Textbook for Bachelors]. Under editorship of G. B. Polyak. Moscow: Prospekt, 2014. 438 p.
7. *Byudzhetsnaya sistema Rossiiskoi Federatsii: uchebnyk* [Budget System of the Russian Federation: Textbook]. Under editorship of O. V. Vrublevskaia, M. N. Romanovskii. Saint Petersburg: Piter, 2008. 576 p.
8. *Byudzhetni kodeks Rossiiskoi Federatsii: po sostoyaniyu na 20 maya 2014 goda* [Budget Code of the Russian Federation: as of May 20, 2014]. Moscow: Prospekt, Knorus, 2014. 288 p.
9. Vyshegorodtsev M. M. *Upravlenie byudzhedom: kurs lektsii* [Budget Management: Course of Lectures]. Moscow: Izdatel'stvo "Delo i Servis", 2002. 160 p.
10. Godin A. M., Goreglyad V. G., Podporina I. V. *Byudzhetsnaya sistema Rossiiskoi Federatsii: uchebnyk* [Budget System of the Russian Federation: Textbook]. Moscow: Dashkov i Ko, 2009. 628 p.

11. *Gosudarstvennye i munitsipal'nye finansy: uchebnoe posobie dlya studentov, obuchayushchikhsya po spetsial'nostyam "Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie", "Finansy i kredit"* [State and Municipal Finance: Teaching Aid for Students Specializing in the Subject of State and Municipal Governance, Finance and Credit]. Under editorship of G. B. Polyak. Moscow: YuNITI-DANA, 2008. 375 p.
12. *Nalogovyi kodeks Rossiiskoi Federatsii* [Tax Code of the Russian Federation]. Moscow: Omega-L, 2011, parts 1, 2. 640 p.
13. Ovsyannikov L. N. Nasushchnaya neobkhodimost' zakona [Urgent Need of the Law]. *Finansy* [Finances], 2004, no. 3, pp. 61–64.
14. Shchegoleva N. G., Leonova T. A. *Byudzhetnaya sistema Rossiiskoi Federatsii: uchebnoe posobie* [Budget System of the Russian Federation: Teaching Aid]. Moscow: Market DS, 2010. 168 p.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Avetisyan Ishkhan Artashovich – Doctor of Economics, Professor at the Finance and Credit Department, Honored Worker of Higher School of the Russian Federation. The Vologda State University. 15, Lenin Street, Vologda, 160000, Russia. Phone: +7(8172) 53-17-54.