



**Андрей Константинович
Измодепов**

Председатель Счетной палаты Свердловской области

Государственный финансовый контроль

Обусловленное известными историческими событиями глобальное качественное отставание России объективно вызвало необходимость проведения реформ во всех сферах государственной деятельности. В процессе проведения политической реформы произошло разделение государственной власти на три ветви – законодательную, исполнительную и судебную. В ходе реформы имущественных отношений возник класс собственников, что потенциально создает необходимые условия для увеличения экономической эффективности использования собственности. Административная реформа ставит целью повышение эффективности работы государственного аппарата и, в конечном счете, функционирования всей системы государственной власти и управления государственным сектором. Реформирование налоговой системы в какой-то степени позволило решить двудеиную задачу – облегчить налоговую нагрузку на производителей и в то же время получить достаточные источники доходной части консолидированного бюджета государства. Реформа местного самоуправления, межбюджетных отношений и, наконец, реформирование бюджетного процесса с внедрением бюджетирования по результатам – все эти меры призваны повысить эффективность экономики, вывести государство на новый уровень политических и экономических отношений.

В этой ситуации состояние государственного контроля должно быть адекватно происходящим процессам. Недооценка роли государственного контроля как одной из функций государственного управления, и в первую очередь государственного регулирования экономических процессов, значительно снижает эффективность этих управляющих воздействий. Следует заметить, что переход к цивилизованным рыночным отношениям естественным образом сужает сферу непосредственного государственного управления экономическими процессами, обуславливает переход к опосредованному государственному регулированию. Адекватные изменения неизбежно должны претерпеть подходы к организации государственного контроля. Однако государственный контроль как функция российского государственного управления исследован недостаточно: «в нашей стране ни среди политических элит, ни в рамках гражданского общества не существует общепринятых представлений о роли и предназначении государственного контроля в государственном управлении демократической России. Следствием этого является отсутствие общеприня-

тых целей, а также единообразных принципов и методов при осуществлении контроля» [8. С. 78]. Несмотря на немалое количество теоретических разработок в области государственного контроля, тема эта остается недостаточно исследованной, а российское законодательство в этой сфере не отвечает требованиям времени. Следует более внимательно рассмотреть роль и место государственного контроля во всех его проявлениях, чтобы активно использовать его и как элемент, и как функцию государственного управления, и, в качестве обратной связи, как самостоятельный управленческий процесс, и как инструмент в руках государства, способный выявить и устранить нарушения законности.

Необходимость преобразования российской системы государственного управления обусловлена изменением факторов, определяющих на современном этапе особенности развития социально-экономической системы, в том числе состояния ее элементов и форм их взаимодействия. Являясь способом согласования векторов (тенденций) развития этих элементов, система государственного управления должна изменяться адекватно их состоянию. В противном случае она не сможет выполнить основную системную задачу – обеспечение взаимодействия базовых элементов с минимальным ущербом для каждого из них и максимальной выгодой для социально-экономической системы в целом. Решение такой системной задачи невозможно без выполнения функции координации, важнейшей составляющей которой является обеспечение управляющего элемента адекватной экспертно-аналитической информацией о состоянии системы и ее элементов, полученной в результате наблюдения и контроля.

Для получения информации, организации управляющего воздействия и защиты граждан государство осуществляет технический, экономический, хозяйственный, административный, экологический, финансовый контроль [7. С. 14].

Автор придерживается следующей точки зрения: контроль является частью управления, а финансовый контроль является элементом (частью) системы управления финансами [11. С. 126–127].

Ю.М. Воронин пишет: «Финансовый контроль проявляется через деятельность органов финансового контроля, осуществляющих государственный, внутрихозяйственный и независимый от властных органов и субъектов хозяйствования контроль (аудит)» [3. С. 34].

Н.Д. Погосян считает, что «контроль в сфере финансов можно определить как совокупность регулярных и непрерывных процессов, посредством которых их участники в легитимной форме обеспечивают эффективное функционирование государственного сектора, а также деятельность иных хозяйствующих субъектов независимо от форм собственности» [5. С. 109].

Расширительную трактовку финансового контроля дает авторский коллектив под руководством В.М. Родионовой: «Финансовый контроль – это совокупность действий и операций по проверке финансовых и связанных с ними вопросов деятельности субъектов хозяйствования и управления с применением специфических форм и методов организации» [10. С. 87].

Существуют и другие емкие определения: «Финансовый контроль – контроль за ведением финансовой документации, ее соответствием установ-

ФИНАНСЫ И ФИНАНСОВО-ИНВЕСТИЦИОННЫЙ МЕХАНИЗМ

ленным нормам и правилам; контроль за соблюдением законов и нормативных актов при осуществлении финансовых операций, сделок юридическими и физическими лицами» [6. С. 368]. Или: «Финансовый контроль – это форма проявления стоимостного контроля» [12. С. 154].

Ю.М. Воронин справедливо отмечает: «Содержательная составляющая финансового контроля исходя из сущности финансов и сущности контроля состоит в выявлении законности и целесообразности мобилизации финансовых и материальных (в денежной форме) ресурсов в процессе реализации экономической политики; создание необходимой обратной связи, позволяющей оценить, насколько эффективно использованы ресурсы для достижения поставленной цели (экономического роста, снижения инфляции, ускорения научно-технического прогресса и т.д.), отклонения от целевой функции» [3. С. 34].

На основании вышеизложенного можно утверждать, что при определении сущности финансового контроля основными критериями являются: стоимостные (денежные) отношения; объектом финансового контроля является (может являться) весь воспроизводственный процесс деятельности различных экономических субъектов (государства, территориальных административных образований, хозяйствующих субъектов и физических лиц) через существование стоимостных (денежных) отношений; субъектами финансового контроля являются (могут являться) государство, территориальные административные образования, хозяйствующие субъекты.

Таким образом, финансовый контроль в той или иной мере могут осуществлять все экономические субъекты, только формы взаимодействия экономических субъектов будут различными.

Э.А. Вознесенский определял финансовый контроль как «деятельность государственных и общественных органов, состоящую в проверке обоснованности процессов формирования и использования централизованных и децентрализованных денежных фондов в целях соблюдения плановых пропорций в расширенном социалистическом воспроизводстве» [2. С. 36].

«Финансовый контроль» – понятие более широкое по отношению к понятию «государственный финансовый контроль». В то же время, по мнению автора, государственный финансовый контроль является частью финансового контроля, поскольку он не будет включать финансовый контроль, осуществляемый самостоятельно хозяйствующими субъектами внутри своей деятельности.

Определяющим в понятии «государственный финансовый контроль», по мнению автора, является именно государство и движение финансовых и материальных (в стоимостном выражении) ресурсов. Поэтому нельзя согласиться со следующим определением Ю.М. Воронина: «государственный финансовый контроль – экономические отношения по поводу формирования и эффективного использования государственных финансовых ресурсов и государственной собственности, проявляющиеся в деятельности регулируемых правовыми нормами субъектов финансовых правоотношений (органов государственной власти, местного самоуправления и созданных ими структур) по контролю за поступлением, движением и расходованием государственных

(и муниципальных) финансовых средств и государственной (и муниципальной) собственности» [3. С. 50].

В конкретном случае Ю.М. Воронин свел государственный финансовый контроль к экономическим отношениям субъектов финансовых правоотношений по контролю за государственными (и муниципальными) финансовыми ресурсами и государственной (и муниципальной) собственностью. В то же время, как уже отмечалось ранее, финансам присуща контрольная функция, которая выражается не только в деятельности контролирующих органов.

В.В. Бурцев рассматривает государственный финансовый контроль как явление, значение которого в широком смысле состоит в формировании полной и объективной картины о государственных финансовых потоках. Государственный финансовый контроль позволяет оценивать финансовую систему в ее динамике, используя финансовые потоки «как агрегированный объект ... в двух основных аспектах:

1) с точки зрения субъектов хозяйственных отношений (операций) с участием государства;

2) с точки зрения видов хозяйственных отношений с участием государства» [1. С. 15].

Нельзя согласиться с определением А.В. Филиппова: «Государственный финансовый контроль – часть финансового контроля, установленная законодательством деятельность органов государственной власти и управления всех уровней и специальных органов по проверке законности и целесообразности действий в сфере формирования, распределения и использования денежных фондов государства и органов местного самоуправления, а также предприятий и организаций различных организационно-правовых форм» [9. С. 10]. В конкретном случае автор выделяет и государственные, и негосударственные денежные средства, причем последние касаются только хозяйствующих субъектов.

Контрольная функция финансов проявляется, как уже отмечалось ранее, в «перераспределении стоимости общественного продукта и распределении его» [2. С. 124]. Таким образом, контрольная финансовая функция государства проявляется в отношении всех хозяйствующих субъектов.

Отличие финансового контроля от государственного финансового контроля, по мнению автора, заключается в следующем:

финансовый контроль включает контроль, осуществляемый самостоятельно хозяйствующими субъектами различных организационно-правовых форм, а государственный финансовый контроль в части деятельности данных хозяйствующих субъектов будет ограничен только в части обоснованности движения денежных средств государства (налоги и расходование государственных средств, если таковые через предприятие проходят);

через государственный финансовый контроль осуществляется организующая деятельность государства, связанная с практическим использованием финансов – части экономической политики государства;

государственный финансовый контроль будет включать как прямое, так и косвенное регулирование государством определенных денежных отношений.

Таким образом, государственный финансовый контроль – понятие, включающее деятельность государства по прямому и косвенному регулиро-

ФИНАНСЫ И ФИНАНСОВО-ИНВЕСТИЦИОННЫЙ МЕХАНИЗМ

ванию финансовых отношений в обществе, которая реализуется через субъекты финансовых правоотношений.

В Лимской декларации руководящих принципов контроля, принятой в октябре 1977 г. на IX конгрессе Международной организации высших органов государственного контроля, указано, что организация государственного финансового контроля – это обязательный элемент управления, который влечет за собой ответственность перед обществом [4]. Основными принципами, изложенными в Лимской декларации, являются: законность, независимость, объективность, ответственность, гласность, системность.

Сущность государственного финансового контроля, по мнению автора настоящей работы, проявляется в контрольной функции финансов за образованием и использованием централизованных и децентрализованных денежных средств.

Литература

1. *Бурцев В.В.* Организация системы государственного финансового контроля в Российской Федерации: теория и практика. М.: Дашков и К°, 2002.
2. *Вознесенский Э.А.* Финансы как стоимостная категория. М.: Финансы и статистика, 1985.
3. *Воронин Ю.М.* Государственный финансовый контроль: вопросы теории и практики. М.: Финансовый контроль, 2005.
4. *Лимская декларация руководящих принципов контроля // Правовое регулирование государственного финансового контроля в зарубежных странах.* М.: Прометей, 1988.
5. *Погосян Н.Д.* Счетная палата Российской Федерации. М.: Юристъ, 1998.
6. *Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б.* Современный экономический словарь. 2-е изд., испр. М.: ИНФРА-М, 1999.
7. *Ревизия и контроль: учеб. пособие / М.В. Мельник, А.С. Пантелеев, А.Л. Звездин; под ред. М.В. Мельник.* 2-е изд., стер. – М.: КНОРУС, 2006.
8. *Степашин С.В., Двуреченских В.А., Чегринец Е.А., Чернавин Ю.А.* Власть – Демократия – Контроль. М.: Финансовый контроль, 2005.
9. *Филиппов А.В.* Финансовый контроль за расходованием средств федерального бюджета в условиях казначейского исполнения: дис. ... канд. экон. наук. Екатеринбург, 2001.
10. *Финансы / В.М. Родионова, Ю.Я. Вавилова, Л.И. Гончаренко и др.; под ред. В.М. Родионовой.* М.: Финансы и статистика, 1994.
11. *Финансы и кредит: учебник / А.Ю. Казак и др.; под ред. А.Ю. Казака.* Екатеринбург: АОЗТ Изд. дом «Ява», 1996.
12. *Финансы и кредит субъектов Российской Федерации: учебник / Л.И. Сергеев, А.Н. Соколов, В.П. Жданов, А.Г. Мнацаканян и др.; под ред. Л.И. Сергеева.* Калининград: Балтийский институт экономики и финансов, 1999.
