

Проблемы эффективного функционирования системы финансового контроля

© 2009 Г.П. Енц

Коми научный центр

Уральского отделения Российской академии наук

Исследуя актуальность проблем влияния финансового контроля на социально-бюджетные отношения в системе, автор статьи ставит целью рассмотреть наиболее существенные проблемы и их влияние на результативность финансового контроля. Данная цель нашла отражение в виде модели системы элементов и результативности государственного финансового контроля в развивающейся системе финансово-экономических отношений, что позволяет выделить и реально оценить состояние основных трансформирующихся бюджетно-рыночных элементов, взаимоотношений новой социально-экономической системы и найти пути их более эффективного взаимодействия.

Ключевые слова: экономика, нормативно-правовая основа, система, контроль, нарушения, расходы, эффективность, ресурсы, преобразование, управление.

Цели контроля, установленные Лимской декларацией руководящих принципов контроля, - законность, правильность, эффективность и экономичность управления денежными и материальными средствами - в основном одинаково важны в общей системе государственного финансового контроля¹.

Чтобы система в целом была результативна, мало эффективной работы каждого элемента в отдельности - все элементы должны быть объединены одной целью.

В существующих официальных документах федерального уровня (например, закон "О Счетной палате РФ", "Положение о федеральной службе финансово-бюджетного надзора Министерства финансов РФ) отражены функции, принципы, задачи деятельности отдельно взятых органов, но нет формулировки цели общесистемного государственного финансового контроля. Четкая формулировка целей контрольной деятельности, их согласованность с органами власти представительного и исполнительного уровней (включая муниципальный) помогут снять межсистемные противоречия, мешающие сформировать единую профессиональную методологию, гармонично учитывающую объективность проверочного процесса и встроенность его в общегосударственную систему управления, таким образом, организационно поможет превратить контроль в реальный инструмент общесистемного государственного управления в интересах граждан Российской Федерации.

Система государственного финансового контроля (ГФК) должна быть не чем-то неожиданным, а постоянно работающей системой, с опре-

деленной периодичностью обеспечивающей сплошной контроль за государственными ресурсами, причем при существующей системе разделения властей должна являться инструментом, обеспечивающим баланс полномочий исполнительной и законодательной власти. Аналогична роль системы ГФК в ведущих иностранных государствах².

Известно, что существующая структура органов государственного финансового контроля способна на сегодняшний день выявить небольшую часть неэффективного использования финансовых ресурсов, правонарушений в экономике, и лишь часть выявленных фактов нарушений локализуется, нейтрализуется эффективно, а выявленный ущерб возмещается. Это связано с рядом довольно существенных причин методологического, правового и организационного характера.

В силу правоустанавливающей роли к *первостепенным* причинам следует отнести причины юридического характера:

1. Единые правила (стандарты), регулирующие контрольную деятельность, в необходимой мере не разработаны и не приняты. В настоящее время представительные и исполнительные контролирующие органы федерального и регионального уровней осуществляют проверки каждый по собственным стандартам, что само собой делает результаты такой работы несопоставимыми и трудно анализируемыми, в итоге нереальными к обеспечению социальных результатов. Вследствие этого есть необходимость разработки еди-

¹ Лимская декларация руководящих принципов контроля // Контроллинг. 1991. № 1. С. 56 - 65.

² Федотова Г.Ф. Специфика построения национальных систем государственного финансового контроля в странах Запада и применимость зарубежного опыта в России // Финансы и кредит. 2008. № 10. С. 77 - 80.

ных стандартов контрольно-ревизионной, проверочной деятельности, не исключающей дополнительное наличие характерных особенностей для отраслевых контрольных органов.

2. Несмотря на повсеместное напоминание в Положениях, определяющих деятельность контролирующих органов, в первоочередном порядке в ходе деятельности руководствоваться конституционными нормами (иными словами, проводить оценку социально-экономической результативности, эффективности) при фактически осуществляемых проверочных действиях, не имея отработанной и нормативно утвержденной методики, предполагающей выполнение сложных процедур по экономическим расчетам, и потому упираясь в трудно решаемую методически задачу, контролирующие органы чаще всего ограничиваются проверкой соблюдения законодательства об утвержденных бюджетах соответствующего уровня, нормативных документов, утвержденных исполнительными органами власти всех уровней и отраслевых инструкций. Тем самым исключается из набора инструментов финансового контроля эффективный инструмент экономического анализа, включающий в себя расчеты экономически обоснованных сумм для выполнения той или иной функции бюджетополучателя в силу отсутствия их в нормативно (законодательно) утвержденной форме.

3. Весьма значимым недостатком юридического характера является наличие недостаточно отработанного на практике антикоррупционного законодательства, недостатки которого:

а) не позволяют решить вышеприведенные отрицательно действующие юридические компоненты при наличии фактов роста и укрепления сращивания должностных лиц³, занимающих в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей, с заинтересованными структурами в получении определенных преференций последними.

Как известно, коррупция - это использование должностным лицом своего служебного положения в корыстных целях⁴. Отсюда, коррупциогенность - заложенная в нормативных правовых актах возможность способствовать коррупционным действиям (бездействию) в процессе реализации нормативного правового акта;

б) на сегодняшний день в нормативно-правовых актах, регулирующих финансово-эконо-

мические отношения, имеют место положения, устанавливающие широкие дискреционные⁵ полномочия (позволяющие ориентироваться в основном на изменяющуюся ситуацию, по усмотрению в зависимости от обстоятельств, а не на решения законодательных и исполнительных органов страны).

Например, встречаются нормы:

- содержащие в себе компромисс возможностей и необходимости;

- произвольного, с учетом здравого смысла, финансирования определенных бюджетных обязательств;

- представляющие несколько возможных вариантов принятия решения без точного определения условий для принятия того или иного решения;

- для произвольной трактовки нерегулируемой сферы;

- содержащие субъективно-оценочные основания для отказа в реализации принадлежащего лицу права (формулировки "сведения не соответствуют действительности", "представлены не в полном объеме" и т.п.);

- создающие возможности безнаказанного нарушения установленного порядка;

- содержащие открытый перечень оснований для отказа в реализации лицом принадлежащего ему права;

- устанавливающие значительные по продолжительности сроки (или временные диапазоны), в течение которых должностное лицо должно принять решение в отношении юридического или физического лица;

- не предусматривающие никаких сроков для принятия должностным лицом того или иного решения;

- устанавливающие продолжительность срока, в течение которого должностным лицом принимается решение в отношении физических или юридических лиц, без указания порядка его исчисления (начала течения срока и т.п.) и др.

4. Основная задача по борьбе с экономической преступностью лежит на правоохранительных органах. Однако без наличия хорошо обоснованной доказательной базы преступлений с финансово-экономической составляющей, которую по фактически вмененным функциям должны представлять органы финансового контроля в соответствии с действующим соглашением между органами финансового контроля и правоохранительными органами, невозможно доказать ни факт экономического преступления, ни сумму ущерба по нему. Данный аргумент повышает актуальность необходи-

³ Пилыева В.В. Гражданское право. Части общая и особенная. 3-е изд. М., 2009. С. 858.

⁴ Большой энциклопедический словарь. М., 1998.

⁵ Борисов А.Б. Большой экономический словарь. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 185.

мости подробно рассматривать причины, указанные в первом и втором пунктах первой группы.

Учитывая несовершенство взаимодействий и недостаточную результативность финансового контроля, во *вторую группу* можно включить причины организационного характера.

В современном виде определенная структура органов финансового контроля в Российской Федерации уже действует. Однако вопрос о необходимости системной организации этого элемента государственного механизма стоит достаточно остро в силу постоянной возобновляемости первопричин нарушений в финансово-хозяйственной сфере, процессной невстроенности государственного финансового контроля в общегосударственную систему управления и наличия большого количества проблем далеко не достаточной его эффективности.

В соответствии со ст. 101 действующей Конституции РФ «для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определяются федеральным законом». Ее главной целью является проведение государственного аудита, т.е. осуществление от лица общества независимого объективного публичного контроля деятельности органов государственной власти по использованию федеральных ресурсов. Региональные и муниципальные контрольные органы Конституцией РФ отдельно не оговорены.

Бюджетный кодекс РФ также не определил место и роль каждого звена в системе государственного и муниципального финансового контроля. Это приводит к размыванию и притуплению ответственности как самих контрольных ор-

ган дезорганизацию в деятельность проверяемых субъектов, подрывают доверие ко всей системе государственного финансового контроля.

Необходимо создание единой информационной системы контрольных органов независимо от их ведомственной принадлежности, совершенствование научно-методического обеспечения контроля в целях повышения объективности, качества, оперативности и комплексности контроля путем использования различных методов контроля: анализа, экспертизы, оценки, т.е. разработки методологии и стандартов.

Внутренние объемы финансовых нарушений в реально действующей системе финансово-хозяйственных отношений делают системный, охватывающий все уровни (федеральный, региональный и муниципальный) финансовый контроль крайне необходимым. Сегодня децентрализация полномочий в сфере государственного управления достигла в России самого высокого за всю ее историю уровня, подчеркнул экс-Президент России В.В. Путин⁶.

Анализ существующих отношений в финансовой сфере показывает, что основными составными частями системы взаимодействий и результативности государственного финансового контроля, обеспечивающими ее устойчивое функционирование и решение поставленных задач, являются: нормативно-правовая база, органы, осуществляющие государственный финансовый контроль, использующие определенные формы и методы контроля (см. рисунок).

Характерной особенностью данной модели системы элементов и результативности государственного финансового контроля в развивающейся-

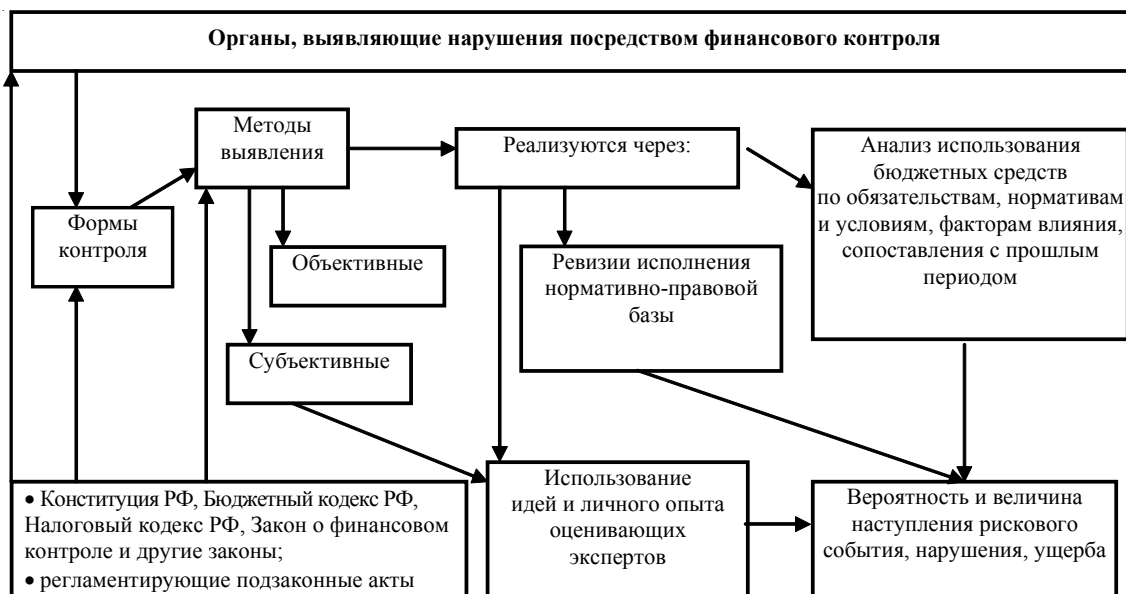


Рис. Модель системы элементов и результативности государственного финансового контроля

ганов, так и субъектов проверки. Многочисленные нескоординированные действия являются, как правило, не только малорезультативными, но и вно-

⁶ Выступление В.В. Путина перед Федеральным Собранием. Режим доступа: <http://www.utro.ru/articles/2007/04/26/644332.shtml>.

ся системе финансово-экономических отношений является возможность выделить и реально оценить состояние основных трансформирующихся бюджетно-рыночных элементов, взаимоотношений новой социально-экономической системы и найти пути их более эффективного взаимодействия.

К тому же перед контрольными органами в силу определенных причин задача полноты охвата всех получателей бюджетных средств, строгой сплошной периодичности финансовых ревизий и проверок реально даже не ставится, а ведь ее решение может дать полную картину целевого использования средств, повысить надежность выводов контрольных действий и управления бюджетными средствами.

В целом первая составляющая системы государственного финансового контроля - его нормативно-правовая база - все еще отстает от экономической реальности, задач государства в финансовой сфере. В стране нет закона о государственном финансовом контроле. Поручения Президента и Правительства о подготовке такого за-

конопроекта даны более десяти лет тому назад. Однако разработка его неоправданно затянулась. Отсутствие правовых решений, с одной стороны, становится препятствием для организационно-практических действий в сфере контроля, а с другой - позволяет оставлять фактически безнаказанным нецелевое использование государственных финансовых средств, действие неэффективных моделей контроля над поведением бюджетополучателей, заложенных в ныне применяемых нормах права. Но в любом случае правовая база государственного финансового контроля с организационными процедурами в документальном выражении системно должна быть определена конституционным закреплением основных целей контроля, законодательным установлением задач, функций, полномочий контрольных органов, с регламентированием возможностей регулирования содержания, деталей и особенностей процесса контроля путем издания подзаконных нормативно-правовых актов, в том числе и собственных актов контрольных органов.

Поступила в редакцию 07.10.2009 г.