

СИСТЕМНЫЙ ПОДХОД К ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ: ПРОБЛЕМЫ И ЗАДАЧИ

Н. С. Столяров

Счетная палата Российской Федерации

В статье с позиции системного подхода рассматриваются проблемы организации и функционирования внутреннего и внешнего финансового контроля, анализируются концептуальные подходы к созданию единой системы государственного финансового контроля.

Финансовый контроль – необходимое условие существования государства как целостной социально-экономической системы. Определим исходные принципы системного подхода к организации государственного финансового контроля.

Во-первых, **целостность**, которая лежит в основе системного подхода. Государственный финансовый контроль в этом отношении можно рассматривать одновременно и как самостоятельную систему и как подсистему, входящую в систему более высокого уровня – систему социального управления. Государственный финансовый контроль, как и система государственного управления в целом, призваны обеспечить поступательное, бескризисное развитие общества. Следовательно, характер финансового контроля, его цели и задачи должны быть адекватными стратегическим целям государства. Соответственно, государственный финансовый контроль в современной России должен быть организован на основе апробированных мировой практикой демократических принципов, иметь продуманную нормативную правовую базу и отвечать федеративному устройству государства.

Непрерывный поиск механизмов укрепления целостности системы управления и контроля, приведение ее в соответствие с постоянно меняющимися условиями общественной жизни – важнейшая задача управленческой теории и социальной практики. При этом нельзя допускать абсолютизацию тех или иных идей, подходов к вопросам стратегического планирования и управления. Любая система взглядов – экономических, политических, правовых, как бы разумна и прогрессивна она не была в период своего зарождения и борьбы за утверждение, рано или поздно превращается в тормоз дальнейшего развития общественного организма. Поэтому система государственного финансового контроля требует постоянного

совершенствования в соответствии со стратегическими и тактическими целями государства.

Во-вторых, **структуризация**. Как принцип системного подхода она позволяет выявить устойчивые связи объекта (системы управления и контроля), взаимодействие частей целого, его организационную структуру. Финансовый контроль, организуемый в правовом демократическом государстве, принято делить на внешний и внутренний. Каждый из этих видов контроля имеет свою специфику, свое предназначение. Разрыв или ослабление связей между двумя сторонами контроля – внутренней и внешней – с неизбежностью ведет к снижению результативности всей системы контроля. Причем, деструктивные изменения элементов системы и присущих им взаимосвязей определенное время не сказываются на организационной структуре, но затем, когда количественные изменения переходят в качественные, наступают скачкообразные изменения в структуре, ведущие к потере целостности системы.

В-третьих, **иерархичность**. Реализовать данный принцип системного подхода к организации финансового контроля в государстве федеративного типа непросто, поскольку федерация – многоуровневая система, а ее субъекты обладают относительной самостоятельностью в решении вопросов контроля. Здесь субординационные связи могут быть компенсированы координационными – при условии их устойчивости и соответствия интересам как целого, так и образующих систему частей. В управленческих многоуровневых системах иерархическая структура никогда не бывает абсолютно жесткой – иерархия сочетается с автономией нижестоящих и предполагает возможность их самоорганизации. Даже в централизованном советском государстве республиканские органы контроля не всегда были связаны с центром отношениями субординации. И в современном федеративном государстве нет жесткой иерархии в отношениях разноуровневых органов внешнего контроля.

В-четвертых, **функциональность**. Организация финансового контроля в масштабах государства предполагает, с одной стороны, определение действительной роли, которую играет контроль в социально-экономическом развитии страны, а с другой – выявление функциональных зависимостей между составными частями системы контроля, а также частями и целым. Следует различать явные функции финансового контроля, совпадающие с открыто провозглашенными целями и задачами института финансового контроля, и латентные (скрытые). К числу последних можно отнести создание посредством хорошо налаженного и повсеместного финансового контроля условий, исключающих злоупотребления в финансовой сфере, коррупцию в среде чиновничества, нецелевое и неэффективное использование финансово-бюджетных средств.

В-пятых, **информационность** как свойство, имманентное управленческим системам любой сложности и являющееся необходимым условием организации и функционирования финансового контроля. По каналам обратной связи система получает информацию о своей жизнеспособности, о соответствии результатов деятельности намеченным целям.

Системный подход имеет два взаимодополняющих аспекта: гносеологический и конструктивный. Последний используется при проектировании и организации систем. В правовом государстве процесс создания общественнозначимой системы осуществляется посредством правотворчества. Именно в области правотворческой деятельности, на наш взгляд, находится ключ к решению многих проблем создания системы государственного финансового контроля.

Практически любое государство (федеративное – в особенности) на этапе своего возникновения стоит перед необходимостью правового регулирования государственного финансового контроля. Еще первый английский парламент, созданный в 1255 году, пытался законодательно отрегулировать контроль за тем, насколько экономно король расходует средства, собранные с народа. Аудиторы осуществляли контроль за распорядителями бюджетных средств посредством выяснения мнения людей по этому поводу.

Принятый в 1995 году Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» опирался на традиции и опыт – отечественные и зарубежные. Закон заложил правовую основу деятельности Счетной палаты – государственного органа финансового контроля принципиально нового типа, призванного осуществлять контроль за исполнени-

ем федерального бюджета на основе принципов законности, объективности, независимости и гласности. В систему органов государственной власти весьма органично и с учетом потребностей практики был вписан независимый государственный орган с особым статусом.

Создание Счетной палаты Российской Федерации – условие необходимое, но еще не достаточное для функционирования системы финансового контроля, действующей как единое целое на основе единых стандартов и методик. Системный подход к организации финансового контроля предполагает решение комплекса проблем – правовых, методологических, организационных. Их решение облегчилось бы в значительной степени, если бы был принят федеральный закон об общих принципах организации государственного и муниципального финансового контроля. Однако несмотря на то что еще в декабре 1996 года Президент Российской Федерации давал соответствующее поручение Правительству Российской Федерации, и разработано несколько вариантов проекта закона, острота данной проблемы ничуть не ослабевает, а напротив – с каждым годом возрастает, такой закон не принят даже в первом чтении.

Справедливости ради надо отметить, что за эти годы законодатели не оставляли область государственного финансового контроля без внимания. Важным шагом в развитии правовой базы финансового контроля стало введение в действие с 1 января 2000 года Бюджетного кодекса Российской Федерации (БК). В плане упорядочения и кодификации российского финансового законодательства БК отражает позитивную тенденцию и обладает многими положительными характеристиками. Он отличается ясностью изложения, закрепляет терминологическую базу регулируемой области правоотношений, гармонично сочетает материальные и процессуальные нормы.

В БК предпринята попытка выстроить более или менее организованную систему финансового контроля. В сферу действия кодекса входят правоотношения, возникающие в процессе контроля за исполнением бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации. Кодекс устанавливает механизм реализации бюджетных полномочий, в том числе в области финансового контроля. Согласно бюджетному законодательству в эту систему входят финансовые органы, органы денежно-кредитного регулирования, а также государственного и муниципального финансового контроля. Каждый орган, в том числе Счетная палата Россий-

ской Федерации, контрольные и финансовые органы исполнительной власти, законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации и представительных органов местного самоуправления, имеет собственные задачи и действует в пределах закрепленных за ним полномочий.

Субъекты Российской Федерации в целях осуществления собственной бюджетной политики наделены правом создавать финансовые органы и органы финансового контроля в соответствии с законодательством субъекта, а муниципальные образования в целях обслуживания местного бюджета и управления средствами местного бюджета – создавать муниципальные казначейства и иные финансовые органы или должности в соответствии с уставом муниципального образования и законодательством Российской Федерации.

Таким образом, бюджетный федерализм как принцип бюджетных отношений, позволяющих в условиях самостоятельности каждого бюджета сочетать интересы федерации с интересами ее субъектов и органов местного самоуправления, получил свое развитие – в том числе в области финансового контроля. Однако Бюджетный Кодекс не завершает решение проблемы организации финансового контроля как системы.

Во-первых, бюджетный процесс регулируется не только Бюджетным кодексом, но и множеством других нормативных актов. В стране действует около 300 нормативных актов – законов, указов, постановлений, в которых затрагиваются вопросы государственного финансового контроля и надзора, не все из них адекватно отражают характер противоречивых явлений в российской экономике. Часто финансовые злоупотребления происходят не вопреки, а в полном соответствии с нормами действующего законодательства. Сотни уголовных дел, возбужденных по материалам Счетной палаты Российской Федерации, не доводятся до суда – большинство из них в буквальном смысле «рассыпается» на этапе следствия.

Во-вторых, бюджетная система, обладая относительной устойчивостью, находится в постоянном движении, что предполагает ее дальнейшее развитие, привнесение в бюджетный процесс новых нормативных актов, отражающих апробированный отечественный и зарубежный опыт.

В-третьих, не все проблемы и противоречия, накопившиеся в период, предшествовавший принятию Бюджетного кодекса, были разрешены с его принятием. Это относится даже к понятийному аппарату. В частности, в Бюджетном кодексе нет

толкования понятий «внутренний контроль», «внешний контроль». В статье 265 Кодекса содержится упоминание о «внешнем аудите бюджетов», но в чем его суть и принципиальное отличие от внутреннего аудита не разъясняется. Отсутствует в Кодексе и механизм взаимодействия органов внешнего финансового контроля с органами внутреннего контроля.

К сожалению, и в науке не существует единого понятия «государственный финансовый контроль». В литературе можно найти десятки определений, но единства в трактовке финансового контроля нет. Нет однозначности и понимания внутреннего и внешнего контроля. Одни авторы понимают под внешним контролем за деятельностью исполнительной власти в сфере распоряжения государственными финансами и собственностью, осуществляемый органами, независимыми от нее, формируемыми представительной (законодательной) ветвью власти.

Точка зрения другой группы авторов иная: внешним является контроль по отношению к какому-либо ведомству, осуществляемый как бы «извне» государственными и негосударственными органами финансового контроля.

Третья группа полагает, что внешний аудит (контроль) могут осуществлять только негосударственные органы.

Среди экономистов и юристов встречаются авторы, которые вообще не делят финансовый контроль на внутренний и внешний, а классифицируют его по различным основаниям: видам, формам, методам осуществления.

На практике неоднократно предпринимались попытки упорядочить деятельность всех контролирующих и надзорных органов, призванных охранять государственные финансы, – таковых сегодня только на федеральном уровне насчитывается более полусотни, многие из них имеют структурные подразделения в субъектах Федерации. В экономически развитых государствах подобные органы, будучи вполне самостоятельными, тесно сотрудничают и координируют свою работу в общественных интересах. Законодательство четко регламентирует их деятельность.

Президент Российской Федерации 25 июля 1996 года издал Указ «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации», которым поручил Правительству в месячный срок подготовить и представить в Государственную Думу проект федерального закона «О государственном финансовом контроле в Российской Федерации», а также предложения по из-

менениям и дополнениям в действующее законодательство, предусматривающие персональную ответственность руководителей за финансовые нарушения. Значимость этого документа могла стать исключительно большой, если бы он оказался воплощенным в жизнь. Президент недвусмысленно указывал на то, что в стране есть государственный финансовый контроль, а все его разрозненные элементы должны быть сведены в единую систему. Однако и спустя десятилетие, поручение остается невыполненным, чему трудно найти логичное объяснение.

Единой и действенной системы госфинконтроля так и нет, а число нарушений и злоупотреблений в финансовой сфере продолжает расти лавинообразным потоком. Так, за десять лет только по результатам контрольных мероприятий Счетной палаты Российской Федерации возбуждено более 700 уголовных дел, направлено 5300 представлений и предписаний органам государственной власти, предприятиям и организациям; выявленный ущерб, нанесенный федеральному бюджету, составил более 900 миллиардов рублей.

В ноябре 2000 года Президент Российской Федерации поручил Правительству и Банку России разработать *Единую концепцию государственного финансового контроля*, на основе которой предполагалось в дальнейшем принять соответствующий закон. Концепция по замыслу должна была стать согласованным и научно-обоснованным генеральным планом строительства системы государственного финансового контроля. Поэтому вполне понятно, к проекту концепции было приковано внимание всех, кто заинтересованно относится к вопросам управления государственными финансами, велики были ожидания от разрабатываемого проекта. Многократное рассмотрение концептуальных подходов к формированию единой системы государственного финансового контроля научной общественностью и представителями различных государственных органов (Концепция обсуждалась в Совете Федерации, Государственной Думе, Совете безопасности, Счетной палате, Министерстве финансов и других министерствах и ведомствах Российской Федерации) показало, что все многообразие точек зрения, по сути дела, можно свести к двум вариантам.

Первый вариант (проект Министерства финансов Российской Федерации) предполагает создание единой системы государственного финансового контроля посредством совершенствования существующей нормативной правовой базы. В

частности, вполне обоснованно предполагалось четко разграничить полномочия органов государственного финансового контроля и правоохранительных органов по предупреждению, выявлению и пресечению финансовых правонарушений; усилить ответственность за нарушения бюджетного законодательства; отработать и утвердить механизм возмещения средств, в использовании которых допущены финансовые правонарушения; разработать единые методики и стандарты проведения контрольных мероприятий, единые критерии обобщения и оценки деятельности органов государственного финансового контроля. В полном соответствии с опытом стран с рыночной экономикой предлагалось ограничить полномочия государственного финансового контроля в области частного сектора экономики, что вполне согласуется с опытом и потребностями практики управления государственными финансами.

Общий лейтмотив концепции: необходимо укреплять финансовую дисциплину в государстве, добиваться эффективного использования государственных финансов и материальных ресурсов, что является обязательным условием нормальной хозяйственной деятельности, осуществления государственных социально-экономических программ и обеспечения экономической безопасности страны. Все без исключения органы государственного финансового контроля должны действовать согласованно, без проявлений конкуренции, ибо, как справедливо заметил один из авторов концепции, государственный финансовый контроль – это не та сфера, где конкуренция существует во благо¹.

С этим выводом нельзя не согласиться, и он вполне соответствует точке зрения Счетной палаты Российской Федерации, представившей для обсуждения **второй вариант** Концепции системы государственного финансового контроля. Оппоненты поспешили назвать его альтернативным, призывающим к «революционной перестройке системы государственного финансового контроля», что, по их мнению, недопустимо. Между тем, проект Счетной палаты фактически изменил только один важный пункт, а именно: внешними органами государственного финансового контроля – как это принято в демократических правовых государствах и зафиксировано в международных правовых до-

¹ См.: *Ахполов А.А.* Единая концепция государственного финансового контроля: актуальные проблемы формирования // Концепция государственного финансового контроля: материалы научно-практической конференции. – М., 2002. – С. 14.

кументах, в частности, в Лимской декларации, являются Счетная палата Российской Федерации и органы финансового контроля, создаваемые органами законодательной (представительной) власти субъектов Федерации. Счетная палата Российской Федерации – единственный орган государственного финансового контроля, образование которого предусмотрено Конституцией России, является по своему статусу высшим органом финансового контроля и призван координировать деятельность всех контрольных ведомств и организаций в финансово-бюджетной области.

Авторы первого варианта концепции считают, что Счетная палата ни коим образом не может быть высшим органом финансового контроля поскольку самым нарушается принцип разделения властей. Эта роль отводится органу госфинконтроля, находящемуся в системе исполнительной власти. Полагаем, что данная позиция не является обоснованной. Во-первых, Счетная палата Российской Федерации, хоть и формируется парламентом страны, не относится ни к одной из ветвей власти – ее особый статус определен Конституцией Российской Федерации, свою деятельность она организует на основе законодательных полномочий и никоим образом не нарушает *целостность* бюджетной системы Российской Федерации.

Во-вторых, *функциональность*, лежащая в основе системного подхода, в границах финансового контроля должна учитывать движение финансовых ресурсов государства в процессе распределения, перераспределения и использования валового

внутреннего продукта и с этой целью служить основой разграничения полномочий органов внутреннего и внешнего финансового контроля. Противоречия между этими органами должны быть разрешены законодательным путем без нарушения конституционных принципов.

В-третьих, единая система государственного финансового контроля должна создаваться не через усиление одной из составляющих системы и ослабление других, а через укрепление всех ее частей, четкую координацию их деятельности, исключая дублирование функций, наличие территорий и объектов, свободных от финансового контроля. Необходимо укреплять органы внешнего контроля, последовательно совершенствовать нормативную базу их деятельности, и при этом не ослаблять внимания к внутреннему контролю. Механизм деятельности внутреннего контроля необходимо четко определить в Бюджетном кодексе Российской Федерации и других нормативно-правовых актах.

В-четвертых, при организации финансового контроля в масштабах государства необходимо исходить из бюджетного устройства Российской Федерации: трем уровням единой бюджетной системы страны должны соответствовать три уровня контроля за финансами: федеральный, организуемый в субъектах Федерации и муниципальный финансовый контроль. Поскольку речь идет о системном подходе к организации финансового контроля, постольку необходимо ставить вопрос о системе государственного и муниципального финансового контроля.