

Воронченко Т. П.

*юрисконсульт отдела внутриведомственного аудита
и организации проверок ФМБА России,
аспирант кафедры «Финансы, кредит и страхование»,
Российская академия предпринимательства
e-mail: t.p.voronchenko@gmail.com*

Проблемы и перспективы развития российского финансового контроля в условиях глобализации

В статье рассмотрены особенности современной системы российского финансового контроля, дана характеристика и оценка его состояния, систематизированы проблемы и обозначены перспективы его развития в условия глобализации.

Ключевые слова: *финансовый контроль, финансово-контрольные системы, руководящие принципы контроля, бюджетные средства, глобализация, эффективность.*

Voronchenko T. P.

*legal adviser of department of interdepartmental audit and organization
of checks of FMBA of Russia, postgraduate student,
Russian academy of entrepreneurship*

Problems and perspectives of Russian financial control development in a globalization condition

In the article the peculiarities of the modern Russian system of financial control, the characteristics and the evaluation of its status, systematic problems and outlined the prospects of its development in conditions of globalization.

Keywords: *financial control, financial control systems, guidelines, monitoring, budgetary resources, globalization, the effectiveness.*

Современные финансово-контрольные системы большинства стран мира претерпевают значительные изменения, связанные с расширением процессов глобализации, растущей экономической взаимозависимости, увеличением масштабов и многообразия транснациональных операций, усилением влияния гражданского общества и его вовлеченности в механизмы контроля.

В создавшихся условиях, Лимская декларация руководящих принципов контроля рассматривает финансовый контроль в качестве обязательного элемента государственного управления, подчеркивая, что «организация контроля является обязательным элементом управления общественными финансовыми средствами, так как такое управление влечет за собой ответственность перед обществом»¹.

В силу особой значимости, вопросам развития финансового контроля представители власти и науки России уделяют серьезное внимание. Во многих правовых актах и научных публикациях отмечается, что «финансовый контроль в малой степени затрагивает вопросы эффективности использования бюджетных средств, его результаты не используются при формировании бюджетов и принятии управленческих решений. Контроль за целевым использованием бюджетных средств, соблюдением требований законодательства, состоянием и использованием государственного имущества должен стать более действенным, ориентированным, главным образом, на предотвращение финансовых нарушений и принятие управленческих решений. Только на этой основе может создаваться эффективная система аудита результативности бюджетных расходов»².

Современные исследователи отмечают, что новые экономические условия требуют совершенствования правового регулирования финансового контроля с учетом присущих ему проблем. Так, Т.В. Конюхова отмечает, что многочисленные акты о финансовом контроле на федеральном уровне, в субъектах РФ и на уровне местного самоуправления разнообразны не только по наименованию, но и по содержанию. В Российской Федерации нет связующего базового акта о финансовом контроле³.

Данилевский Ю.А., и Овсянников Л.Н., рассматривая ту же проблему, отмечают, что в настоящее время в системе российского законодательства отсутствует самостоятельный федеральный закон о финансовом контроле, что ведет к бессистемности в урегулировании отношений в области финансового контроля и характеризует неадекватное его развитие⁴.

¹ Лимская декларация 1977 г. Принята IX Конгрессом Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ) в 1977 г. (ст.1).

² Бюджетное послание Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике в 2008–2010 годах».

³ Конюхова Т.В. Проблемы совершенствования законодательства о финансовом контроле в Российской Федерации // Журнал российского права. – 2008. – № 2. – С. 48.

⁴ Данилевский Ю.А., Овсянников Л.Н. Финансовый контроль: нарушения и наказания // Бухгалтерский учет. – 2004. – № 3. – С. 12.

Актуальность указанной проблемы отмечают Ю.Г. Клещенко и М.М. Савченко, полагающие, что в отсутствие федерального закона о финансовом контроле, невозможно функционирование контроля как эффективной системы и также невозможно обеспечение финансовой безопасности⁵.

В последние годы был предпринят ряд усилий по совершенствованию правового регулирования финансового контроля. С 1 октября 2011 г. в России вступил в силу Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», направленный на унификацию статуса контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации. Однако в Законе нет кардинальных мер по качественному улучшению деятельности контрольно-счетных органов. Более того, принятие указанного Закона в определенной степени негативно повлияло на развитие регионального законодательства. Например, в ряде субъектов Российской Федерации в силу требований вышеназванного Федерального закона вынуждены были отказаться от хорошо зарекомендовавших себя форм работы контрольно-счетных органов.

В целом федеральное законодательство лишь схематично, некомплексно определяет порядок осуществления финансового контроля. Исключительно на откуп исполнительным органам государственной власти отдан вопрос о процессуальном обеспечении финансового контроля. Если вопросы правомерности бюджетной деятельности в той или иной степени отработаны, то вопросы эффективности использования бюджетных средств на уровне законодательства лишь декларируются. Негативной оценки правового обеспечения бюджетного контроля заслуживает Бюджетный кодекс Российской Федерации, в котором определены лишь формы и субъекты такого контроля, кроме того, содержится неясное положение о так называемом внутреннем финансовом аудите. На это в своем Бюджетном послании от 29.06.2011 «О бюджетной политике в 2012–2014 годах» указал Президент Российской Федерации, ставя задачу завершения разработки поправок и внесения изменений в Бюджетный кодекс РФ, в том числе, по вопросам государственного финансового контроля.

Правовые пробелы и другие неясности федерального законодательства нередко воспроизводятся на региональном и ведомственном

⁵ Клещенко Ю.Г., Савченко М.М. Финансовый контроль как один из факторов обеспечения финансовой безопасности // Финансовое право. 2009. № 5. — С. 20.

уровнях. Так, до конца не определены полномочия органов контроля, законодательно не закреплён порядок контрольных мероприятий, не отработаны механизмы взаимодействия субъектов, финансовом контроле на разных уровнях.

Недостатки государственного управления в целом проявляется также в непоследовательности государственной политики в отношении системной организации финансового контроля, неэффективности циклических кампаний по наведению порядка в сфере бюджетных отношений, борьбе с коррупцией.

Названные правовые и практические проблемы вызваны, прежде всего, несовершенством российской теории финансового контроля. Так, анализируя основы финансового контроля, содержащиеся в разделе IX Бюджетного кодекса РФ, многие исследователи высказывают неоднозначное отношение к сущности, места и роли финансового контроля. Как полагает Е.Н. Синева, цивилизованный государственный финансовый контроль — одно из условий формирования современных экономических отношений, а создание адекватной его системы — одним из неперенных условий успеха экономических реформ⁶. М.Е. Каратонов отмечает, что в условиях рыночных отношений финансовый контроль должен быть направлен на обеспечение развития производства, ускорение темпов модернизации промышленности, развитие научно-технического прогресса⁷.

Мы разделяем мнение Грачевой Е.Ю., Толстомятенко Г.П., Рыжковой Е.А. о том, что государственный финансовый контроль является не стадией бюджетного процесса, а функцией управления, а его целью является соблюдение законности на всех стадиях бюджетного процесса для эффективного выполнения государством своих функций и задач⁸.

Очевидно, что проблемам организации финансового контроля в Российской Федерации в последнее время уделяется много внимания в научной и специальной литературе. Анализируя многочисленные публикации отечественных ученых, посвященные правовым, организационным, методическим и информационным проблемам финансового контроля, мы сгруппировали их по следующим признакам (таблица 1):

⁶ Синева Е.Н. Законодательное обеспечение деятельности органов внешнего государственного и муниципального финансового контроля // Государство и право. — 2006. — № 3. — С. 90.

⁷ Каратонов М.Е. Финансовая безопасность и финансовый контроль в условиях рыночных отношений // Юрист. 2006. № 6. — С. 16.

⁸ Грачева Е.Ю., Толстомятенко Г.П., Рыжкова Е.А. Финансовый контроль. — М., 2004. — С. 165.

Таблица 1

Основные проблемы российской системы финансового контроля

Признаки классификации и характеристика проблем финансового контроля			
Правовые	Организационные	Методические	Эффективности
Отсутствие четкой и полной нормативно-правовой базы и определения финансового контроля в законодательстве ⁹	Отсутствие четкости в перечне органов контроля, сфере деятельности и порядка взаимодействия, смещение контрольных функций органов, пересечение их сфер деятельности	Отсутствие четких, не позволяющих двойного толкования, понятий финансового контроля, государственного аудита, нецелевого использования средств, эффективности, результативности	Оторванность стратегического финансового контроля от текущего финансового контроля
Отсутствие единого федерального закона о системе финансового контроля	Неопределенность круга объектов финансового контроля	Отсутствие единых принципов финансового контроля	Недостаточность и неправомерность мер по исполнению доходной части бюджета
Законодательная неопределенность статуса органов финансового контроля, места и роли его каждого субъекта	Отсутствие взаимосвязи организационной структуры органов государственного финансового контроля и специфики государственного устройства РФ	Разобщенность в классификации нарушений и недостатков, выявляемых финансовым контролем и мер по их пресечению и предотвращению	Невыполнение требований соответствующих нормативных актов
Отсутствие четкой законодательной определенности полномочий контрольных органов	Отсутствие четкого разграничения сфер деятельности, вызывающие многочисленные коллизии и перекладывание ответственности	Отсутствие единой информационной базы и единого методологического подхода к процессу осуществления контроля	Отсутствие должного контроля за эффективным расходованием государственных финансовых средств
Низкая оперативность принятия нормативных правовых актов, регулирующих деятельность по осуществлению финансового контроля	Слабое взаимодействие органов контроля между собой	Отсутствие алгоритма и порядка реагирования на выявленные нарушения как субъектов, так и объектов контроля	Нарушения контрольными органами действующего законодательства по нецелевому расходованию средств
Отсутствие четких внутренних стандартов составления нормативно-правовых актов контроля	Разобщенность приоритетов деятельности контрольных органов	Отсутствие принципов раскрытия информации в отчетности об использовании государственных ресурсов	Функциональная разобщенность органов финансового контроля

⁹ Примечание автора: в Конституции РФ только затронут вопрос о финансовом контроле и контрольных органах. В статье Бюджетного кодекса РФ «Понятия и термины, применяемые в настоящем кодексе» отсутствует термин «финансовый контроль». Кроме того, в Бюджетном кодексе отсутствует полный перечень органов, наделенных полномочиями финансового контроля (в качестве контрольного органа упомянута лишь Счетная палата РФ).

Вышеописанные проблемы и необходимость их решения обуславливают необходимость создания системы государственного финансового контроля, основанной на надежной правовой базе реформирования существующей структуры и реорганизации методов действия, с учетом сложившихся в стране и в мире социально-политических и хозяйственных условий.

Анализ российского финансового законодательства свидетельствует о наличии в нем ряда недостатков, заключающихся, в частности, в отсутствии норм, регламентирующих механизм реализации такой формы финансового контроля, как аудит эффективности, по итогам которого, в отличие от традиционных форм (ревизий и проверок), не применяются санкции и не устанавливается ответственность за неэффективное использование бюджетных средств, а вырабатываются лишь рекомендации. Считаем, что эта форма контроля, широко распространенная на Западе, является наиболее прогрессивной в условиях глобализации экономики, нуждается в глубоком изучении для разработки современных методик и алгоритмов реализации.

В период укрепления российской государственности, с учетом требований международных стандартов становится очевидным, что эффективный и действенный финансовый контроль является необходимым условием существования сильного государства, нацеленного на предупреждение, выявление и пресечение финансовых правонарушений и функционирование системы эффективности использования государственных средств. Отсутствие целостной системы государственного финансового контроля снижает эффективность контрольных мероприятий и их результативность, а недостаточная разработанность научных основ функционирования системы финансового контроля сдерживает его развитие.

Современные реалии финансовой деятельности требуют принятия кардинальных мер, направленных на совершенствование системы государственного финансового контроля, повышение его эффективности путем создания условий, способствующих соблюдению общепринятых международных принципов, разработки единых стандартов для субъектов контроля, соответствующих рекомендациям Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ), повышения эффективности и результативности произведенных государственных расходов.

В целях повышения эффективности государственного финансового контроля, по нашему мнению, следовало бы передать часть контрольных полномочий гражданскому обществу, закрепляя в законода-

тельстве порядок привлечения экспертов и представителей общественности для проведения аудита эффективности. Решение вопроса о частичной передаче полномочий по осуществлению финансового контроля гражданскому обществу снизило бы расходы на проведение контрольных мероприятий, придавая данному процессу больше прозрачности и эффективности.

Следует также усилить роль предварительного контроля в работе контрольно-счетных органов, что должно привести к повышению эффективности управленческих решений в области публичных финансов и искоренения практики «откатов» при использовании бюджетных средств. Особенности предварительного бюджетного контроля проявляются в активном использовании должностными лицами аналитической деятельности органов финансового контроля и приглашенных экспертов. Предварительный финансовый контроль наиболее эффективен на региональном и ведомственном уровне, где проще проанализировать, предугадать и увидеть результат расходования публичных денежных средств. Без создания эффективной системы предварительного финансового контроля невозможно качественно осуществлять многие направления расходования бюджетных средств, например субсидирование малого бизнеса.

Положительным фактором, способствующим развитию системы финансового контроля, может служить распространение международного опыта консолидации органов бюджетного контроля разных уровней, позволяющего обеспечить высокий уровень их взаимодействия в целях сокращения расходов по проведению контрольных процедур и повышения уровня их эффективности. В условиях глобализации для выведения российского государственного финансового контроля на уровень развитых государств, где финансовый контроль действительно эффективен, на наш взгляд, необходимы существенные преобразования в действующей системе финансового контроля путем:

- формирования системной и завершенной нормативно-правовой базы;
- осуществления стандартизации системы финансового контроля;
- проведения организационно-структурной реформы финансового контроля;
- приведения методической базы в соответствии с мировыми стандартами;
- формирования адаптивной системы алгоритмов и процедур контроля;

- создания современной научно-исследовательской и учебной базы для формирования системы кадрового обеспечения;
- организации информационно-коммуникационной инфраструктуры;
- обеспечения материально-технического и финансового функционирования контролирующих органов.

Законодательная база государственного финансового контроля включает в себя соответствующие нормативно-правовые акты, регламентирующие работу органов финансового контроля. Однако данные акты, имеющие в большинстве своем локальный характер, лишь обеспечивают возможность создания некоей объединенной правовой базы, справедливой для всей системы государственного финансового контроля и способной обеспечить ее дальнейшее реформирование и развитие. Логичнее и последовательнее было бы разработать единый и общий для всей системы финансового контроля нормативно-правовой документ, отталкиваясь от которого возможно дальнейшее создание отдельных контрольных актов. При этом изменению подвергнутся существующие структуры и органы финансового контроля, а также будут созданы дополнительные органы.

Требованиями для построения системы нормативно-правовых актов финансового контроля выступают: непротиворечивость нормативно-правовых актов финансового контроля, в том числе, отсутствие несоответствий в терминологии, названиях и т.д., исключение возможного дублирования документов, регулирующих те или иные сферы финансовой и управленческой деятельности; иерархичность уровней финансового контроля; четкий порядок разработки, согласования и применения нормативно-правовых актов, регулирующих систему финансового контроля.

Как было отмечено выше, проблему отсутствия единой законодательной базы можно решить с помощью федерального закона о финансовом контроле, в котором обязательно должны быть предусмотрены и четко определены его сущность; принципы; перечень органов финансового контроля, их функции, сфера деятельности и порядок взаимодействия; классификатор нарушений и недостатков; порядок принятия контрольных мер и санкций по выявленным нарушениям.

Эффективный контроль возможен только при взаимодействии всех видов финансового контроля — парламентского, административного и независимого (аудиторского). Регулирующим нормативным правовым актом в этом случае может стать специальный указ, устанавливающий порядок взаимодействия органов государственного и негосударственного контроля.

Необходимо также упорядочить систему органов государственного финансового контроля исполнительной власти, разграничить функции между ними и даже отдельными их подразделениями. Сегодня этот вопрос особенно актуален во взаимоотношениях между подразделениями Министерства финансов России, налоговых и других органов, которые осуществляют государственный финансовый контроль за поступлением и расходованием бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов.

Резюмируя вышеизложенное, отметим, что система финансового контроля является составным элементом всей системы финансовой деятельности государства, поэтому подход к поиску путей решения проблем организации финансовой деятельности государства должен быть единым и для решения проблем организации финансового контроля. Вышесказанное позволяет обозначить основную стратегию совершенствования правовых и организационных основ финансового контроля и создания на территории Российской Федерации единой комплексной системы финансового контроля, регулируемой единой системой законодательных актов на основе единных методологических и методических принципов обеспечения. Предпосылками реализации стратегии совершенствования финансового контроля послужат:

- дальнейшее правовое развитие в соответствии с мировыми стандартами;
- поиск новых методов, подходов и технологий осуществления контроля;
- мониторинг показателей результативности деятельности и внешней оценки;
- обеспечение финансового контроля высококвалифицированными кадрами.

Изложенные результаты исследования, свидетельствуют о том, что совершенствование действующей системы финансового контроля в Российской Федерации и повышение его эффективности и действенности, становится объективной необходимостью, для реализации которой, на наш взгляд, необходимо комплексное исследование правовых, организационных, методических и технологических аспектов, с целью выявления наиболее существенных проблем, ограничивающих достижение поставленных задач и факторов, их вызывающих и разработка на этой основе, рекомендаций по построению российской системы финансового контроля, механизмы и инструменты которой способны обеспечить соблюдение законности в финансовой сфере и экономическую безопасность государства.

Используемые источники

1. Бюджетное послание Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике в 2008–2010 годах».
2. Грачева Е.Ю., Толстопятенко Г.П., Рыжкова Е.А. Финансовый контроль. — М., 2004.
3. Данилевский Ю.А., Овсянников Л.Н. Финансовый контроль: нарушения и наказания // Бухгалтерский учет. — 2004. — № 3.
4. Каратонов М.Е. Финансовая безопасность и финансовый контроль в условиях рыночных отношений // Юрист. — 2006. — № 6.
5. Клещенко Ю.Г., Савченко М.М. Финансовый контроль как один из факторов обеспечения финансовой безопасности // Финансовое право. — 2009. — № 5.
6. Конюхова Т.В. Проблемы совершенствования законодательства о финансовом контроле в Российской Федерации // Журнал российского права. — 2008. — № 2.
7. Лимская декларация 1977 г. Принята IX Конгрессом Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ) в 1977 г. (ст.1).
8. Синева Е.Н. Законодательное обеспечение деятельности органов внешнего государственного и муниципального финансового контроля // Государство и право. — 2006. — № 3.