

Статья В.Д. Чечеткина в журнале "Финансовый контроль" №2(9) 2002 г.

Контроль - объективная категория материального мира



Для четкого понимания того, что же такое государственный финансовый контроль, необходимо задуматься о его сущности. В процессе исторического развития общества возникла необходимость оценивать количественные и качественные характеристики овеществленного труда. По существу эту эпоху можно расценивать как начальный период зарождения цивилизации, которую связываем с появляющимися отношениями собственности, возникновением государственных образований, специально создаваемыми институтами государственной власти.

Именно на этом этапе возникает необходимость контроля собственности. Контроль изначально и объективно основывается на оценке потребительских свойств вещей и предметно-вещественных ценностей.

Анализ тенденций в определении сущностных сторон контроля показывает, что в современных условиях контроль — объективная категория материального мира, его единичная сущность, проявляющаяся в результате осознанной деятельности человека и выражаящая степень соответствия между интересующим субъектом контроля состоянием объекта контроля (субъективно сформированное самим субъектом контроля «идеальное изображение» — эталон состояния) и реально наблюдаемым состоянием объекта контроля (деформированное изображение, полученное с помощью субъективно принятых процедур измерения параметров состояния). Результаты контроля за счет выявления несоответствия могут служить основанием для принятия решения в отношении объекта управления, для реализации властных функций.

Контроль в управлении — это объективно обусловленный непрерывный

процесс сознательной деятельности человека. В определенные моменты времени фиксируются значения выбранного множества параметров (функций поведения) объекта управления и определяются величины их отклонения от заданных норм. Полученная информация преобразуется в удобный для наблюдения и принятия решений вид.

При этом под целью контроля мы понимаем определение (с заданной точностью) степени отклонения состояния объекта управления от того, которое он должен занимать, и выработку информационного сообщения, которое позволит объекту управления привести объект контроля в состояние, обеспечивающее достижение в заданных условиях поставленной цели.

Но при этом встает вопрос оценки результатов человеческой деятельности независимо от ее вида. И такая единица измерения появилась — это деньги. Государство в условиях ограниченности ресурсной базы всегда ставит вопрос о цене, в буквальном смысле слова, достижения тех или иных целей. Следовательно, контроль адекватности происходящих в обществе процессов объективным законам общественного развития возможно осуществлять на основе финансовой оценки результатов государственного развития. Таким образом, в современных условиях, когда мировое сообщество объективно встает на путь глобализации, вырабатывается необходимость оценки действий государства в социальном и экономическом развитии общества в интегральных — финансовых — единицах измерения, то есть проявляется объективная необходимость государственного финансового контроля.

Исходя из изложенного, государственный финансовый контроль — это объективно обусловленная и непрерывная деятельность человека в целях финансовой оценки отклонения фактически регистрируемых параметров, характеризующих поведение государства в бюджетном и социально-экономическом пространстве, от установленных для них предписаний и норм, а также в целях прогнозирования и моделирования бюджетных и социально-экономических процессов по достижению государственным образованием установленных целей.

Многие ученые и специалисты могут возражать, ссылаясь на установившееся понятие «государственный финансовый контроль». Да, государственный финансовый контроль предназначен для реализации финансовой политики государства. Однако бытующее утверждение, что финансовый контроль со стороны государства негосударственной сферы экономики затрагивает лишь сферу выполнения денежных обязательств перед государством, соблюдение законности и целесообразности при расходовании выделенных им бюджетных субсидий и кредитов, а также соблюдение установленных Правительством правил организации денежных расчетов, введения учета и отчетности представляется неполным. Поскольку исполнительные органы государственной власти, подготавливая и реализуя правила формирования бюджета и использования государственной собственности, тем самым задают систему отношений в экономике и социальной сфере, они не могут объективно контролировать собственные действия. Поэтому государство нуждается в независимой внешней оценке и осуществляемой исполнительной властью финансовой политики, и социально-экономических процессов — следствия объективных закономерностей.

Ясно, что государственный контроль осуществляется в условиях определенного общественно-политического устройства. Поэтому следует учитывать те изменения в системе управления Российской Федерацией, которые произошли в последнее десятилетие. Сформированы и функционируют три ветви власти, между ними произведено разделение бюджетных полномочий и предметов ведения. Реформировано федеративное устройство государства в части управления на несколько уровней — федеральный, субфедеральный и достаточно неурегулированный уровень местного самоуправления. Усиlena бюджетная самостоятельность регионов. Интенсивно развивается частная форма собственности. Существенно изменена роль государства в регулировании экономики через законодательное определение налоговой и бюджетной систем.

Такие изменения объективно требуют создания новой двухуровневой системы государственного финансового контроля. Ее задачами должны стать не только проверки и ревизии соответствия операций, проводимых с

государственными ресурсами, установленным нормам (внутренний контроль). Насущным становится финансовый анализ и оценка соответствия проводимой через принятие и реализацию нормативных правовых актов налоговой, бюджетной и социально-экономической политики целевым установкам общества (внешний контроль), право определения которых Конституцией России (статья 80) предоставлено главе государства — Президенту Российской Федерации.

Главным направлением внешнего контроля, по мнению автора, должна стать финансовая оценка и установление соответствия действий органов государственной власти, поведения государственного образования конституционно провозглашенным целям государства, к важнейшей из которых следует отнести обеспечение качества жизни его граждан. При этом финансовая сущность контроля не изменяется. Поскольку финансы выражают экономические отношения, связанные с формированием, распределением и использованием централизованных и децентрализованных фондов денежных средств в целях выполнения функций и задач государства и обеспечения расширенного воспроизводства.

Как представляется автору, действующая власть поставлена в такие условия, что вынуждена принимать решения, которые будут направлены на ликвидацию несправедливости в экономике, ориентацию всего экономического хозяйства на повышение эффективности в первую очередь на основании результатов государственного финансового контроля. Поэтому оценка эффективности государственного управления экономикой и социальной сферой, защита рыночной экономики от власти — важнейшая его цель. Причем власти не только политической, но и экономической, которая в условиях рыночной экономики безальтернативно ведет к сращиванию власти и бизнеса, ограничению конкуренции и наращиванию социальной несправедливости.

Такое развитие «свободной» рыночной экономики характерно для России, где были созданы поистине уникальные условия для монополизации сфер деятельности каждым предпринимателем, в том числе и через поход во власть. К примеру, в Законодательном собрании Владимирской области первого созыва

(1994-1996 годы) было 23,8% представителей бизнеса, во втором созыве (1996-2000 годы) — 48,6% и третьем (2000-2004 годы) — 56,8% представителей бизнеса.

Именно поэтому государственный финансовый контроль концептуально должен быть сориентирован на анализ эффективности складывающихся экономических отношений, на контроль эффективности принимаемых властью мер по развитию экономики и социальной сферы, в том числе развитию конкуренции и разрушению монополизма как системы, исключению причин для сращивания бизнеса и государственной власти.

Автор считает необходимым особо отметить, что конкурентная политика власти требует таких средств и темпов, которые по крайней мере не ухудшат социального климата в стране и регионах, не войдут в противоречие с менталитетом народа, не вызовут негативного отношения к ее проведению у подавляющего большинства граждан государства. Здесь уместно вспомнить поговорку — семь раз отмерь — один отрежь.

Россия медленно, но верно движется к правовому обществу, и граждан будет интересовать не только законность использования общественных средств. Их больше будет интересовать другой вопрос: насколько эффективно, целесообразно и законно государственные чиновники и весь государственный аппарат используют государственные финансы на обеспечение достойной свободного человека жизни не только сегодня, но и в будущем.

Таким образом, внешний государственный финансовый контроль в отличие от внутреннего должен быть подчинен исключительно закону и быть независимым от органов власти и бизнеса, максимально отделен от политического, кланового, финансового влияния ветвей власти и объектов контроля. Главным для него должно стать обеспечение информацией гражданского, правового общества. Кстати говоря, обеспечение независимости в деятельности внешнего государственного финансового контроля определено международным сообществом как основополагающее в получении объективных результатов контрольных мероприятий.

Государственный финансовый контроль в гражданском обществе — это не

просто механизм фиксации бюджетного процесса, а мониторинг и анализ состояния самого общества, направленный на финансовую оценку эффективности использования государством выделяемых ему ресурсов. Цель такого контроля — государственное регулирование, которое создает условия человеку для обеспечения необходимых и достаточных условий жизни, а государству — для создания целевой социально-экономической базы.

Вот теперь закономерен вопрос: какая из государственных структур обладает необходимой правовой и функциональной базой для осуществления такого государственного финансового контроля? Можно утверждать, что ни исполнительная, ни судебная ветви власти такой базой не обладают. Исполнительную власть в России, согласно Конституции, осуществляет Правительство Российской Федерации (статья 110), а основные направления его деятельности определяются его председателем в соответствии с Конституцией, федеральными законами и указами Президента Российской Федерации (статья 113). При этом даже предполагать, что орган государственного финансового контроля, созданный исполнительной властью, может быть независимым от нее и выполнять функции внешнего контроля, было бы по крайней мере наивно.

Судебная власть осуществляет правосудие в Российской Федерации в соответствии с действующим законодательством и не имеет отношения к деятельности государственного финансового контроля.

Поскольку принятие законов, которые фактически устанавливают экономические и социальные отношения в обществе и требуют предварительного, текущего и последующего финансового контроля, относится к компетенции Федерального Собрания Российской Федерации, то и установлением единой концепции государственного финансового контроля должен заниматься этот высший орган законодательной власти.

Следует отметить, что в соответствии со статьей 101 Конституции России для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Федеральным Собранием России создана Счетная палата Российской Федерации, порядок деятельности которой определяется федеральным законом.

Счетная палата России осуществляет контроль за исполнением федерального бюджета на основе принципов законности, объективности, независимости и гласности (статья 3 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации»).

Счетная палата — единственный конституционно учрежденный орган государственного финансового контроля, который востребован развитием российского общества и по своим функциям соответствует сущности государственного финансового контроля, а по своему потенциалу способен стать высшим органом независимого государственного финансового контроля.

Именно из-за качественных изменений государственного устройства и отношений между субъектами государственной власти, понимания сущности государственного финансового контроля и его ориентации на эффективность управления и оптимальное достижение цели развития общества настало время принципиального уточнения и законодательного установления концепции и системы государственного финансового контроля. Для ее развития следует также законодательно определить статус, принципы организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации как элементов системы независимого внешнего государственного финансового контроля.