

**Э.М. Аминова**

*кандидат юридических наук, доцент кафедры правового обеспечения управленческой деятельности МГИМО (У) МИД России*

## **ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ КАК ФУНКЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Финансовый контроль является составной частью единого механизма государственного контроля, без осуществления которого невозможно нормальное функционирование экономики и финансовой системы. Рассматривая современную систему государственного финансового контроля, автором предпринята попытка систематизировать структуру, функции и виды государственного финансового контроля, а также предложены меры по совершенствованию правового регулирования и развитию системы финансового контроля.

**Ключевые слова:** финансовый контроль, система финансового контроля, функции управления.

---

E. Aminova

*Candidate of Sciences (Law), Associate Professor,  
Department of Legal Support for Administrative Work,  
MGIMO(University) under the Ministry of Foreign Affairs of Russia*

## **FINANCIAL CONTROL AS A FUNCTION OF STATE ADMINISTRATION**

Financial control is an integral part of the single mechanism of state control which provides for the normal work of the economic and financial systems. In the paper the structure, functions and forms of state financial control are systematized, measures to improve the legal regulation of financial control and develop its system are suggested.

**Key words:** financial control, system of financial control, functions of administration, management.

---

Контроль является неотъемлемой и составной частью государственного управления, как вероятно любой другой элемент управления, это одновременно и важнейшая функция управления. Как утверждает Г.В. Атаманчук, «функция управления – это реальное, силовое, целенаправленное, организующее и регулирующее влияние на управляемое явление, отношение, состояние, которое они воспринимают и на кото-

рое реагируют».<sup>1</sup> В названной работе автор к функциям управления относит следующие: организация, планирование, регулирование, кадровое обеспечение, контроль. К функции управления контроль относят также ряд зарубежных специалистов, например Р. Фалмер, К. Киллен и другие.<sup>2</sup>

Финансовый контроль является составной частью единого механизма государственного

---

<sup>1</sup> Атаманчук Г.В. Государственное управление. М.: Экономика, 2000. С. 56. Теория государственного управления. М.: Юридическая литература, 1997. С. 124.

<sup>2</sup> Фалмер Роберт М. Энциклопедия современного управления. Пер. с англ. М.: ВИПК ЭНЕРГО, 1992. Т. 1 - 5. Киллен К. Вопросы управления. Пер. с англ. М., 1981. С. 31 - 108.

контроля, без осуществления которого невозможно нормальное функционирование экономики и финансовой системы. Его сущность и значение определяются государственным устройством и правовой системой. В Лимской декларации руководящих принципов контроля, принятой в октябре 1977 г. на IX конгрессе Международной организации высших органов финансового контроля ИНТОСАИ (International Organization of Supreme Audit Institutions), указано, что организация государственного финансового контроля - это обязательный элемент управления, который влечет за собой ответственность перед обществом.<sup>3</sup>

Финансовый контроль воздействует на общественные отношения, возникающие в сфере финансовой деятельности государства и хозяйственных субъектов, т. е. в процессе создания, распределения и использования определенных фондов денежных средств. Он направлен на проверку соблюдения финансового законодательства, своевременности и полноты мобилизации государственных ресурсов, законности доходов и расходов всех звеньев государственной финансовой системы, соблюдения правил учета и отчетности, выполнения обязательств перед бюджетом и государственными внебюджетными фондами, а также поддержания правопорядка в сфере финансов в целом.

При этом финансовый контроль прямо и непосредственно охватывает финансовую деятельность лишь государственных организаций, а в отношении негосударственных организаций и граждан осуществляется опосредованно, путем проверки правильности составления налоговых деклараций и иных видов отчетности, представляемой в государственные органы или подлежащие опубликованию, выполнению государственных заказов и т.д.

Объектом финансового контроля являются, прежде всего, денежные отношения, возникающие при формировании и использовании финансовых ресурсов в материальном производстве и непроизводственной сфере, во всех звеньях финансовой системы. Диапазон действия финансового контроля включает в себя также проверку целого комплекса хозяйственных отно-

шений. В ряде случаев финансовый контроль бывает сложно отделить от контроля хозяйственного, поскольку в большинстве финансовых операций находят свое отражение отдельные элементы хозяйственной деятельности. Вывод о распространении финансового контроля не только на финансовые, но и на определенный комплекс хозяйственных отношений, представляется правильным, соответствующим реальной действительности. На этом основании ряд авторов даже считают, что контроль финансовых потоков в этой сфере точнее называть финансово-хозяйственным.<sup>4</sup> Однако такой вывод вызывает немало справедливых возражений. Е.Ю.Грачева, в частности, считает, что признание данного положения вряд ли дает основания для переименования финансового контроля в финансово-хозяйственный.<sup>5</sup>

Сущность финансового контроля находит свое проявление в его задачах. Одной из таких задач является контроль за состоянием финансовых ресурсов, предполагающий проверку своевременности и полноты исполнения обязательств перед государственным бюджетом, операций по использованию централизованных и децентрализованных денежных фондов.

В этом случае финансовый контроль призван обеспечить соблюдение действующего законодательства в области налогообложения, валютных операций, регулирования внешнеэкономической деятельности и др. Действенность контроля тесно связана с ответственностью за нарушение финансовой дисциплины, предусматривающей административные и материальные меры воздействия.

Вместе с тем финансовый контроль не следует сводить только к способу обеспечения законности в финансовой сфере. Как одна из функций финансового управления, финансовый контроль, представляет собой систему прямой и обратной связи процессов данного управления при взаимодействии субъекта и объекта финансового контроля. «В качестве прямой связи выделяются: наблюдение и проверки функционирования управляемого объекта с целью оценки обоснованности (предварительный, оперативной и регулирующий финансовый контроль),

<sup>3</sup> Лимская декларация руководящих принципов контроля./ Правовое регулирование государственного финансового контроля в зарубежных странах. М., 1998.

<sup>4</sup> См.: Белобжецкий И.А. Финансово-хозяйственный контроль в управлении экономикой. М., 1979. С. 13.

<sup>5</sup> Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д. Финансовое право России. Учебное пособие для вузов. М., 2003. С. 19.

эффективности и результативности принимаемых управленческих решений, выявления степени их реализации (последующий финансовый контроль). Обратная связь в системе государственного финансового контроля выражается в корректирующем действии, основанном на правовых ограничениях, постоянном мониторинге проводимых финансовых операций, наблюдения за происходящими процессами и немедленного реагирования на них. Обратная связь в системе финансового контроля гарантирует устойчивое равновесие проверяемых объектов и создает условия для повышения эффективности и результативности самого финансового контроля».<sup>6</sup>

Рассматривая финансовый контроль как функцию государственного управления финансовыми потоками, следует отметить, что эта функция в определенной степени осуществляется всеми органами власти, более того, носит четко выраженный общественный характер. Так, при формировании Счетной палаты Совет Федерации и Государственная Дума назначают по шесть аудиторов сроком на шесть лет, т.е. часть основного независимого контролирующего органа образуется представительным органом, формируемым непосредственно населением. Более того, сегодня можно говорить об общественном контроле – специфической форме финансового контроля, осуществляемого общественными организациями в определенных пределах, в случаях, предусмотренных федеральным законодательством. Так, созданная в соответствии с Федеральным законом от 4 апреля 2005 г. N 32-ФЗ<sup>7</sup> Общественная палата Российской Федерации должна обеспечивать взаимодействие граждан с федеральными органами государственной власти и органами местного самоуправления и осуществлять общественный контроль за их деятельностью, что будет способствовать своевременному и действенному финансовому контролю. Аналогичные общественные организации, возможно, следовало бы создать и в субъектах Российской Федерации.

При создании органов государственного финансового контроля в современной России

был учтен организационный опыт финансового контроля в странах с развитой рыночной экономикой. В основном, это связано с тем, что за рубежом органы финансового контроля уже давно стали неотъемлемой составляющей демократического общества и обязательным элементом управления общественными финансовыми средствами.

Современная система государственного финансового контроля адекватна новому историческому этапу развития нашего государства и современного российского общества, в целом она соответствует действующим международным стандартам.

Россия, являясь частью мирового экономического пространства, не может оставаться в стороне от разворачивающихся интеграционных процессов. Перед ней, как и перед другими странами, стоят общие проблемы, превратившиеся сегодня в глобальные, - это экология и природопользование, противодействие распространению международного терроризма и отмыванию "грязных денег". В этой связи повышается роль двустороннего и многостороннего сотрудничества с высшими органами финансового контроля зарубежных стран. Это принципиально отличает нынешний государственный финансовый контроль от всех предыдущих этапов его исторического развития.

В этой связи важное значение имеет Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств - участников Содружества Независимых Государств от 4 декабря 2004 г. № 24-11 "О модельном законе о государственном финансовом контроле".<sup>8</sup>

В нем предпринята попытка систематизировать структуру, функции и виды государственного финансового контроля. Согласно этому постановлению «государственный финансовый контроль - это проверка соблюдения органами государственной власти и органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами действующего национального финансового законодательства, рациональности и эффективности использования государственных финансовых и материальных

<sup>6</sup> Павлова А.М. Эффективность государственного финансового контроля в условиях реформирования бюджетных отношений. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Волгоград., 2006.

<sup>7</sup> Федеральный закон « Об Общественной Палате РФ» от 04.04.2005 (в ред. о Нйт 30.06.2007 №121-ФЗ) Собрание законодательства РФ N 32-ФЗ от 02.07.2007, ст.3116.

<sup>8</sup> Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Союза Независимых Государств. 2005 №35 (часть 2) с.183-185.

ресурсов».

Государственный финансовый контроль включает в себя контроль за исполнением национального государственного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, организацией денежного обращения, использованием государственных кредитных ресурсов, состоянием государственного внутреннего и внешнего долга, государственных резервов, предоставлением финансовых и налоговых льгот, финансовой эффективностью использования государственной собственности, переданной хозяйствующим субъектам в той или иной форме, обращением государственных финансовых средств в кредитно-финансовых организациях.

Систему государственного финансового контроля составляют органы контроля главы государства (президента), парламентского, административного и независимого государственного контроля.

#### 1. Президентский контроль.

Контроль за надлежащим исполнением указов и распоряжений главы государства (президента), затрагивающих вопросы государственных финансов, осуществляют органы, уполномоченные главой государства (президентом) в соответствии с национальным законодательством.

#### 2. Парламентский контроль.

Парламентский контроль за финансовой деятельностью осуществляется соответствующими представительными (законодательными) общегосударственными органами и органами государственно-территориальных субъектов в пределах их компетенции, установленной национальной конституцией, конституциями и уставами государственно-территориальных образований. Парламентский контроль осуществляется в следующих формах:

а) предварительный контроль - в ходе обсуждения и утверждения проектов законов о бюджете и иных законов по бюджетно-финансовым вопросам;

б) текущий контроль - путем рассмотрения отдельных вопросов исполнения бюджетов и реализации отраслевых программ на заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп представительных (законодательных) органов и в связи с депутатскими запросами;

в) последующий контроль - в ходе рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении бюджетов.

#### 3. Административный контроль

Административный контроль осуществляется общегосударственными органами исполнительной власти и органами государственно-территориальных субъектов в пределах, установленных национальной конституцией, конституциями и уставами государственно-территориальных образований. В органах исполнительной власти в обязательном порядке образуются структурные подразделения, выполняющие функции внутриведомственного контроля.

#### 4. Органы независимого государственного финансового контроля

Независимый государственный финансовый контроль осуществляется счетной палатой государства (уполномоченным государственным органом) и контрольно-счетными органами государственно-территориальных субъектов.

Счетная палата государства (уполномоченный государственный орган) является высшим органом государственного финансового контроля, компетенция, организация и порядок деятельности которого определяются национальным законодательством.

В настоящее время усилия органов государственного финансового контроля сосредоточены в основном на законности, и в том числе целевом характере использования бюджетных ресурсов. Функции государственных контролеров, и особенно органов внешнего государственного финансового контроля - контрольно-счетных (счетных) палат, должны быть значительно шире и включать в себя анализ эффективности отдельных направлений государственной бюджетной политики и на его основе выработку конкретных предложений по повышению эффективности этой политики. Проведение контрольных мероприятий должно быть направлено на оценку рациональности и эффективности бюджетных расходов, оценку результативности вложения средств. Выводы и предложения из результатов такого бюджетного контроля должны быть использованы в работе финансовых органов.

В настоящее время в стране действует более 260 федеральных законов, указов, постановле-

ний, регулирующих контрольную и надзорную деятельность. Однако при этом в нормативных правовых актах отсутствует четкая регламентация их функций и полномочий.

В первую очередь, обращает на себя внимание то, что в России до сих пор не создана четкая иерархическая структура органов финансового контроля, не образована построенная на принципе федерализма их единая система, не установлены механизмы взаимодействия между ее элементами, а также существуют пробелы в определении компетенции государственных органов финансового контроля.

Повышение роли государственного финансового контроля в современных условиях должно осуществляться на базе совершенствования бюджетно-налогового и социально-экономического федерализма; эффективного контроля за рациональным и эффективным использованием государственных и муниципальных финансовых и материальных ресурсов, в том числе государственной и муниципальной собственности, и законностью ее приватизации; определением и законодательным закреплением места и роли органов государственного финансового контроля на всех уровнях властной иерархии в системе единого государственного финансового контроля; необходимостью совершенствования действующего финансового законодательства.

В целях совершенствования правового регулирования и развития системы финансового контроля необходимо решение вопросов и реальные действия, к числу которых можно отнести следующие:

1. Принятие федерального закона «О финансовом контроле». Целью закона является устранение правовой неопределенности правового регулирования и совершенствование правовых норм в области финансового контроля в связи с проведением административной реформы, реформы бюджетного процесса и других реформ. Закон явился бы базовым актом, определяющим четкую нормативную основу для правового регулирования финансового контроля в Российской Федерации.

2. Усовершенствование механизма взаимодействия органов государственного финансового контроля и законодательной и исполнитель-

ной ветвей власти, систем федерального и регионального, а также муниципального финансового контроля. Конституционная норма о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, видимо, не совсем приемлема в области государственного финансового контроля. Финансовый контроль, какими бы органами он ни осуществлялся, должен строиться на принципе единства системы, иметь единую методологическую и правовую базу.

3. Установление иерархии органов финансового контроля, принципов их взаимодействия и координации. В этой связи, вряд ли является целесообразным предложение ряда авторов о создании специального высшего органа государственного финансового контроля. Представляется, что в роли высшего органа государственного финансового контроля может выступать Счетная палата РФ, статус которой как основного независимого контрольного органа закреплен Конституцией РФ, а также Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств - участников Содружества Независимых Государств от 4 декабря 2004 г. № 24-11 «О модельном законе о государственном финансовом контроле».<sup>9</sup> В поддержку этой позиции можно привести следующие доводы: Счетная палата РФ, является независимым органом государственного финансового контроля, не входит в структуру исполнительной власти (в отличие от Минфина России) и контролирует деятельность этой ветви власти государства. «Следует наделить Счетную палату РФ дополнительными полномочиями по координации деятельности всех субъектов государственного финансового контроля. При этом функции и компетенция Счетной палаты РФ должны концептуально отличаться от других органов финансового контроля. Также необходимо наделить Счетную палату РФ правом непосредственной законодательной инициативы по вопросам финансового контроля».<sup>10</sup>

Названные и многие другие обоснованные положения о необходимости укрепления роли Счетной палаты РФ подтверждаются и самими властными структурами. "...Очевидно, что Счетная палата Российской Федерации, как любой другой государственный орган, не может быть

<sup>9</sup> Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Союза Независимых Государств. 2005 №35 (часть 2) с.183-185.

<sup>10</sup> И.Г.Гараев «Правовое обеспечение государственного финансового контроля в современной России "Финансовое право", 2008, N 3.

абсолютно независима, так как она является частью государственного механизма. Вместе с тем деятельность Счетной палаты Российской Федерации, охватывающая все отрасли государственного устройства, экономики и полный комплекс социальных вопросов, делает этот орган уникальным проявлением конституционного принципа права многонационального российского народа на участие во власти».<sup>11</sup>

4. Разработка и принятие стандартов государственного финансового контроля, т.е. установление норм, правил и характеристик, справедливых для всех участников контрольной деятельности. В основу стандартизации финансового контроля в РФ должны быть положены результаты научных исследований отечественных и зарубежных ученых в области теории финансового контроля, а также практический опыт по применению международных стандартов финансовой отчетности, международных стандартов аудита, ревизионных и других стандартов ИНТОСАИ.

Правовым ориентиром в отношении стандартизации государственного финансового контроля может служить Федеральный закон "Об аудиторской деятельности".<sup>12</sup>

Несмотря на то, что в настоящее время существуют внутренние регламентирующие документы, в том числе внутренние стандарты контроля, документы по контрольному делопроизводству, нормы поведения контролеров и т.д., между данными документами нет системной взаимосвязи, следовательно, нет и взаимодействия в работе и ее оценке. Для упорядочения и согласования деятельности различных контролирующих органов необходима система общих для всех

контрольных органов и обязательных для выполнения стандартов.

В решении этого вопроса следует учитывать опыт Комитета по аудиторским стандартам Международной организации высших контрольных органов (INTOSAI), разработавшего стандарты государственного контроля, рекомендуемые к исполнению органам контроля разных стран в той мере, в какой они совместимы с национальным законодательством этих стран.

Единая система стандартов финансового контроля в РФ должна объединить следующие группы: 1) стандарты, определяющие базовые принципы, основные процедуры и положения внешнего, внутреннего финансового контроля на всех уровнях власти; 2) стандарты, определяющие общие принципы, процедуры и положения внутрихозяйственного финансового контроля; 3) стандарты, определяющие положения внутрихозяйственного финансового контроля для бюджетных учреждений, стандарты контрольной деятельности, осуществляемой аудиторскими фирмами и аудиторами.

Кодифицированная стандартизация финансового контроля будет способствовать достижению максимальной эффективности. Являясь важным фактором системности финансового контроля, она создаст эффект взаимозависимости в самой системе финансового контроля.

5. Установление действенных мер ответственности за коррупцию, нецелевое использование государственных средств путем внесения соответствующих поправок в Бюджетный кодекс РФ и Федеральный закон "О Счетной палате РФ".

<sup>11</sup> Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 16 марта 2007 г. "О докладе Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации 2006 года "О состоянии законодательства Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. N 13. Ст. 1474.

<sup>12</sup> Федеральный закон от 7 августа 2001 г. (с изм. от 3 ноября 2006 г.) "Об аудиторской деятельности" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. N 33. Ст. 3422; 2006. N 45. Ст. 4635.