

**Ключевые слова:**

финансовый контроль,  
природа контроля, система контроля,  
государственное управление,  
ревизионные органы

**Л. Н. Овсянников**, к. э. н.,

вед. науч. сотр. Центра бухгалтерского учета, аудита  
и государственного финансового контроля НИФИ ГУМФ  
(e-mail: lovsyannikov@nifi-gumf.ru)

# Природа финансового контроля

*В условиях экономического кризиса, который, по довольно распространенному мнению, не только не завершился, но может развернуться с новой силой, обострилось понимание необходимости и полезности умелого использования хорошо известных рычагов влияния государства на положение дел в финансовой сфере. К их числу относится финансовый контроль, прежде всего его государственная ветвь.*

Наглядным свидетельством такого понимания на уровне мирового сообщества стало принятие в конце 2011 г. сессией Генеральной ассамблеи ООН резолюции о влиянии финансового контроля на качество государственного управления. Этим документом ООН признала «важную роль высших ревизионных учреждений в повышении эффективности, подотчетности, результативности и прозрачности государственного управления, что способствует достижению национальных целей и приоритетов в области развития, а также согласованных на международном уровне целей в области развития, в том числе сформулированных в Декларации тысячелетия»<sup>1</sup>.

Выделим сразу же два принципиальных момента. Во-первых, в резолюции роль высших ревизионных учреждений представлена не как нечто новое, впервые открытое. Она рассматривается на фоне существующего опыта контроля, усилий Международной организации высших ревизионных учреждений (The International Organization of Supreme Audit Institutions — INTOSAI) и значения ее основополагающих документов: Лимской декларации руководящих принципов контроля 1977 г. и Мексиканской декларации независимости высших ревизионных учреждений 2007 г.

Во-вторых, резолюция имеет четко выраженную практическую направленность. Государствам — членам ООН рекомендовано развивать независимый финансовый контроль; применять принципы, изложенные в Лимской и Мексиканской декларациях, в соответствии со своими национальными институциональными структурами; продолжать и укреплять сотрудничество с INTOSAI. Это будет способствовать «обеспечению

---

<sup>1</sup> Резолюция Генеральной ассамблеи Организации Объединенных Наций № A/RES/66/209 «Содействие повышению эффективности, подотчетности, результативности и прозрачности государственного управления путем укрепления высших ревизионных учреждений» от 22 декабря 2011 г. / Официальный сайт Контрольно-счетной палаты Москвы ([http://www.ksp.mos.ru/ru/info/communications\\_board/index.php?id\\_4=18447](http://www.ksp.mos.ru/ru/info/communications_board/index.php?id_4=18447)).

эффективности и результативности сбора и использования государственных средств на благо граждан»<sup>2</sup>.

Высшие ревизионные учреждения — это счетные палаты и аналогичные им органы государственного финансового контроля (ГФК), создаваемые, как правило, парламентами стран для контроля за исполнением бюджетов и соблюдением правил других государственных расходов. Для того чтобы понять, почему и каким образом эти учреждения могут эффективно влиять на характеристики государственного управления, надо обратиться к вопросу о природе финансового контроля.

Теория и практика различают несколько разновидностей финансового контроля: государственный и муниципальный, внутриорганизационный (или внутрикорпоративный), общественный, аудит. Развиты они в разной степени, решают конкретные задачи специфической направленности, но одинаковы по своей сути, поскольку имеют единую природу. Именно природой финансового контроля определяются его экономические и правовые возможности, позволяющие высшим ревизионным учреждениям (в отечественной терминологии — органам ГФК) играть роль, признанную за ними мировым сообществом.

Природа любого явления есть выражение сущности, конгломерат его основных свойств. Общеизвестно, к примеру, что наука на протяжении столетий постоянно исследует природу власти, как в историческом плане, так и в современных проявлениях. Изучая ее феномен, ученые пришли к однозначному осознанию ее объективной необходимости. Одновременно они стремятся понять причины крайностей властных проявлений, найти способы наиболее конструктивного взаимодействия общества и государственных органов.

Забота мировой общественности о повышении роли финансового контроля в государственном управлении предполагает адекватное действительности понимание его природы. Между тем исследователи уделяют этому аспекту явно недостаточное внимание. В специальной литературе его либо вовсе игнорируют, либо предлагают трактовки, слабообоснованные научно и малопригодные для совершенствования на практике.

Такое отношение не способствует решению задач, стоящих перед органами ГФК. Понимание природы финансового контроля, ее содержания и особенностей — объективное условие укрепления высших, а также и других ревизионных учреждений, роста их конструктивного влияния на контролируруемую деятельность и благодаря этому на экономическую политику государства в целом.

### **ТАК НАЗЫВАЕМАЯ КОНТРОЛЬНАЯ ФУНКЦИЯ ФИНАНСОВ**

Тема статьи не обязывает автора предметно рассматривать взгляды тех коллег, которые не интересуются природой финансового контроля. Но поскольку их немало, в общем плане следует заметить, что попытки определить сущность и задачи контроля, построить его концепцию, классифицировать методы, ранжировать проблемы и т. п. без исследования природы явления выглядят недостаточно обоснованными. Хотя сами по себе такие попытки могут быть в большей или меньшей степени содержательными, им явно недостает того, что делает научный анализ доказательным, — аргументированного представления сущности явления.

Если же обратиться непосредственно к предмету нашего интереса, то оказывается, что наиболее распространенная (или одна из наиболее распространенных) версия природы финансового контроля основана на подходе, унаследованном от советских времен. Чаще всего его представляют как научно обоснованный и формулируют это

---

<sup>2</sup> Резолюция Генеральной ассамблеи Организации Объединенных Наций № A/RES/66/209 «Содействие повышению эффективности, подотчетности, результативности и прозрачности государственного управления путем укрепления высших ревизионных учреждений» от 22 декабря 2011 г. / Официальный сайт Контрольно-счетной палаты Москвы ([http://www.ksp.mos.ru/ru/info/communications\\_board/index.php?id\\_4=18447](http://www.ksp.mos.ru/ru/info/communications_board/index.php?id_4=18447)).

с высокой степенью определенности. «Современная теория финансов рассматривает финансовый контроль как форму реализации контрольной функции финансов», а «основу контрольной функции финансов составляет движение финансовых ресурсов как в фондовой, так и нефондовой формах»<sup>3</sup>.

На самом деле современная теория финансов вовсе не единодушна в понимании того, что некоторые исследователи именуют функциями финансов. «Правильнее было бы считать, что никаких функций у финансов нет, а просто они, как одна из форм денежных отношений, опираются на присущие деньгам функции. ...Введение в научный оборот термина “функции финансов” какого-то существенного значения ни для теории, ни для практики финансов не имеет, а, говоря точнее, вносит даже определенную путаницу, поскольку вводит в оборот “избыточные сущности”. А если попроще, то это — имитация науки, подмена реального анализа словесными новациями»<sup>4</sup>.

Попытки признать наличие у финансов неких функций означают приписывание им свойств, которых у них быть не может. Их происхождение и распространение относятся к тем временам, когда выяснилось, что даже в условиях централизованного планирования построить социализм без денежных отношений и их вариаций (цены, кредиты, облигации и т. д.) невозможно. Появилось понятие «социалистические финансы». Их для создания видимости связи с объективными экономическими законами стали наделять различными функциями. Это была непродуктивная (ни в теории, ни на практике) попытка сращивания социалистического производства с рыночной экономикой.

В рыночной экономике финансы — это форма движения денежных доходов. Обезличенных доходов не бывает, всегда есть собственник — частное лицо, корпорация или государство. Он и решает, что делать со своими финансами с точки зрения своих интересов. Сами финансы распределять, накапливать, контролировать (а эти свойства приписывают им сторонники версии наличия функций финансов), естественно, не могут.

Но в силу распространенности «функциональной» версии нужно обратиться и непосредственно к контрольной функции финансов. Точнее, к тому, как обосновывают ее наличие и использование сторонники «функционального» подхода. В их публикациях трудно найти доказательную, научно выверенную аргументацию. Чаще дело ограничивается заявлениями декларативного свойства. Как типичный пример можно привести совсем недавнее: «Правильно выстроенная система реализации контрольной функции финансов является важной частью обеспечения поступательного развития экономического субъекта»<sup>5</sup>. Предложений, как выстроить эту систему, в цитируемой статье нет. А формулировка приведенного утверждения содержит признание того, что контрольная функция финансов не может реализоваться сама по себе, она должна быть кем-то правильно выстроена. Но это уже не функция финансов, а деятельность людей. Фактически получается авторское самоопровержение.

Справедливости ради надо признать, что присутствуют в публикациях и попытки развернутого аналитического подхода к рассматриваемому предмету, например, попытка показать внутреннее противоречия контрольной функции финансов<sup>6</sup>. Поскольку исследование несуществующего предмета — задача не из легких, автору публикации приходится подменять понятия и строить надуманные конструкции. Он описывает, так или иначе затрагивает либо упоминает едва ли не все существующие в обществе, экономике, финансовой сфере противоречия: экономических агентов в процессе производства, финансовые, распределительных процессов, между коллективными и общественными интересами — вплоть до противоречий между трудом и капиталом. Все они, вопреки действительности, представлены как противоречия контрольной функции финансов.

<sup>3</sup> Родионова В. М., Шлейников В. И. *Финансовый контроль: Учебник.* — М.: ИД ФБК-ПРЕСС, 2002. — С. 16.

<sup>4</sup> Лушин С. И. *О функциях финансов. Исторический аспект* // *Финансы.* — 2005. — № 7. — С. 55.

<sup>5</sup> Щедров В. И. *К вопросу о сущности и функциях финансов* // *Финансы.* — 2012. — № 3. — С. 63.

<sup>6</sup> См.: Сергеев А. И. *Противоречия контрольной функции финансов* // *Экономическая наука современной России.* — 2011. — № 4. — С. 51–59.

Сама эта функция приобретает совершенно несвойственное ее контрольной направленности назначение. Она «в условиях усиливающихся конфликтов интересов в отношении распределения общественного продукта становится доминирующим элементом возможного сглаживания диспропорций развития общества»<sup>7</sup>. Соответственно финансовый контроль представлен как система «активного (последующего) сглаживания этих (финансовых. — Л. О.) противоречий в обществе»<sup>8</sup>.

Такое определение противоречит пониманию, принятому среди специалистов и закрепленному в Лимской декларации INTOSAI. Там сказано, что цель финансового контроля — «выявление отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов, законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов»<sup>9</sup>. Контроль в итоге должен способствовать предотвращению или сокращению нарушений в будущем.

И еще о подмене понятий. По ходу изложения в статье постепенно выясняется, что у финансов не одна, а несколько (!) контрольных функций. Отмечается повышение их роли и значения; говорится о двух основных функциях, одна из которых обеспечивает постоянный мониторинг распределительных процессов, а другая связана с процессами накопления и потребления. Еще обнаруживаются внешняя и внутренняя контрольные функции, а также функции предварительная, текущая и последующая.

Таким образом, состоятельность «функционального» подхода к природе финансового контроля в научном плане далеко не очевидна. А в практическом плане достаточно очевидна его деструктивная роль.

Если строго следовать установкам «функционального» направления, получается, что в рамках движения финансовых потоков допускаемые их участниками нарушения выявляются сами по себе, а не в результате проверки соблюдения действующих законов, установленных норм и правил. Значит, не нужны ни высшие, ни какие-либо иные ревизионные учреждения, способствующие своей деятельностью правомерному и эффективному расходованию финансовых средств на цели развития и благо граждан, — финансы все сделают сами.

Завершая рассмотрение этого аспекта проблемы, справедливо спросить: «Если у финансов есть такая функция, чем же объяснить громадное расхищение государственных и корпоративных средств, происходившее и прежде и в настоящее время. Не правильнее было бы сказать, что финансам присуща расхитительная функция? Из этих противоречий невозможно выкарабкаться, оставаясь на точке зрения «функционального подхода» к финансам»<sup>10</sup>.

## **СОСТАВЛЯЮЩИЕ ПРИРОДЫ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ**

У природы финансового контроля две составляющие — управленческая и экономическая. Контроль как необходимый элемент управленческой деятельности исследован достаточно основательно и подробно. Он осуществляется в рамках как каждой отдельной организации, так и государства в целом. Существуют различные его определения, например: «Контроль — это процесс обеспечения достижения организацией своих целей»<sup>11</sup>, «Контроль и определение направления — это синонимы»<sup>12</sup>.

Приведенные определения содержательны и выразительны, однако роль контроля в управленческой деятельности в них несколько завышена. Одним контролем обеспечить достижение цели или движение в нужном направлении невозможно. Если речь идет об организации, нужна целенаправленная деятельность всех ее структурных подразделений

<sup>7</sup> См.: Сергеев Л. И. Противоречия контрольной функции финансов // *Экономическая наука современной России*. — 2011. — № 4. — С. 55.

<sup>8</sup> Там же, с. 52.

<sup>9</sup> Лимская декларация руководящих принципов контроля / *Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации* (<http://www.ach.gov.ru/ru/international/limskay>).

<sup>10</sup> Лушин С. И. О функциях финансов. Исторический аспект // *Финансы*. — 2005. — № 7. — С. 57.

<sup>11</sup> Мескон М. Х., Альберт М., Хедуори Ф. *Основы менеджмента* / Пер. с англ. — М.: Дело ЛТД, 1995. — С. 390.

<sup>12</sup> Там же.

и всего персонала. Если имеется в виду государственный уровень, требуются скоординированные усилия различных органов власти, одинаково понимающих задачи развития и собственные недоработки на пути их решения. С помощью контроля, разумеется.

Очевидно поэтому там же мы находим более конкретное определение того, для чего контроль необходим: «Функция контроля — это такая характеристика управления, которая позволяет выявить проблемы и скорректировать соответственно деятельность организации до того, как эти проблемы перерастут в кризис»<sup>13</sup>. Это уточнение верно и для отдельной организации, и для всего государства.

Управленческая деятельность циклична. Каждый цикл включает несколько этапов. На этапе контроля проверяется соответствие выполняемого или выполненного намеченному. Проверка по времени осуществления может быть предварительной, текущей или последующей. В любом случае ее результат — это информация для управленческого звена или вышестоящего органа, используя которую можно принимать решения как по оценке сделанного, так и по планированию следующих действий.

«Контроль состоит в оценке решений (в том числе и решений о бездействии) после того, как они уже воплощены в жизнь. Процесс контроля складывается из четырех стадий:

1. Предсказание последствий решений в виде мер эффективности.

2. Сбор информации об истинном положении дел.

3. Сравнение истинного положения дел с предсказанным.

4. Если устанавливается, что решение было неверным, исправление процедуры его принятия и, где возможно, исправление его последствий»<sup>14</sup>.

Для целей нашего подхода к проблеме важно подчеркнуть, что контроль, как и управленческая деятельность в целом, отнюдь не абстрактная категория, а предметная деятельность людей — контролеров, аудиторов, ревизоров, инспекторов. Как правило, они представляют контрольные подразделения государственных и корпоративных учреждений, аудиторские организации, специализированные органы управления, даже и государственного уровня.

Контроль как одна из функций управления по природе и назначению обладает существенной особенностью — он выступает также инструментом наблюдения за состоянием управления. В таком качестве с развитием демократии он становится одним из способов влияния общества на деятельность органов власти.

В целом можно выделить несколько характеристик контроля, существенных для понимания и его природы как необходимого звена управления, и особенностей его функционирования в финансовой сфере:

- Контроль — это деятельность специализированных, профессионально ориентированных подразделений или органов, осуществляемая их сотрудниками: контролерами, ревизорами, инспекторами, аудиторами.
- Направленность контроля в конечном итоге определяют те, кто руководит деятельностью управленческого звена организации или государственных органов.
- Контроль должен следовать определенным принципам, обеспечивающим достоверность получаемой информации. Главные из этих принципов — законность, объективность, независимость, гласность.
- Контроль для достижения своих целей наряду с общеуправленческими использует присущие только ему методы (в финансовой сфере — ревизия, аудит, анализ финансово-хозяйственной деятельности и др.).
- Контролеры должны обладать высокой профессиональной квалификацией; в помощь им обязательно следует привлекать экспертов-специалистов различного профиля.
- При осуществлении контроля нельзя не считаться с вероятностью попыток постороннего влияния на его выводы.
- Результат контроля — информация для принятия решения.

---

<sup>13</sup> Мескон М. Х., Альберт М., Хедуори Ф. *Основы менеджмента* / Пер. с англ. — М.: Дело ЛТД, 1995. — С. 396.

<sup>14</sup> Аккоф Р. Л. *Планирование в больших экономических системах*. — М.: Советское радио, 1972. — С. 141.



Экономическая составляющая финансового контроля — продукт развитой рыночной экономики. Ведущая характеристика господствующей в мире рыночной экономики — стремление к постоянному повышению эффективности хозяйственной деятельности. Такая экономика составляет основу существования развитых стран, ощутимо влияет на положение и социально-экономическое состояние государств, где она еще не стала преобладающей. В финансовом плане ее эффективность измеряется превышением доходов над расходами, размером прибыли, получаемой в результате вложений капитала. В оптимальном варианте прибыль должна покрывать затраты и позволять формировать фонды для новых вложений и расходов в непредвиденных обстоятельствах.

Рынок начинается со встречи продавцов и покупателей, которые намерены удовлетворить свои интересы путем продажи и купли товаров: вещей или услуг. Покупатели определяют спрос, продавцы — предложение. Спрос и предложение — «силы, приводящие в движение механизм рыночной экономики»<sup>15</sup>. Продажа и купля — это способ существования и реализации доходов: в одном случае их увеличение, в другом использование. Признанное достоинство такой экономики в том, что «обычно рынок — прекрасный способ организации экономической деятельности»<sup>16</sup>.

Однако «в реальной жизни субъекты рынка далеко не всегда заключают сделки даже в тех случаях, когда обоюдовыгодное соглашение вполне возможно»<sup>17</sup>. Каждый экономический агент стремится достичь эффективного результата прежде всего для себя. Обязательный компонент деятельности рынка — конкуренция. Без жесткого соперничества рынок не может существовать, «рыночной системе как механизму распределения общественного продукта не свойственны какие-либо этические принципы»<sup>18</sup>. В этой связи у собственника возникает потребность в контроле за формированием и использованием своего дохода.

С развитием общества рыночные процессы многократно усложняются, приобретают весьма разнообразные формы. Поэтому «сложные контрактные отношения, позволяющие получить выгоды от торговли в мире непersonифицированного обмена, должны сопровождаться неким контролем, осуществляемым третьей стороной»<sup>19</sup>.

Современные рынки существуют и развиваются в рамках государственного устройства. «Рыночный механизм далек от идеала. ...Правительству часто приходится употреблять свою власть, чтобы исправить недостаток рынка»<sup>20</sup>. Делается это в разных странах по-разному. Но в любом случае «решающим признаком государственной деятельности является то, что государство обладает суверенной властью, т. е. имеет возможность принимать **принудительные меры** (выделено мной. — Л. О.). ...Однако современное государство действует не только с позиций власти, оно участвует и в экономическом обороте»<sup>21</sup>.

Финансы — неотъемлемый атрибут рыночной экономики. Основные направления деятельности государства и его воздействие на жизнь общества в экономическом плане приобретают денежное выражение и денежную оценку. «В обществе, где экономическая деятельность строго подчинена денежным мотивам, господство этих мотивов в отношениях между хозяйственной фирмой и государством представляется нормальным»<sup>22</sup>. Больше того, в развитой рыночной экономике «нельзя даже приступить

<sup>15</sup> Мэнкью Н. Г. Принципы экономикс. — 2-е изд., сокр. — СПб.: Питер, 2003. — С. 48.

<sup>16</sup> Там же, с. 19.

<sup>17</sup> Там же, с. 177.

<sup>18</sup> Макконел К. Р., Брю С. А. Экономикс: принципы, проблемы и политика. В 2 т. / Пер. с англ. — Баку: Азербайджан, 1992. — Т. 1. — С. 86.

<sup>19</sup> Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Пер. с англ. — М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. — С. 79.

<sup>20</sup> Самуэльсон П. Э., Нордхаус В. Д. Экономика (Экономикс). — М., СПб., Киев, 2000. — С. 270.

<sup>21</sup> Брюммерхофф Д. Теория государственных финансов / Пер. 7-го нем. издания. Под ред. А. Л. Кудрина, В. Д. Дзгоева. — Владикавказ: Пионер-Пресс, 2002. — С. 11.

<sup>22</sup> Гэлбрейт Д. К. Новое индустриальное общество. — М.: Прогресс, 1969. — С. 353.

к выяснению меняющихся представлений о будущем на нашу текущую деятельность иначе как в денежных терминах»<sup>23</sup>.

Финансовый контроль выступает одним из основных экономических рычагов, с помощью которых государство может влиять на рынок. С развитием цивилизации, формированием государств как органов управления, которым граждане доверяют свою судьбу, характер и результаты движения финансовых потоков (особенно на уровне государства) приобретают общественное значение. А организация контроля становится «обязательным элементом управления общественными финансовыми средствами, так как такое управление влечет за собой ответственность перед обществом»<sup>24</sup>.

Проявления экономической составляющей финансового контроля по содержанию соответствуют экономическим потребностям государства: бюджетный, валютный, налоговый, таможенный контроль, контроль за использованием кредитных ресурсов и оборотом ценных бумаг. Для повышения качества государственного управления необходима постоянная контрольная деятельность на всех этих направлениях. Ею занимаются самостоятельно и во взаимодействии субъекты контроля — органы ГФК, аудиторские организации, службы внутреннего контроля.

Поскольку главное в рыночной экономике — достижение высокой эффективности финансово-хозяйственной деятельности, то и усилия контроля направлены на это. Тесно связана с экономической составляющей природы финансового контроля задача его учреждений в социальном плане — защита законных финансовых интересов общества, государства, корпораций, каждого гражданина.

В этой связи получают сугубо экономическое выражение отмеченные выше способность контроля быть инструментом наблюдения за состоянием управления и его общественная роль. Финансовый контроль уже не ограничивается отслеживанием соблюдения правил движения денежных потоков и бухгалтерских правил. Его субъекты проверяют, как должностные лица и учреждения, которым доверено управление финансами организации или государства, т. е. исполнительные органы, справляются с порученным им делом.

По мере возрастания уровня контроля его отстраненность от непосредственного управления увеличивается, самостоятельность растет. В масштабе государства целенаправленность контроля постепенно получает новые стимулы, он приобретает качества инструмента общественного влияния. Высшие органы ГФК в демократических странах, оставаясь государственными учреждениями, одновременно становятся организациями, представляющими и защищающими финансовые интересы общества.

## **ПАРАДОКСАЛЬНОЕ УСЛОВИЕ УСПЕХА**

Сочетание возможностей управленческой и экономической составляющих делает финансовый контроль силой, способной воздействовать на качественные характеристики государственного управления. Но тут возникает парадокс диалектического свойства, без понимания сути которого невозможно получить полную и достоверную картину происходящего. Дело в том, что государство само определяет степень влияния финансового контроля на свои действия. Оно может различными, вполне законными методами это влияние как усиливать, так и ограничивать.

В качестве функции государственного управления финансовый контроль реализуется двумя способами. Во-первых, государство создает правила осуществления контроля: фиксирует его основы в Конституции, принимает необходимые законы, утверждает подзаконные нормы. Во-вторых, оно само в лице своих учреждений — органов ГФК, начиная с высшего, осуществляет контроль за движением (формированием и использованием) принадлежащих ему средств.

---

<sup>23</sup> Кейнс Дж. М. *Общая теория занятости, процента и денег*. — М.: ГИИЛ, 1948. — С. 286–287.

<sup>24</sup> Лимская декларация руководящих принципов контроля / Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации (<http://www.ach.gov.ru/ru/international/limskay>).

Так реализуется экономическая роль государства как «принудительной силы, способной эффективно осуществлять надзор за правами собственности и обеспечивать соблюдение контрактов. Но на нынешнем уровне знаний нам неизвестно, как создать такое государство. В самом деле, исходя из строгой поведенческой посылки о максимизации личной выгоды, трудно создать даже абстрактную модель осуществления контроля третьей стороной. Если говорить упрощенно, то, предположив, что государство располагает принудительной силой, мы должны признать, что лица, управляющие государством, будут использовать эту силу в своих интересах за счет остального общества»<sup>25</sup>.

Опыт нашей страны наглядно иллюстрирует этот вывод институциональной теории. Отсутствие действенного ГФК в ходе проведения рыночных реформ в постсоветской России стало одной из причин их недостаточной успешности, низких темпов роста экономики, нерешенности многих социальных проблем.

Государство, допустившее бесконтрольность, долго не могло справиться с масштабным нецелевым использованием бюджетных и других государственных ресурсов; пространственным отмыванием средств, полученных преступным путем; грандиозной утечкой капиталов за границу, уклонением самых состоятельных налогоплательщиков от уплаты налогов. Оно в значительной степени повинно в том, что далеко не все новые собственники достигли эффективного с точки зрения общества функционирования своей собственности, а также в других отрицательных результатах первых лет отечественного рынка: масштабном обмане вкладчиков и рядовых акционеров, безнаказанном надувательстве доверчивых граждан «строителями» денежных пирамид и т. п.

Многие из пороков тех лет продолжают процветать и сегодня, иногда в завуалированной форме, фактически поощряемой государством. Так, значительные суммы нецелевого использования бюджетных средств при государственных закупках («откаты», переплаты за некачественную продукцию, выбор поставщиков по субъективным предпочтениям и т. д.) теперь чаще квалифицируются как формальное нарушение требований закона о закупках. Такое нарушение серьезных последствий за собой не влечет, тогда как нецелевое использование денег из бюджета — это уголовное преступление.

В этом случае, как и в других подобных, обнаруживаются недостатки правил игры, установленных государством для органов ГФК. В частности, возможности Счетной палаты Российской Федерации заметно ограничены по сравнению с рекомендациями Лимской декларации о полномочиях высших органов ГФК. Действует безвариантный порядок назначения парламентом ее руководящего состава. Счетная палата не имеет возможности организовывать взаимодействие различных органов ГФК, влиять на его методологию. А применительно к органам исполнительной власти эта обязанность вообще возложена на Минфин России, являющийся основным объектом ГФК.

Ограничения аналогичного свойства характерны и для других институтов финансового контроля. Крайне высок уровень государственного регулирования аудиторской деятельности. Из-за этого рынок аудиторских услуг, необходимый для развития современной экономики, растет медленно. Аудиторы больше озабочены не качеством своей работы, а соблюдением требований регулирующего органа. Контроль за аудиторскими организациями возложен на орган ГФК — Федеральную службу финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор). Необходимого опыта это учреждение не имеет. Да и по части своей основной деятельности оно известно гражданам преимущественно статусными пререканиями со Счетной палатой.

Государство пока не позаботилось о том, чтобы устранить серьезный перекося в подходе к созданию законодательных актов, регулирующих финансовый контроль. Органы власти, государственные учреждения, подлежащие финансовому контролю, имеют преимущество над органами ГФК в части законодательной инициативы и процедуры согласования положений готовящихся актов. Правила и нормы,

---

<sup>25</sup> Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Пер. с англ. — М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. — С. 82.



ограничивающие контроль, получают путевки в жизнь куда чаще, чем документы, расширяющие его возможности. Уместно еще раз напомнить, что в нашей стране до сих пор нет ни концепции финансового контроля, ни федерального закона об основах ГФК. Поначалу необходимые проекты активно готовили, но потом признали ненужными. Все это не способствует реализации возможностей финансового контроля, определенных его объективной природой, серьезно ограничивает практическое влияние его органов на деятельность органов власти и управления.

Существенна и роль субъективного фактора, неизбежно присутствующего в контрольной деятельности. «Люди являются неотъемлемым элементом контроля, как, впрочем, и всех других стадий управления»<sup>26</sup>. Они руководят органами контроля, в т. ч. и органами ГФК. Контролерами, ревизорами, инспекторами, экспертами тоже работают люди. Обстановка, в которой они работают, их среда обитания, общение с теми, кто формирует правовые требования, нормы и правила, и с теми, кого они проверяют, естественно, сказываются на их действиях.

Для успешной деятельности финансового контроля, тем более органов ГФК, существенно важны принципиальность, последовательность и профессионализм руководителей и сотрудников субъектов контроля. На деле в процессе финансового контроля в поведении контролеров и контролируемых противодействуют принципиальность и конформизм, непримиримость и соглашательство, компетенция и бюрократизм. Также присутствуют и проявляются другие противоречивые обстоятельства, которые нередко предвидеть заранее затруднительно. Поэтому положительное начало не обязательно во всем преобладает над отрицательным.

Разнонаправленное влияние объективных и субъективных факторов осуществления финансового контроля приводит к тому, что показатели деятельности органов ГФК и других контрольных учреждений не всегда отражают подлинное состояние финансовой дисциплины в стране и показывают результативность расходования государственных средств в полном объеме. Их информации уже недостаточно для оценки эффективности финансовой политики государства<sup>27</sup>.

В заключение подчеркнем следующее: финансовый контроль — не самореализующаяся функция финансов, а практическая управленческая деятельность в условиях рыночной экономики. Влияние органов ГФК на характеристики государственного управления определяется не реализацией «контрольной функции финансов с помощью более прогрессивных форм»<sup>28</sup>, а спецификой природы финансового контроля и возможностями, предоставленными ему государством.

Система контроля становится действенной тогда, когда ориентирует объекты контроля не на удовлетворение своих требований, а на достижение стоящих перед ними целей путем расходования средств в экономически обоснованных размерах. В развитых странах накоплен богатый опыт финансового контроля, в т. ч. ГФК. Он изложен в концентрированном виде в документах INTOSAI, международных бухгалтерских и аудиторских организаций. Его следует более полно и разумно, чем сделано сейчас, использовать с учетом конституционного устройства и задач социально-экономического развития страны.

Сегодня, хотя и медленнее, чем следовало бы, готовятся некоторые новшества в отечественном ГФК. Они связаны с продолжением бюджетных реформ, переходом к формированию бюджета в программном формате. На расширенной коллегии

<sup>26</sup> Мескон М. Х., Альберт М., Хедуори Ф. Основы менеджмента / Пер. с англ. — М.: Дело ЛТД, 1995. — С. 396.

<sup>27</sup> Подробнее см.: Овсянников Л. Н. О показателях результатов государственного финансового контроля // Финансы. — 2011. — № 10; Овсянников Л. Н. Надежность информации финансового контроля // Финансы. — 2010. — № 3.

<sup>28</sup> Сергеев Л. И. Противоречия контрольной функции финансов // Экономическая наука современной России. — 2011. — № 4. — С. 59.

Минфина России в апреле 2012 г. говорилось о насущности и реформы ГФК, необходимости внести поправки в бюджетный и административный кодексы в части его регулирования<sup>29</sup>. Судя по опыту, предстоит длительный и непростой процесс принятия, а затем и реализации таких поправок.

## **Библиография**

1. Резолюция Генеральной ассамблеи Организации Объединенных Наций № A/RES/66/209 «Содействие повышению эффективности, подотчетности, результативности и прозрачности государственного управления путем укрепления высших ревизионных учреждений» от 22 декабря 2011 г. [Электронный ресурс] / Официальный сайт Контрольно-счетной палаты Москвы. — Режим доступа: [http://www.ksp.mos.ru/ru/info/communications\\_board/index.php?id\\_4=18447](http://www.ksp.mos.ru/ru/info/communications_board/index.php?id_4=18447).
2. Лимская декларация руководящих принципов контроля [Электронный ресурс] / Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации. — Режим доступа: <http://www.ach.gov.ru/ru/international/limskay>.
3. Мексиканская декларация независимости [Электронный ресурс] / Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации. — Режим доступа: <http://www.ach.gov.ru/ru/international/mexico/>.
4. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. — М.: Юридическая литература, 1993.
5. Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ [Электронный ресурс] / Информационно-правовой портал «Гарант». — Режим доступа: <http://base.garant.ru/103532/>.
6. Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2011 году [Электронный ресурс] / Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации. — Режим доступа: <http://www.ach.gov.ru/revision/reports-by-years/?id=732>.
7. Расширенная коллегия Министерства финансов Российской Федерации 17 апреля 2012 г. [Электронный ресурс] / Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. — Режим доступа: <http://www.minfin.ru/ru/press/transcripts/index.php?pg56=2&id4=16137>.
8. Аккоф, Р. Л. Планирование в больших экономических системах. — М.: Советское радио, 1972.
9. Брюммерхофф, Д. Теория государственных финансов / Пер. 7-го нем. издания. Под ред. А. Л. Кудрина, В. Д. Дзгоева. — Владикавказ: Пионер-Пресс, 2002.
10. Гутцайт, Е. М. Финансовый контроль: концепция и проблемы. — М.: Академия бюджета и казначейства Минфина России, 2008.
11. Гэлбрейт, Д. К. Новое индустриальное общество. — М.: Прогресс, 1969.
12. Данилевский, Ю. А., Овсянников, Л. Н. Государство и финансовый контроль. — М.: НИФИ — ИПЦ «Финпол», 2003.
13. Кейнс, Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег. — М.: ГИИЛ, 1948.
14. Макконелл, К. Р., Брю, С. А. Экономикс: принципы, проблемы и политика. В 2 т. / Пер. с англ. — Баку: Азербайджан, 1992.
15. Мескон, М. Х., Альберт, М., Хедуори, Ф. Основы менеджмента / Пер. с англ. — М.: Дело ЛТД, 1995.
16. Мэнкью, Н. Г. Принципы экономикс. — 2-е изд., сокр. — СПб.: Питер, 2003.
17. Норт, Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Пер. с англ. — М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997.
18. Родионова, В. М., Шлейников, В. И. Финансовый контроль: Учебник. — М.: ИД ФБК-ПРЕСС, 2002.
19. Самуэльсон, П. Э., Нордхаус, В. Д. Экономика (Экономикс). — М., СПб., Киев, 2000.
20. Владимиров, В. В. Об особенностях деятельности органов государственного финансового контроля в Российской Федерации // Официальные материалы для бухгалтера. Комментарии и консультации. — 2009. — № 14.
21. Лушин, С. И. О функциях финансов. Исторический аспект // Финансы. — 2005. — № 7.
22. Овсянников, Л. Н. Надежность информации финансового контроля // Финансы. — 2010. — № 3.
23. Овсянников, Л. Н. О показателях результатов государственного финансового контроля // Финансы. — 2011. — № 10.
24. Сергеев, Л. И. Противоречия контрольной функции финансов // Экономическая наука современной России. — 2011. — № 4.
25. Степашин, С. В. Жаль, что дуэли отменили // Российская газета. — 2012. — 11 января.
26. Щедров, В. И. К вопросу о сущности и функциях финансов // Финансы. — 2012. — № 3.

<sup>29</sup> См.: Расширенная коллегия Министерства финансов Российской Федерации 17 апреля 2012 г. / Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации (<http://www.minfin.ru/ru/press/transcripts/index.php?pg56=2&id4=16137>).