

РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ МОДЕРНИЗАЦИИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

О. А. ЛОМОВЦЕВА,

*доктор экономических наук, профессор
Белгородский государственный университет*

М. В. ВАСИЛЬЕВА,

*кандидат экономических наук, доцент
Волгоградский государственный университет*

Важность контроля за эффективностью и рациональностью управления государственными и муниципальными ресурсами в интересах обеспечения благополучия и процветания России имеет поистине непреходящее значение.

Проводимые в стране широкомасштабные реформы, в том числе и в финансово-бюджетной сфере, требуют адекватной модернизации системы государственного и муниципального финансового контроля. В своем обращении к сотрудникам и ветеранам контрольно-счетных органов России В. В. Путин особо подчеркнул: «Сегодня перед контрольными службами стоит целый комплекс важных и ответственных задач. В их числе — совершенствование форм и методов работы, осуществление действенного мониторинга эффективности бюджетных расходов. Особое внимание необходимо уделить контролю за рациональным вложением средств, выделенных на масштабные социальные проекты и программы» [19].

Реализация этой сложной и ответственной задачи предполагает интеграцию науки и практики, методологическое обеспечение деятельности органов внутреннего и внешнего финансового контроля.

Решение проблемы повышения эффективности государственного финансового контроля (ГФК) затруднено отсутствием единого нормативного акта федерального уровня, который бы определил организационную структуру, систему, цели, задачи, виды ГФК. Существуют отдельные норматив-

но-правовые акты, регулирующие данную сферу общественных отношений, но этого уже недостаточно для создания эффективно действующего механизма ГФК.

Модернизация системы органов ГФК в направлении завершения процесса стандартизации их деятельности, четкость и определенность законодательного закрепления понятия ГФК, форм и методов его осуществления, правового статуса субъектов и объектов ГФК позволят избежать сложностей в правоприменительной практике и деятельности контрольных органов. На данные проблемы обращают внимание как ведущие ученые в области финансово-правовой и финансовой науки, так и практики — В. В. Бурцев, Т. В. Конюхова, С. В. Степашин, В. Ю. Фокина и др. [2; 13; 21; 22].

По вопросу модернизации системы ГФК нет единого мнения, что не позволяет сформировать стратегии ее развития и выработать конкретные этапы реформирования системы контрольных органов на государственном и муниципальном уровнях.

Особенностью развития системы ГФК в современной России является возникновение в 1995—2007 гг. принципиально новых контрольных органов — региональных счетных палат, которые наряду со Счетной палатой РФ являются центральным звеном системы ГФК в России. Вопрос о правовом регулировании деятельности региональных счетных палат в последнее время становится предметом пристального внимания ученых. В

последние годы были защищены несколько кандидатских диссертаций по указанной проблематике, в частности А. Е. Алехиным, А. Г. Петрусенко, Д. Н. Усатовым [1; 17; 23].

В зарубежных странах территориальная сфера деятельности контрольно-счетных органов моделируется в соответствии с представлениями об организационных основах финансового контроля. Так, например, в ФРГ существуют земельные палаты Германии, действующие в пределах своих полномочий автономно и не находящиеся в подчинении Федеральной счетной палаты [16]. Вместе с тем Федеральная счетная палата ФРГ во Франкфурте-на-Майне имеет два филиала — в Бонне и Берлине. Генеральное отчетное управление США имеет 14 филиалов в крупных городах США. Данные территориальные филиалы контрольно-счетных органов не образуют в своей совокупности какой-либо системы.

Несколько иной подход предлагает Закон 1995 г. «О Верховной палате контроля» Польши. В соответствии с его нормами закреплена система территориальных представительств Верховной палаты, которые действуют как ее структурные подразделения и осуществляют контрольную деятельность от ее имени.

В Австрии, несмотря на федеративную форму политико-территориального устройства, Счетная палата в зависимости от объекта контроля может выступать и как орган федерального парламента (нижней палаты — Национального совета), а также в качестве органа ландтага.

Рассматривая правовой статус контрольно-счетных органов регионов РФ, хотелось бы затронуть несколько существенных, с нашей точки зрения, вопросов. Во-первых, степень обособленности счетных палат от региональных органов законодательной власти. Во-вторых, вопрос соподчиненности или взаимодействия контрольно-счетных органов регионов со Счетной палатой РФ, с одной стороны, и контрольными органами муниципальных образований, с другой. В-третьих, необходимость совершенствования федерального законодательства по вопросам финансового контроля.

Анализируя законы субъектов РФ, устанавливающие статус контрольно-счетных органов, можно сделать вывод, что во многих субъектах контрольно-счетные органы являются обособленными структурными подразделениями законодательных (представительных) органов субъектов РФ и подотчетны им в своей деятельности. Соответствующие законы приняты и действуют во Владимирской,

Калужской, Курской, Рязанской, Тверской областях, г. Москве, Белгородской, Ивановской, Тамбовской, Мурманской областях, Республике Дагестан, Краснодарском крае, Волгоградской области, Республике Башкортостан и др.

В других субъектах контрольно-счетные органы работают на правах думских комитетов — Липецкая область, Республика Карелия, Калининградская область, г. Санкт-Петербург, Астраханская область, Республика Татарстан и др.

Законы субъектов РФ, устанавливающие правовой статус контрольно-счетных органов региона не обладают единообразием определения самого контрольного органа, его структуры и положения в системе органов государственной власти.

В Москве согласно Закону 1995 г. «О контрольно-счетной палате Москвы» контрольно-счетная палата является независимым специализированным государственным органом бюджетно-финансового контроля общей компетенции [8]. Палата формируется Московской городской думой и подотчетна ей. Срок полномочий председателя контрольно-счетной палаты, заместителей председателя, аудиторов (их 8) — четыре года со дня, определенного в постановлении о назначении, т. е. каждые выборы в Московскую городскую думу сопровождаются перестановками в контрольном органе.

По Закону Владимирской области «О Счетной палате Владимирской области» Счетная палата Владимирской области является постоянно действующим государственным органом областного финансового контроля, образуемым Законодательным собранием Владимирской области и подотчетным ему [7]. Счетная палата состоит из председателя, заместителей председателя, экспертов Счетной палаты и аппарата. Председатель, заместитель и эксперты назначаются на должность Законодательным собранием Владимирской области сроком на пять лет. Аналогичный срок деятельности установлен для должностных лиц Контрольно-счетной палаты Краснодарского края [10].

Таким образом, срок полномочий должностных лиц в прямую не увязан с перевыборами в законодательный орган субъекта, что, по нашему мнению, в большей степени обеспечивает независимость деятельности контрольно-счетного органа региона.

В законах «О контрольно-счетной палате Москвы» и «О Счетной палате Владимирской области» прописано, что счетные органы обладают организационной и функциональной независимостью, являются юридическими лицами. Также председатель, заместитель председателя не могут

быть депутатами, членами администрации, заниматься иной оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной или иной творческой. Данные нормы закрепляют основополагающие принципы контрольной деятельности: независимость, самостоятельность, профессионализм. Принцип независимости аппарата счетной палаты от иных органов государственной власти отвечает тенденции формирования новой — контрольной ветви власти.

В соответствии с Законом Калининградской области от 27.06.1996 «О контрольно-счетной палате Калининградской областной Думы» Контрольно-счетная палата Калининградской областной Думы является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Калининградской областной Думой и подотчетным ей.

Контрольно-счетная палата состоит из председателя контрольно-счетной палаты, заместителя председателя, аудиторов и инспекторов. В плане организации деятельности счетного органа Калининградской области нет особых отличий от контрольно-счетных органов Москвы, Владимирской области, Краснодарского края.

Однако в соответствии со ст. 4 Закона Калининградской области работники контрольно-счетной палаты входят в состав аппарата областной Думы, чем подчеркивается встраивание контрольного органа в структуру законодательного органа региона. Также председатель контрольно-счетной палаты является государственным служащим Калининградской области и освобождается от должности распоряжением председателя областной Думы в порядке и по основаниям, предусмотренным законодательством о государственной службе. Освобождение от занимаемой должности председателя контрольно-счетной палаты подлежит согласованию с областной Думой [9].

Закон Краснодарского края, напротив, содержит специальную ст. 21, призванную обеспечить профессиональную независимость сотрудников Контрольно-счетной палаты. В частности председатель Контрольно-счетной палаты, его заместители и аудиторы Контрольно-счетной палаты обладают гарантиями профессиональной независимости. Они могут быть досрочно освобождены от должности постановлением Законодательного Собрания края лишь в случаях: грубого нарушения ими действующего законодательства; личного заявления об отставке; признания их недееспособными вступившими в законную силу решениями суда.

Также деятельность Контрольно-счетной палаты не может быть приостановлена в связи с роспуском Законодательного Собрания Краснодарского края.

Аналогичная норма содержится в Законе 1995 г. «О контрольно-счетной палате Москвы». Сотрудники Контрольно-счетной палаты могут быть досрочно освобождены от должности решением Московской городской Думы лишь на основании: нарушения ими законодательства Российской Федерации и законов Москвы или совершения злоупотреблений по службе, если за такое решение проголосует не менее 2/3 от общего числа депутатов Московской городской Думы; личного заявления об отставке; признания их недееспособными вступившим в законную силу решением суда; достижения ими возраста 65 лет.

Современный уровень регулирования отношений в области ГФК, международные стандарты аудиторской деятельности, изложенные, в частности, в Лимской декларации руководящих принципов контроля, требуют закрепления на региональном уровне гарантий профессиональной независимости сотрудников контрольно-счетных органов, поскольку от этого зависят объективность и эффективность контрольной деятельности.

В Ставропольском крае первый Закон «О контрольно-счетной палате Государственной думы Ставропольского края» был принят только в 2002 г. [11]. До этого времени Контрольно-счетная палата Государственной Думы Ставропольского края действовала на основе Постановления Государственной Думы Ставропольского края от 29.01.1994 № 162-П «О Контрольно-счетной палате». Также в своей деятельности контрольный орган руководствовался Временным положением о Контрольно-счетной палате. Контрольно-счетная палата Государственной Думы Ставропольского края являлась структурным подразделением Государственной Думы края, которое действовало на правах комитета Думы [18].

По Закону Государственной Думы Ставропольского края № 25-кз Контрольно-счетная палата Государственной Думы Ставропольского края являлась постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Государственной Думой Ставропольского края и подотчетным ей. Само название контрольно-счетного органа «Контрольно-счетная палата Государственной Думы Ставропольского края» говорило об отсутствии нормативного закрепления независимости и самостоятельности этого органа. В отличие от счетных органов Москвы, Владимира, других регионов Контрольно-счетная палата Госу-

дарственной Думы Ставропольского края являлась структурным подразделением Государственной Думы Ставропольского края, при этом обладала организационной и функциональной независимостью от других структурных подразделений Государственной Думы Ставропольского края.

Таким образом, несмотря на принятие Закона, статус контрольного органа по линии законодательной власти в Ставропольском крае долгое время не менялся, Контрольно-счетная палата по-прежнему входила в структуру Государственной Думы Ставропольского края. Это положение находило закрепление в ст. 5 Закона Государственной Думы Ставропольского края № 25-кз, согласно которой председатель Контрольно-счетной палаты избирался на должность из числа депутатов Государственной Думы Ставропольского края на срок полномочий Государственной Думы Ставропольского края.

Положение изменилось в июле 2006 г., когда был принят новый Закон Ставропольского края «О Счетной палате Ставропольского края». В соответствии с данным нормативно-правовым актом Счетная палата Ставропольского края является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Государственной Думой Ставропольского края. Счетная палата состоит из председателя Счетной палаты, заместителей председателя, аудиторов и аппарата Счетной палаты, избираемых сроком на шесть лет.

Независимое положение контрольного органа Ставропольского края подчеркивается тем, что председатель, заместитель председателя, аудиторы не могут являться депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, членами Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, судьями, замещать иные государственные должности Российской Федерации, государственные должности федеральной государственной службы, государственные должности Ставропольского края, должности государственной гражданской службы Ставропольского края, а также выборные муниципальные должности и муниципальные должности муниципальной службы, заниматься предпринимательской или другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной или иной творческой деятельности [12].

Практически во всех законах субъектов РФ, регулирующих правовое положение счетных органов, устанавливаются идентичные требования к кандидатурам председателя, заместителей предсе-

дателя счетной палаты, аудиторов счетной палаты. Ими могут быть назначены граждане Российской Федерации, имеющие высшее образование и опыт профессиональной деятельности в области государственного управления, государственного контроля, экономики, финансов. В Законе Краснодарского края от 06.02.1997 №64-КЗ «О Контрольно-счетной палате Краснодарского края» особо подчеркивается, что опыт профессиональной деятельности в указанной области для председателя должен быть не менее 10 лет, для заместителей председателя Счетной палаты, аудиторов Счетной палаты — не менее 5 лет.

Изучив нормативно-правовые акты субъектов РФ, можно увидеть, что региональные контрольно-счетные палаты в основном осуществляют три вида деятельности, как и Счетная палата РФ: контрольно-ревизионную (контрольную), экспертно-аналитическую и информационную. В большинстве субъектов также предусмотрено, что контрольно-счетные палаты могут осуществлять и иные виды деятельности.

В законах практически всех субъектов предусмотрено, что в рамках контрольно-ревизионной деятельности контрольно-счетные палаты осуществляют контроль за исполнением соответствующего бюджета, данному контролю в законах большинства субъектов посвящена отдельная статья.

В процессе исполнения бюджета и после завершения очередного финансового года счетная палата: контролирует полноту и своевременность, а также отсутствие нарушений в ходе поступлений финансовых средств в доходную часть бюджета; осуществляет проверки законности и эффективности расходования бюджетных ассигнований по всем статьям, включая расходы на содержание органов государственной власти; выявляет отклонения от законодательно утвержденных показателей бюджета, проводит их анализ, вносит предложения по их устранению. Счетная палата ежеквартально по установленной форме представляет областной думе отчет о ходе исполнения бюджета, где приводятся фактические данные о формировании доходов и произведенных расходах в сравнении с показателями, утвержденными на текущий год. Данные оперативного контроля используются при планировании контрольных мероприятий [12; 15].

По нашему мнению, для более последовательной реализации принципа независимости органов ГФК следует идти по пути создания организационно и функционально независимых контрольно-счетных органов регионов, что поможет с большей

степенью эффективности проводить контрольные мероприятия в бюджетной сфере.

Как указывает С. О. Шохин, становление региональных контрольно-счетных органов сталкивается с существенными трудностями, связанными с рядом объективных причин, а именно: с небольшим опытом их организации и функционирования; общей неопределенностью в отношении системы ГФК в концептуальном плане, что вносит путаницу в вопрос о статусе и компетенции счетных органов, их роли и месте в структуре государственного управления; неразвитостью и противоречивостью федерального и местного законодательства о финансовом контроле [26].

Вместе с тем динамичность, устойчивость, непрерывность функционирования системы ГФК (каждого ее органа или их группы) обуславливаются оптимальным уровнем централизации ее организационной структуры. Можно согласиться с В. В. Бурцевым, который считает, что система органов контроля по линии законодательной власти, в частности, счетных палат, должна быть строго децентрализована (что и наблюдается в существующей структуре): центральное звено (Счетная палата Российской Федерации) и звенья в каждой республике, крае, области, автономном округе и городах федерального значения [20].

Предложения тех авторов, которые предлагают организовать систему иерархического подчинения счетных палат, лишены оснований (в отличие, скажем, от органов ГФК по линии исполнительной власти), так как не согласуются с действующей Конституцией. Счетная палата Российской Федерации и региональные контрольно-счетные палаты должны быть самостоятельными и независимыми друг от друга органами. Субординации быть не может, так как они действуют в том правовом пространстве, для которого созданы. Также у них различный объектный состав контроля.

В то же время возникают вопросы соответствующих механизмов координации между региональными контрольно-счетными палатами и Счетной палатой РФ, например, в вопросах проведения совместных контрольно-ревизионных и экспертно-аналитических мероприятий, разработки единых стандартов и методик контрольной деятельности и т. д.

Данные вопросы решаются в рамках созданной 9 декабря 2000 г. Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации. В соответствии с регламентом Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации в нее входят

Счетная палата РФ, а также контрольно-счетные органы регионов, являющиеся или не являющиеся юридическими лицами.

Цель Ассоциации — повышение эффективности системы государственного финансового контроля Российской Федерации, координации деятельности контрольно-счетных органов различных уровней и укрепление сотрудничества между ними.

К основным задачам можно отнести участие в разработке законодательных предложений, направленных на повышение эффективности системы ГФК в РФ, содействие разработке и внедрению единой унифицированной системы контроля за формированием и исполнением бюджетов разных уровней, бюджетов федеральных и территориальных внебюджетных фондов и др. [6]. Ассоциация призвана оказывать правовую, методическую помощь органам государственной власти субъектов РФ в разработке проектов законов по созданию органов ГФК [20].

Высшим органом Ассоциации является Конференция руководителей или уполномоченных на то лиц органов ГФК (п. 5 Регламента). В период между заседаниями Конференции руководящим органом является Президиум. В его состав входят председатель Счетной палаты РФ и шестнадцать членов Президиума — руководителей контрольно-счетных органов регионов.

Согласно Регламенту выделяются члены Ассоциации с правом решающего голоса, с правом совещательного голоса. Членами Ассоциации с правом решающего голоса могут быть: Счетная палата Российской Федерации; контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации (являющиеся юридическими лицами и не являющиеся таковыми). Членами Ассоциации с правом совещательного голоса могут быть законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие контроль в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации за формированием и исполнением бюджетов субъектов Российской Федерации. Прием новых членов в Ассоциацию осуществляется Президиумом Ассоциации на основании письменного заявления с последующим утверждением Конференцией Ассоциации. Членство в Ассоциации прекращается: в случае добровольного выхода из Ассоциации; по решению Конференции Ассоциации в соответствии с установленным Ассоциацией порядком.

Регламентом определяются права и обязанности членов Ассоциации, к основным из них

относятся: право получать информацию, имеющуюся в распоряжении Ассоциации; право иметь своих представителей в руководящих органах Ассоциации; право пользоваться информационными базами других членов Ассоциации в соответствии с установленным Ассоциацией порядком; право добровольно выйти из Ассоциации [21]. Члены Ассоциации обязаны: руководствоваться Декларацией о создании Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации от 9 декабря 2000 г.; исполнять положения настоящего Регламента, иных документов Ассоциации, а также решения Конференции Ассоциации и Президиума Ассоциации; оказывать содействие Ассоциации, руководствуясь настоящим Регламентом.

Если координация деятельности и взаимодействие при проведении контрольных мероприятий Счетной палаты РФ и контрольно-счетных органов регионов уже реализуются на практике, то взаимодействие контрольных органов, осуществляющих бюджетный контроль в субъекте и муниципальных образованиях, не имеет выработанной концепции.

В правовом регулировании статуса контрольных органов на муниципальном уровне происходят существенные сдвиги. В частности Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрел возможность создания контрольного органа муниципального образования. Законом от 25.08.1995 контроль за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления отнесен к исключительной компетенции представительного органа местного самоуправления (подп. 6 п. 3 ст. 15). Новый закон к исключительной компетенции представительного органа относит «контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения (подп. 9 п. 10 ст. 35). В целях контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, образуется контрольный орган муниципального образования (контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия и др.). Для создания контрольного органа предусматриваются те же способы, что и для других органов местного самоуправления — он формируется населением на муниципальных выборах или представительным органом муниципального

образования (окончательно решается уставом муниципального образования).

В обеспечении исполнения контрольным органом возложенных на него задач закон обязывает органы местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления представлять в контрольный орган муниципального образования по его требованию необходимую информацию и документы по вопросам, относящимся к их компетенции.

Таким образом, выстраивается трехуровневая система контрольно-счетных органов: Счетная палата РФ, контрольно-счетные органы регионов, контрольные органы муниципальных образований. Такая система органов при их реальном действии, по нашему мнению, будет способствовать результативности ГФК на всех трех уровнях бюджетной системы.

Однако принятие отдельных нормативно-правовых актов по вопросам регулирования ГФК не решит комплекса указанных проблем, поэтому необходимо принять в ближайшее время закон «О государственном финансовом контроле».

Несовершенство и отсутствие законодательной базы на федеральном и региональном уровнях приводят к ограничению полномочий контрольно-счетных органов и позволяют нарушителям уйти от ответственности за нецелевое использование бюджетных средств, нанесение ущерба бюджету.

На сегодняшний момент действует Федеральный закон «О Счетной палате РФ», деятельность контрольно-счетных органов регионов регулируется законодательством субъектов Федерации. Важной задачей федерального закона о ГФК могло бы стать установление общих основ образования и функционирования этих органов, регулирование их взаимоотношений с федеральными органами государственного финансового контроля и с другими контрольными органами Российской Федерации.

По мнению С. О. Шохина, закон должен четко определять, что Счетная палата Российской Федерации и контрольно-счетные органы создаются законодательными (представительными) органами Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований для осуществления контроля за исполнением бюджетов и смет государственных внебюджетных фондов, проведения экспертизы проектов указанных бюджетов, отраслевых программ и иных нормативных правовых актов по бюджетно-финансовым вопросам, проведения внешнего аудита отчетов об исполнении бюджетов и смет государственных внебюджетных фондов [25].

В соответствии с принципом бюджетного федерализма функции, задачи, компетенция и полномочия контрольно-счетных органов должны определяться Федеральным законом «О государственном финансовом контроле», Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации», иными законами Российской Федерации, а также законами о контрольно-счетных органах субъектов Российской Федерации и правовыми актами представительных органов муниципальных образований.

Разработка закона «О государственном финансовом контроле» велась до 2000 г. В августе 2000 г. на совещании правительства было принято решение о нецелесообразности продолжения работы над проектом закона «О государственном финансовом контроле в Российской Федерации», что по нашему мнению, явилось необдуманным решением — ни БК РФ, ни НК РФ, ни другие нормативно-правовые акты не решают проблемы низкого качества нормативно-правовой базы ГФК. Поэтому уже в 2004 г. продолжилась работа над законопроектом, в мае 2004 г. была доработана концепция ГФК, которая стала основой будущего закона. Таким образом, следуя концепции, закон о ГФК должен включать:

- цели, задачи, предмет законодательства ГФК;
- сущность, методологию ГФК;
- правовой статус органов ГФК;
- систему и уровни нормативно-правового регулирования ГФК.

Совершенствование системы ГФК целесообразно осуществлять в общей системе мер рестройки финансового механизма, административной реформы, используемых государством как средства контроля за эффективным расходованием финансовых и материальных ресурсов.

В настоящее время в России существует не столько система, сколько совокупность контрольных органов и регламентирующих их деятельность правовых актов. Эта совокупность характеризуется избыточностью и органов, и правовых актов, нередко параллелизмом и дублированием, отсутствием координации их работы и, как следствие, недостаточно высокой эффективностью деятельности.

Предпосылками решения этой задачи являются:

- совершенствование нормативной основы функционирования контрольного механизма;
- организационное обеспечение координации деятельности различных видов органов;
- тщательный анализ системы органов, осуществляющих контрольную деятельность в

сфере государственного управления и на этой основе — ликвидация дублирующих друг друга контрольных органов;

- унификация полномочий контрольно-надзорных органов.

Совершенствование системы контрольно-ревизионных органов в субъекте Федерации должно проводиться в целях приближения организации и структуры, уровня и форм взаимодействия с другими государственными контролирующими органами, кадрового состава, материально-технического и информационного обеспечения контрольно-ревизионных органов к уровню, соответствующему решению поставленных перед ними задач. При этом эффективное проведение данной работы возможно только при комплексной постановке задач и комплексном проведении соответствующих мероприятий при одновременном совершенствовании правовой базы.

Этими причинами продиктована необходимость разработки и реализации Федеральной целевой программы модернизации и перспективного развития контрольно-ревизионных органов в субъектах Федерации. Безусловно, это далеко не стандартное предложение для решения вопроса важного, на наш взгляд, для государства.

Целью программы должно являться комплексное развитие системы органов ГФК в регионах, направленное на кардинальное усиление контроля за расходованием бюджетных средств и повышение эффективности их деятельности и отдачи для государства в целом, в том числе через предотвращение финансовых нарушений в сфере экономики [4].

В программе необходимо определить основные направления развития организации и структуры, уровень и формы взаимодействия с другими государственными контролирующими органами, кадровый состав, материально-техническое и информационное обеспечение контрольно-ревизионных органов.

Основные задачи данной программы следующие.

1. Разработка законодательной базы, нормативно-правовых актов, инструктивных и методических документов, повышающих эффективность ГФК.

Важным направлением при формировании соответствующей законодательной базы должно стать изучение практики привлечения к ответственности юридических и физических лиц за нецелевое использование бюджетных средств, необеспечение сохранности государственного имущества с подготовкой на этой основе предло-

жений по внесению дополнений в гражданское, административное, уголовно-процессуальное, уголовное законодательства, направленных на повышение персональной ответственности должностных лиц за допущенные незаконные расходы и злоупотребления.

Совместно с научными подразделениями Минфина России, заинтересованными министерствами и ведомствами необходимо сформировать пакет и дополнительно разработать целый ряд нормативно-правовых актов, инструктивных и методических документов, регулирующих деятельность контрольно-ревизионных органов в области проведения ревизий организаций оборонного комплекса и правоохранительных органов, ревизий валютных операций, межбюджетных отношений, органов исполнительной власти внебюджетных организаций.

2. Определение новых стратегических направлений контрольно-ревизионной работы и совершенствование структуры контрольно-ревизионных органов, включая создание аналитического центра:

2.1. Создание условий для реализации мер по оптимизации бюджетных расходов и обеспечению их эффективного и целевого использования.

2.2. Внедрение на базе комплексного и системного анализа контрольных материалов и тенденций прошлых лет системы прогнозных оценок и предложений для Правительства РФ по совершенствованию законодательства, элементов экономической политики и возможному предотвращению финансовых нарушений в сфере экономики.

3. Выработка с параллельным совершенствованием законодательства эффективного механизма взаимодействия органов ГФК РФ:

3.1. Совершенствование механизма взаимодействия контрольно-ревизионных органов и органов Федерального казначейства Минфина России.

3.2. Создание и отработка механизма координации работы контрольно-ревизионных органов Минфина России и органов ФНС России.

3.3. Укрепление взаимодействия с органами внутренних дел, органами Федеральной службы безопасности и органами прокуратуры.

4. Проведение мероприятий, направленных на совершенствование ведомственного и внутреннего финансового контроля, возможно, под методологическим руководством и контролем Минфина России.

5. Совершенствование государственного финансового контроля в рамках реформирования межбюджетных отношений в РФ:

5.1. Совершенствование механизма взаимоотношений Минфина России и субъектов РФ в рамках передачи контрольно-ревизионным органам контроля за средствами областных и местных бюджетов.

6. Проведение мероприятий по совершенствованию подготовки и повышению квалификации работников контрольно-ревизионных органов, их профессиональной аттестации.

7. Улучшение материально-технического обеспечения контрольно-ревизионных органов.

8. Информационно-техническое обеспечение контрольно-ревизионных органов, включая использование аналитических технологий, разработку и пуск в эксплуатацию единой федеральной информационной программы.

9. Изучение и внедрение в практику зарубежного опыта проведения государственного финансового контроля.

Все указанные меры позволят получить следующие конечные результаты:

1) создать современную эффективную систему функционирования контрольно-ревизионных органов как основного элемента в системе ГФК и повысить ее отдачу для государства в целом;

2) кардинально усилить контроль за расходованием бюджетных средств, включая регулярное проведение превентивных мероприятий, направленных на возможное недопущение финансовых нарушений в бюджетной сфере;

3) снизить число финансовых нарушений в бюджетной сфере.

Структурно-логическая схема Программы совершенствования системы контрольно-ревизионных органов в субъектах Федерации представлена на рис. 1.

В настоящее время необходима также стратегия комплексного развития ГФК в регионах.

Предпосылками комплексного развития контроля являются накопленный в регионах потенциал контрольных органов, достаточно высокий профессиональный уровень, развитые информационные системы, которые в совокупности обеспечивают достижение экономического эффекта комплексного развития региона (рис. 2).

Исходным в схеме является разработка теоретической модели ГФК в регионах. Необходимость ее разработки обосновывается тем, чтобы осуществляемые преобразования не противоречили объективным закономерностям развития управления в регионе. Зачастую возникают ситуации, когда слабые теоретические знания о контроле у лиц, принимающих решения, вызывают ошибки в

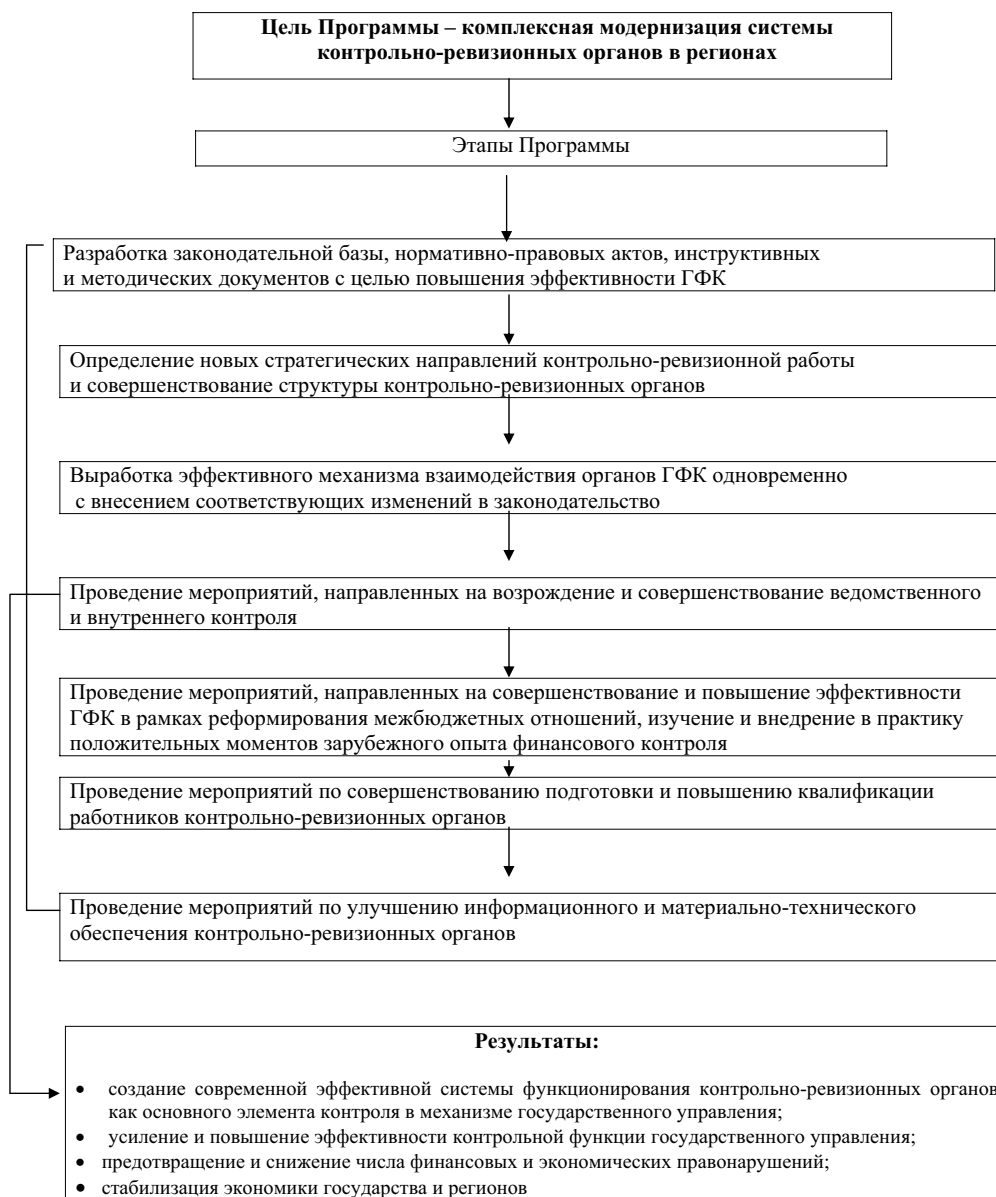


Рис. 1. Структурно-логическая схема Программы совершенствования системы контрольно-ревизионных органов в субъектах Федерации

решениях, которые оборачиваются экономическим ущербом и отрицательными социальными последствиями. Поэтому целью данного этапа является разработка такой модели, которая бы раскрывала миссию ГФК, его структуру, механизм функционирования, закономерности комплексного развития, организационное строение и информационное обеспечение комплексного развития.

Разработка концепции и выбор стратегии развития начинаются с изучения исходного состояния развития ГФК в регионах.

В процессе исследований выявляются сильные и слабые стороны контроля в регионе, оценивается

накопленный потенциал, а также роль внешних факторов развития. Результатом комплексного анализа является выявление проблемной ситуации, т.е. взаимосвязанной системы проблем, которые трансформируются в цели и задачи развития. При обосновании стратегии в качестве вспомогательных материалов могут использоваться данные регионального планирования. На этом основании, а также на основании прогнозных вариантов развития определяются приоритеты развития контроля в регионе. На заключительном этапе выбора стратегии разрабатывается перспективная модель контроля в регионе, отвечающая долговременным факторам

развития и соответствующая самым современным научным представлениям.

На следующем этапе формируется система стратегических направлений комплексного развития ГФК.

Составными частями стратегии выступают финансовые и организационные механизмы обеспечения комплексного развития ГФК. В качестве финансовых источников рассматриваются средства бюджета, а также внешние и внутренние инвестиции.

К организационным механизмам относятся: региональная политика, методы административного, законодательного и экономического регулирования, прогнозирование, программирование. Специфическим методом регионального управления является разработка стратегического плана комплексного развития контроля в регионе.

Мы согласны с мнением Ю. М. Воронина о том, что при научном исследовании проблем формирования единой системы ГФК исходными должны стать следующие концептуальные положения.

1. Поскольку областью ГФК является движение финансовых ресурсов в процессе распределения, перераспределения и использования стоимости валового внутреннего продукта, то основополагающим при формировании единой системы государственного финансового контроля должно стать разграничение полномочий органов ГФК при проведении контрольно-ревизионной и экспертно-аналитической деятельности. Снятию противоречий между контрольными органами будет способствовать четкое, законодательно оформленное разграничение функций ГФК, осуществляемого в форме внутреннего и внешнего контроля внутри единой системы.

2. При разработке единой системы ГФК на данном этапе важно:

- не нарушать ныне действующее конституционное поле;
- не вносить в Конституцию Российской Федерации поправок, касающихся создания новых органов ГФК;
- попытаться разграничить и определить место и роль существующих в настоящее время органов финансового контроля в единой системе ГФК [5].



Рис. 2. Этапы стратегии комплексного развития ГФК в регионах

В свою очередь, каждый шаг стратегии модернизации можно представить через ряд мероприятий прикладного характера:

- информатизация системы ГФК, т. е. создание единой информационной базы органов ГФК;
- введение новых систем оценивания деятельности органов ГФК;
- создание эффективных организационно-экономических взаимоотношений триады «гражданин — государство — система ГФК»;
- создание эффективных служб ГФК с низким уровнем коррупции;
- проведение прозрачных публичных компаний, по которым раскрытие информации и ее проверяемость позволяют осуществлять народный контроль и т. п.

Однако, следует отметить возможные негативные явления (риски), которые могут возникнуть в результате проведения политики модернизации:

- стратегия модернизации может привести к сегментации внутри системы ГФК, обособлению отдельных ее элементов (органов) (результативен — не результативен; остался в традиционной парадигме — перешел на путь изменений и т. п.). Может возникнуть конкуренция между элементами системы;

- остается риск прожектерства, того, что система ГФК остановится на уровне провозглашения идей;
- опасность «всеобщей» модернизации. Система ГФК — та область, где количество не определяет уровень качества;
- реализация стратегии модернизации может быть ограничена ментальностью руководителя органа или элемента системы ГФК;
- риск отсутствия преемственности на различных уровнях системы ГФК;
- риск излишнего нормирования, «жесткого» управления с целью реализации стратегии модернизации в сжатые сроки.

Отметим в связи со сказанным еще один важный момент. Реализация целевых или стратегических программ, а в данном случае последней является предлагаемая нами стратегия модернизации органов ГФК, не всегда приводит к появлению ожидаемых положительных результатов. После завершения реализации многие цели и задачи оказываются не достигнутыми в полной мере или вовсе не достигаются. Причины такого положения кроются в ошибках, допускаемых как во время разработки, так и в процессе реализации. Часто целевые программы представляют собой плохо структурированный набор мероприятий, не объединенных между собой общей целью. В результате, органам, ответственным за их реализацию, не всегда удается обеспечить обоснованный отбор проектов из числа предоставленных к исполнению. Некоторые программы не содержат конкретных мероприятий, сроков их исполнения и оценку возможных результатов. В ряде случаев отсутствуют показатели оценки эффективности реализации программ, определенные в количественном выражении, а также индикативные показатели, необходимые для контроля за реализацией по намеченным этапам и годам. Отсутствие этих показателей обесценивает программу как целостный системный документ, направленный на достижение конкретных результатов, делает невозможным предметный и всесторонний анализ предлагаемых к реализации мероприятий, а также оценку их результативности и последующий контроль. Таким образом, плохо разработанная программа не может обеспечить полное достижение главной цели и проявление положительных результатов [5].

Контролирующие органы в ходе преобразований могут столкнуться с проблемой некачественного исполнения мероприятий, вследствие чего администрация программ может принять решения, неадекватные реальному состоянию. В результате,

несмотря на то, что будут завершены все программные мероприятия, не будут реально достигнуты поставленные цели и задачи. Некачественное исполнение мероприятий приводит в лучшем случае к искажению ожидаемых результатов, а в худшем — они не достигаются.

Предлагаемая нами стратегия модернизации органов ГФК требует в процессе их разработки и реализации необходимой методической и инструментальной поддержки, которая могла бы повысить эффективность контрольных и управляющих органов. Организационно-административные средства позволяют усилить прямую и обратную связь между разными уровнями управления в процессе реализации стратегии модернизации органов ГФК и обеспечат информационную поддержку принятия качественных управленческих решений.

Таким образом, правильно модернизированная система органов ГФК должна быть неким комплексом задач, показателей результатов и факторов, способствующих их достижению. Без указания этих факторов невозможно понять, какие были достигнуты итоги. Кроме того, с помощью только показателей невозможно оценить на ранних этапах, насколько успешно осуществляется стратегия по модернизации. Хорошо разработанная стратегия модернизации ГФК должна включать в себя сбалансированный комплекс результатов (индикаторы уже сделанного) и факторов достижения будущих результатов (показатели того, что будет сделано).

В свою очередь, модернизация органов ГФК требует от этих органов неких изменений, в числе которых можно указать изменение организационной структуры и ее информатизацию.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Алехин А. Е.* Контрольно-счетные палаты субъектов РФ: сравнительно-правовой анализ. Автореф. дисс. на соиск. учен. степ. канд. юр. наук. — Казань. — 2007.
2. *Бурцев В. В.* Построение современной системы государственного финансового контроля в свете необходимости укрепления российской государственности. // Менеджмент в России и за рубежом. 2001, № 2.
3. *Бурцев В. В.* Организация системы государственного финансового контроля в Российской Федерации. — М., 2002. С. 375.
4. *Васильева М. В.* Государственный финансовый контроль в управлении регионом. Автореф. дисс. на соиск. учен. степ. канд. экон. наук. — Волгоград, 2003.

5. *Воронин Ю. М.* Государственный финансовый контроль: вопросы теории и практики. / Ю. М. Воронин. — М.: Финансовый контроль. 2005. С. 70—71.
6. Декларация о создании Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации. Москва. 9 ноября 2000 г. // Ассоциация контрольно-счетных органов Российской Федерации. — М.: «Финансовый контроль». 2001. С. 10—11.
7. Закон Владимирской области от 29.11.1995 № 345 «О Счетной палате Владимирской области».
8. Закон города Москвы от 01.11.1995 №23-73 «О контрольно-счетной палате Москвы» (с изм. от 10.06.96 №19, от 17.07.98 №18, от 15.03. 2000 № 3).
9. Закон Калининградской области от 27 июня 1996 года «О контрольно-счетной палате Калининградской областной Думы» (в ред. Законов Калининградской области от 03.11.2000 № 274; от 02.03.2001 № 25; от 30.05.2001 № 45).
10. Закон Краснодарского края от 06.02.1997 № 64-КЗ «О контрольно-счетной палате Краснодарского края» (в ред. законов Краснодарского края от 06.07.1999 №188-КЗ, от 04.02.2002 № 441-КЗ, от 25.04.2006 №1025-КЗ, от 28.07.2006 № 1064-КЗ), ст. 5, 6.
11. Закон Ставропольского края от 24.06.2002 № 25-кз «О контрольно-счетной палате Государственной думы Ставропольского края» (утратил силу).
12. Закон Ставропольского края от 27.07.2006 № 67-кз «О Счетной палате Ставропольского края» // Сборник законов и других правительственных актов Ставропольского края. 2006, № 22. Ст. 5777.
13. *Конюхова Т. В.* Проблемы совершенствования законодательства о финансовом контроле в Российской Федерации // Журнал российского права. 2008, №2.
14. *Кочкаров Р. А.* Целевые программы: инструментальная поддержка. — М.: Экономика. 2007. С. 70.
15. Официальный сайт Счетной палаты СК/ www.spstav.ru.
16. *Панова А. И.* Счетные палаты ФРГ: правовые основы и практика деятельности // Государство и право. 1998, № 3. С. 94.
17. *Петрусенко А. Г.* Контрольно-счетные органы Российской Федерации как субъекты бюджетных правоотношений: вопросы правового регулирования — Автореф. дисс. на соиск. учен. степ. канд. юр. наук. — Ростов-на-Дону. 2006.
18. Постановление Государственной думы Ставропольского края от 29.01.1994 №162-П «О Контрольно-счетной палате» (утратило силу).
19. *Путин В. В.* Сотрудникам и ветеранам контрольных органов России. — В кн.: 350 лет государственному финансовому контролю в России / Сборник материалов. — М., 2006. С. 3.
20. Регламент Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации // Ассоциация контрольно-счетных органов Российской Федерации. М.: «Финансовый контроль». 2001. С. 12—13.
21. Регламент Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации. П. 4.4. // Ассоциация контрольно-счетных органов Российской Федерации. — М.: «Финансовый контроль». 2001. С. 12—13.
22. *Степаншин В. В.* Государственный финансовый контроль в России: прошлое, настоящее и будущее // Государственная власть и местное самоуправление. 2006, № 7.
23. *Усатов Д. Н.* Конституционно-правовые основы деятельности государственных контрольно-счетных органов в Российской Федерации. — Автореф. дисс. на соиск. учен. степ. канд. юр. наук. — Челябинск. 2006.
24. *Фокина В. Ю.* Проблемы правового регулирования финансового контроля в Российской Федерации // Юридический мир. 2006, № 5.
25. *Шохин С. О.* Задачи сотрудничества федеральных и региональных органов государственного финансового контроля и правовое обеспечение деятельности счетных палат // Отношения между высшими федеральными и местными/региональными контрольно-ревизионными органами. — М. — 1998, с. 144—158.
26. *Шохин С. О.* Система должна быть гибкой // Президентский контроль. — 1998. — № 5, с. 34—38.