

Тайторина Б.А.

**Модернизация как фактор
повышения эффективности
государственного финансового
контроля**

Государственный финансовый контроль относится к числу важнейших функций государства, которая направлена на вскрытие отклонений от принятых стандартов законности, целесообразности и эффективности управления финансовыми ресурсами и иной государственной собственностью, а при наличии таких отклонений - на своевременное принятие соответствующих корректирующих и превентивных мер. Финансовый контроль представляет собой систему органов и мер по проверке законности и целесообразности в сфере создания, распределения и использования денежных фондов государства и является важнейшей функцией государственного управления. Законодательством определен широкий круг органов и лиц, осуществляющих государственный финансовый контроль в сфере исполнительной власти. В условиях административной реформы деятельность органов финансового контроля приобретает особое значение. Организация и функционирование четкой системы государственного финансового контроля - обязательный и неперемный элемент финансовой политики, и поэтому совершенствование системы финансового контроля должно осуществляться не автономно, а как звено в общем комплексе мер общегосударственной системы регулирования общественных отношений, выявляющее упущения принципов законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов на более ранней стадии, с тем, чтобы иметь возможность принять соответствующие корректирующие меры, а впоследствии разработать и осуществить мероприятия, направленные на предотвращение возникновения подобных нарушений. В свете реформирования исполнительной власти актуализируется проблема модернизации всей системы государственного финансового контроля.

Ключевые слова: контроль, финансовый контроль, система, правительство, модернизация.

Taitorina B.A.

**Modernization as a factor in
increasing the efficiency of state
financial control**

Organization and functioning of a clear system of state financial control - mandatory and indispensable element of fiscal policy, and therefore to improve the system of financial control should be carried out not independently, but as a link in the whole complex of measures of the national system of regulation of social relations that reveals omissions principles of legality, efficiency and economy of material consumption resources at an earlier stage in order to be able to take appropriate corrective measures, and subsequently to develop and implement measures aimed at preventing the occurrence of such violations. In light of the reform of the executive power is actualized the problem of modernization of the entire system of state financial control.

Key words: control, financial control, government, modernization.

Тайторина Б.А.

**Модернизациялау –
мемлекеттік қаржылық
бақылаудың тиімділігін
арттыру факторы ретінде**

Мемлекеттік қаржылық бақылау жүйесінің нақты ұйымдастырылуы мен қызмет атқаруы жалпы қаржылық саясатының міндетті және үздіксіз элементтерінің бірі болып табылады. Сол себептен қаржылық бақылау жүйесін дамыту автономды емес, керісінше жалпы мемлекеттік қоғамдық қатынастарды реттейтін комплексті шаралардың құрамдас бөлігі ретінде қарастырылуы тиіс.

Атқарушы билік реформалау үрдісінде болуына байланысты мемлекеттік қаржылық бақылау жүйесінің жаңартылуы өзекті мәселе болып табылады.

Түйін сөздер: бақылау, қаржылық бақылау, мемлекеттік бақылау, өкімет, модернизациялау.

**МОДЕРНИЗАЦИЯ
КАК ФАКТОР
ПОВЫШЕНИЯ
ЭФФЕКТИВНОСТИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО
ФИНАНСОВОГО
КОНТРОЛЯ**

Государственный финансовый контроль есть важная составная часть единой финансовой политики государства, фактор обеспечения законности, целесообразности и эффективности использования государственной собственности, заемных и собственных средств экономических субъектов. Государственный финансовый контроль заключается в установленной нормативно-правовыми актами деятельности государственных органов власти и управления всех уровней по выявлению и предупреждению нарушений в процессе финансово-хозяйственной деятельности.

Проблема совершенствования государственных контрольных механизмов остается актуальной во все времена для всех стран. В научной литературе отмечается: «подлинно демократический контроль сводится не только к контролю государства за процессами в различных сферах жизнедеятельности общества, но и к контролю общества за деятельностью всех без исключения государственных структур, наделенных властными полномочиями. Осуществление государством контрольных функций в следующих сферах - политической, экономической, социальной, экологической, информационной, упорядочении правопорядка и международной сферах - обеспечивает стабильность и прогресс общества. При этом важно находить обоснованную меру государственного воздействия на общественные процессы в этих сферах, избегая как чрезмерного вмешательства, так и не допуская «ухода» государства из этих сфер» [1, с.4].

Государственный финансовый контроль – одна из важнейших функций государственного управления. Функция управления, по определению Г.В. Атаманчука, – это «реальное, силовое, целенаправленное, организующее и регулирующее влияние на управляемое явление, отношение, состояние, которое они воспринимают и на которое реагируют» [2, с.124]. К функциям управления также относят организацию, планирование, регулирование, кадровое обеспечение, контроль. Государственный контроль, как неотъемлемая часть государственного управления, направлен на достижение целей управления, решение задач, стоящих перед государством. Следует иметь в виду, что контроль сам по себе не представляет первичной деятельности, начальным условием его осуществления должен быть комплекс

действий, который превращается в подконтрольный объект. Следует иметь в виду, что контрольные отношения могут возникать и развиваться параллельно с данным комплексом действий.

Традиционно анализ института государственного контроля начинается с рассмотрения его специфики с позиции разделения властей. Конституция, закрепляя принцип разделения власти, наделяет все ее ветви контрольными полномочиями. Задачами исключительной важности являются наличие действенной системы государственной власти, обеспечение взаимосогласованной деятельности законодательной, исполнительной и судебной властей, четкая конституционная регламентация их полномочий и контроль за их осуществлением. В современной трактовке применительно к государственному финансовому контролю следует понимать процедуру принятия закона о государственном бюджете. Парламент вправе проверять исполнение законов органами исполнительной власти, не вторгаясь в сферу исключительных полномочий последних. Соответственно содержание парламентского контроля имеет специфический характер в силу действия принципа сдержек и противовесов в системе разделения властей: здесь исключается организующее начало парламентского контроля, так как организация исполнения закона – прерогатива исполнительной власти. Каждая из Палат Парламента Республики Казахстан по инициативе не менее одной трети от общего числа депутатов Палаты вправе заслушивать отчеты членов Правительства по вопросам их деятельности, среди которых масштабно выделяются проблемы исполнения республиканского бюджета. Важным основанием для выражения парламентом вотума недоверия Правительству является неутверждение Парламентом отчета Правительства об исполнении республиканского бюджета. В данном случае речь идет об осуществлении парламентского финансового контроля. В Казахстане государственный финансовый контроль реализуется, главным образом, в регламентированной законодательством деятельности специальных государственных органов по оценке государственных программ и различных аспектов бюджетного процесса, а также по надзору и проверке органов государственной власти, организаций и их объединений. Контрольные функции осуществляются для определения соответствия целевому назначению, рациональности, полноты и своевременности направления и использования государственных финансовых ресурсов, вскрытия

резервов их формирования, выявления отклонения от параметров законности и эффективности в финансово-хозяйственных операциях и их отражении в отчетности, установления полноты и своевременности расчетов с государственным бюджетом и внебюджетными фондами, а также выявления резервов повышения эффективности деятельности и роста доходов государственного бюджета.

Органы исполнительной государственной власти общей компетенции в составе Правительства Республики Казахстан направляют контрольную деятельность подведомственных им органов государственного управления, в том числе финансовых, а также непосредственно сами осуществляют финансовый контроль. В данном ракурсе контроль призван обеспечивать законность и дисциплину на порученных названным органам участках работы по руководству хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством в системе подведомственных им органов, предприятий, учреждений и организаций. В пределах своих полномочий Правительство Республики Казахстан на основании Конституции Республики Казахстан (ст. 66) и Конституционного закона Республики Казахстан «О Правительстве Республики Казахстан» контролирует составление и исполнение республиканского бюджета, проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики, осуществляет валютный контроль. Положения статьи 66 Конституции нашли отражение в статье 9 Конституционного закона от 18 декабря 1995 года «О Правительстве Республики Казахстан», в соответствии с которой исполнительная ветвь власти в порядке, определяемом Президентом республики, участвует в разработке республиканского бюджета и его изменениях, представляет Парламенту республиканский бюджет и отчет о его исполнении, обеспечивает исполнение бюджета; разрабатывает и осуществляет меры по укреплению финансовой системы республики; обеспечивает государственный контроль за соблюдением законности при образовании и использовании государственных валютных, финансовых и материальных ресурсов. Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года № 95-IV подробно регламентирует порядок составления, рассмотрения и утверждения республиканского бюджета. Представленный Парламенту республиканский бюджет оформляется законом и становится обязательным для исполнения на всей территории Республики Казахстан. Бюджетным законо-

дательством регламентировано взаимодействие государственных органов и органов государственного финансового контроля, заключающееся в:

- осуществлении в согласованные сроки обмена информацией о планах и проведенных контрольных мероприятиях;

- взаимном признании результатов контроля при условии соответствия актов контроля стандартам государственного финансового контроля;

- в реализации права Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета запросить информацию о результатах государственного финансового контроля у ревизионных комиссий маслихатов, которая может быть предоставлена на основании решения представительного органа;

- праве органов государственного финансового контроля в случаях выявления признаков преступлений или административных правонарушений в действиях должностных лиц объекта контроля передавать материалы контроля в правоохранительные органы или органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях и т.д.

Практическую работу по исполнению республиканского бюджета осуществляет Министерство финансов Республики Казахстан. Комитет казначейства Министерства финансов Республики Казахстан является ведомством Министерства финансов Республики Казахстан, осуществляющим в пределах своей компетенции реализационные и контрольно-надзорные функции в сфере исполнения государственного бюджета. С органами финансового контроля взаимодействует Налоговый комитет Министерства финансов Республики Казахстан, являющийся ведомством Министерства финансов Республики Казахстан, осуществляющим в пределах своей компетенции реализационные и контрольно-надзорные функции в сфере обеспечения поступлений налогов и других обязательных платежей в бюджет, полноты и своевременности перечисления обязательных пенсионных взносов и социальных отчислений. Комитет таможенного контроля Министерства финансов Республики Казахстан в установленном законодательством порядке призван осуществлять обеспечение своевременного и полного внесения в республиканский бюджет таможенных платежей и налогов, взимание которых возложено на таможенные органы Республики Казахстан.

Важная роль в осуществлении финансового контроля принадлежит Национальному банку Казахстана, осуществляющему лицензирование,

контроль и надзор за финансовыми организациями в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан.

В целях обеспечения экономической безопасности, противодействия правонарушениям в экономической области организуется правоохранительное обеспечение государственного финансового контроля, в том числе через Комитет национальной безопасности РК, МВД РК, Генеральную прокуратуру РК.

Большими полномочиями, в том числе и в сфере финансов, располагает Отдел государственного контроля и организационной работы Администрации Президента, основными направлениями деятельности которого являются обеспечение постоянного взаимодействия Главы государства с местными представительными, исполнительными и иными государственными органами, органами местного самоуправления.

Актуальность в настоящее время обрела задача развития аудиторского финансового контроля. Деятельность различных коммерческих структур, основанных на негосударственных формах собственности, резко повысило требования со стороны общества к их финансовой надежности и объективности при оценке их финансового состояния, а также потребовало решения вопроса о формах и субъектах проведения контроля за их финансово-хозяйственной деятельностью в целом, поскольку контроль коммерческих государственных органов в рассматриваемых отношениях направлен главным образом на интересы государственной казны. В то же время сами хозяйствующие субъекты заинтересованы в достоверности и качества учета и отчетности по финансово-хозяйственной деятельности, что в конечном итоге отвечает и интересам государства.

Президентский контроль осуществляется в целях обеспечения защиты прав граждан и интересов государства на основе принципа законности, объективности, независимости от объектов контроля, а также - гласности, если это не нарушает охраняемую законом тайну. При этом конституционный статус Президента позволяет ему, используя «вертикаль власти», одновременно быть над системой разделения властей и в то же время фактически нести публично правовую ответственность за состояние дел во всех сферах государственной деятельности. Президентский финансовый контроль предполагает активное координирующее участие главы государства, представляющего собой, по определению Б.П.Елисеева, «интеграционный правовой инс-

титут, цель которого состоит в согласовании деятельности институтов государственной власти», в процессе государственного финансового контроля [3, с.34]. В целях эффективности государственного финансового контроля в ведении Президента Республики Казахстан функционирует непосредственно подчиненный и подотчетный ему специальный контрольный орган – Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета, являющийся высшим органом государственного финансового контроля, осуществляющим внешний контроль за исполнением республиканского бюджета. Президент Республики Казахстан в соответствии с подпунктом 7 статьи 44 Конституции назначает сроком на пять лет председателя и двух членов Счетного комитета. В формировании Счетного комитета принимает участие Парламент, каждая из палат которой в соответствии с подпунктом 1) статьи 57 Конституции Республики Казахстан назначает на пятилетний срок трех членов главного органа государственного финансового контроля. В дальнейшем с учетом складывающейся в стране ситуации, необходимости усиления государственного механизма власти, в том числе контроля, роль Счетного комитета должна возрасти и усилиться в качестве органа, обеспечивающего координацию и взаимодействие в контрольной деятельности в области осуществления государственного финансового контроля соответствующих структурных подразделений, как Администрации Президента, так и Правительства Республики Казахстан, включая министерства и ведомства, а также Генеральной прокуратуры.

Чем эффективнее финансовый контроль, тем крепче финансовая дисциплина. Эффективность финансового контроля предполагает необходимость глубокого экономического анализа финансово-хозяйственной деятельности, разработки контролируемыми органами предложений по улучшению качества работы проверяемых организаций.

За годы становления новой государственности Республика Казахстан достигнуты определенные успехи в плане создания правовой базы государственного финансового контроля и реформирования органов государственного финансового контроля. Предпосылками для реформирования правительства явились устоявшиеся проволочки, чрезмерный объем внутреннего документооборота и несоразмерная численность государственных служащих, которая с 2003 года возросла почти на 8500 человек и сегодня составляет более 90 тысяч, что делает чинов-

ничий аппарат громоздким и неповоротливым, неспособным оперативно и своевременно решать поставленные задачи. Указом Президента Республики «О реформе системы государственного управления Республики Казахстан № утверждено решение о новой структуре правительства, состоящего из 12 министерств и 30 комитетов (вместо действовавших ранее 17 министерств и 54 комитетов). Реформирование «кабинета министров» кардинально поменяла не только структуру, но и, соответственно, состав правительства.

Правительство приобрело в ракурсе произошедших изменений дополнительные властные полномочия, как то законодательно закрепленное и обеспеченная возможность проникновения высшего коллегиального органа исполнительной власти в сферу обороноспособности страны, ее безопасности и обеспечения общественного порядка, что существенно расширяет юрисдикцию правительства по отношению к силовым центральным органам исполнительной власти и их ведомствам. Помимо разработки государственных программ после реформирования данная функция была уточнена возможностью внесения Президенту Республики Казахстан на утверждение государственных программ. Наряду с исполнительной спецификой собственной деятельности субъект сравнения и анализа периодически будет осуществлять контроль прогнозов социально-экономического развития страны и активно участвовать во внешнеполитической жизни государства взамен возможности упразднить и создавать консультативно-совещательные органы при нем. Центральным органам исполнительной власти и их ведомствам перемены предоставили регулятивные, контрольно-надзорные функции, что в значительной мере упрощает их непосредственную деятельность и прямые обязанности.

Один из главных пороков ныне действующей системы государственного финансового контроля – ее раздробленность на отдельные изолированные звенья по ее организационной составляющей. Между тем организация и функционирование эффективной системы государственного финансового контроля является необходимым и обязательным элементом финансовой политики государства. Тем самым актуализируется проблема создания, формирования такой централизованной, целостной системы, которая могла бы эффективно реагировать на многочисленные проблемы рыночной экономики и государственной финансовой политики, обеспечивать

единство и устойчивость организационно-экономических связей.

К главным недостаткам системы государственного финансового контроля, вызванным прежде всего организационными проблемами и несовершенством законодательно-правовой базы, следует отнести следующее: государственный финансовый контроль во всех сферах производится бесконтрольно и изолированно друг от друга различными государственными органами. Каждый из этих органов работает в своей специфической сфере и занимается лишь одним аспектом, направлением государственного финансового контроля или проводит контроль на одном уровне системы государственных финансов. Следовательно, руководители таких организаций не имеют сведений о полной картине функционирования системы.

К несовершенствам следует отнести и правовую неопределенность сущности, функций и задач государственного финансового контроля, несмотря на то, что в Бюджетном кодексе РК государственному финансовому контролю посвящен особый раздел, так и не установлено юридическое определение государственного финансового контроля и бюджетного контроля как его разновидности.

По-прежнему отсутствие общей научной теории государственного финансового контроля, отражающей международный опыт и закономерности современного развития Республики Казахстан, является фактором, негативно влияющим на процесс формирования правовой базы государственного финансового контроля как механизма взаимодействия всех элементов единой государственной контрольной системы. Правовая расплывчатость системы взаимодействия различных

органов, входящих в систему государственного финансового контроля, отсутствие систематизации нормативно-правовых актов, регулирующих контрольные отношения, негативно влияет на достижение эффективности государственного контроля в целом. Необходима качественная переработка действующих правовых норм в сфере регулирования финансового контроля, устранение несогласованностей и противоречий правового регулирования системы органов государственного финансового контроля, восполнение пробелов и отмена устаревших норм.

В целях решения этих проблем государству очень важно решительно покончить с первейшими источниками криминализации экономики: коррупцией, хищением и разбазариванием государственных средств, воплотить в жизнь демократические принципы управления общественной собственностью. В целом, для повышения роли государства в регулировании рыночной экономики необходимо скорейшее решение вопросов и реальные действия, связанные с реформированием и развитием системы государственного финансового контроля, к числу которых можно отнести следующие направления: создание центра координации государственного финансового контроля при президентском контроле; принятие целостной системы мер к фактическому осуществлению предварительного и текущего государственного финансового контроля; разработать общереспубликанскую систему учета результатов деятельности органов государственного финансового контроля; создание общей информационной базы учета правонарушений и преступлений в сфере экономической деятельности для всех государственных органов финансового контроля.

Литература

- 1 Савенко О.Е. Контрольная функция государственных органов: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. – 195 с.
- 2 Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. – М., 1997. – 400 с.
- 3 Елисеев Б.П. Нормативно-методическое обеспечение деятельности государственного органа (на примере Администрации Президента РФ). – М., 1997. – 178с.

References

- 1 Savenko O.E. Kontrol'najafunkcijagosudarstvennyhorganov: dis. ... kand. jurid. nauk. – M., 2004. – 195 s.
- 2 Atamanchuk G.V. Teorijagosudarstvennogoupravlenija: kurslekcij. – M., 1997. – 400 s.
- 3 Eliseev B.P. Normativno-metodicheskoeobespecheniedejatel'nostigosudarstvennogoorgana (naprimereAdministraciiPrezidenta RF). – M., 1997. – 178s.