Сергей АГАПЦОВ

ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ КАК ЭЛЕМЕНТ ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНЧЕСКОГО ЦИКЛА

По мере развития российского государства его роль и значение в решении ряда ключевых социально-экономических проблем возрастает, поэтому вопросы государственного регулирования сегодня особенно актуальны. Казалось бы, как это возможно в условиях рыночной экономики, где основными двигателями роста выступают процессы саморегулирования? Почему происходит усиление роли и значения государства в экономике?

Прежде всего, не стоит забывать о мировой экономической ситуации, о посткризисном состоянии экономики. Российское государство, являясь субъектом рыночных экономических отношений, стремится использовать различные рычаги с целью оживления экономического роста. Федеральный бюджет на сегодняшний день является основным инструментом решения ключевых социально-экономических вопросов в Российской Федерации. Средства федерального бюджета огромны, и именно они являются ключевым инвестиционным инструментом.

Руководством страны делается ставка на эффективное использование бюджетных средств, достижение конкретных результатов: отсюда и программный бюджет, бюджетирование по результатам, субсидирование процентной ставки и влияние через взносы из федерального бюджета в уставные капиталы ведущих российских предприятий и так далее. Государство активно использует свои возможности. Ресурсы, выделяемые в последнее время на заработную плату военнослужащим, учителям, врачам и другим бюджетникам, являются одним из мощных стимулов внутреннего спроса, влияющего на экономический рост.

Естественно, напрашивается вывод о необходимости совершенствования качества управления всех звеньев экономической системы, что невозможно без повышения эффективности управления. Управленческий цикл завершается контролем. А эффективность управления достигается за счет совокупной эффективности организации, исполнения и контроля.

Именно вопросы эффективности, в том числе повышение роли и значения контроля в решении современных социально-экономических задач, обусловили изменения роли, места и значения Счетной палаты в деятельности Российского государства. Федеральный закон от 11 января 1995 года N 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», безусловно, сыграл значимую роль в становлении и развитии Счетной палаты. Он дал возможность Счетной палате развернуться, проявить себя в качестве главного контролирующего органа, причем конституционного. Следует отметить, что немногие государственные органы определены Конституцией Российской Федерации. Часть 5 статьи 101 Конституции Российской Федерации предусматривает процедуру создания Счетной палаты, состав и порядок деятельности которой определяются федеральным законом, первоначально принятым в 1995 году. При этом особо подчеркивается основная цель функционирования этого органа – контроль за исполнением федерального бюджета. Однако время, прошедшее с 1995 года, обусловило необходимость внесения изменений в закон, регулирующий деятельность Счетной палаты. Такие изменения были подготовлены с участием депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, и был принят Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

Особо нужно отметить, что принципиальная позиция о независимости Счетной палаты как органа финансового контроля в новом законе сохранена. Фактически закон в новой редакции впитал все новации, которые существуют в международном законодательстве, он гармонизирует мировой передовой опыт международного государственного аудита и современную законодательную базу Российской Федерации. В основу нового закона положены принципы как Лимской декларации руководящих принципов контроля 1977 года, так и Мексиканской декларации независимости, которая была принята в 2007 году в Мехико. Эти документы подчеркивают, что законное и эффективное использование государственных средств и ресурсов представляет собой одну из важнейших предпосылок для должного обращения с государственными финансами и эффективности решений

Сергей Агапцов, доктор экономических наук, кандидат исторических наук, профессор, академик Российской академии естественных наук, аудитор Счетной палаты Российской Федерации (119991, Москва, ул. Зубовская, 2),. E-mail: mgs@migsu.ru

Аннотация: В условиях свободного рынка государство использует для регулирования экономики косвенные рычаги влияния, при этом роль государства в решении социально-экономических проблем в современных условиях возрастает. Для получения более эффективных результатов на практике необходимо уделять повышенное внимание контролю как завершающей стадии управленческого цикла. В связи с принятием нового Федерального закона от 11 января 1995 года N 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» существенно расширились полномочия Счетной палаты как высшего органа внешнего государственного аудита (контроля). Закон гармонизирует мировой опыт государственного аудита и современную законодательную базу Российской Федерации.

Ключевые слова: финансовый контроль, Счетная палата, аудит, государственное управление, эффективность управления.

ответственных органов. Независимость высших контрольных органов страны должна гарантироваться законом: только независимые от проверяемой организации и защищенные от внешнего влияния органы финансового контроля могут в полном объеме выполнять свои задачи.

Говоря о независимости, нельзя не вспомнить и о подотчетности органа внешнего государственного финансового контроля. Счетная палата формируется Государственной Думой и Советом Федерации на паритетной основе, поэтому она подотчетна парламенту. В новом законе сохранено положение, согласно которому Счетная палата предоставляет в Думу отчеты о своей деятельности. Палаты Федерального Собрания принимают участие в планировании проводимых проверок. Их обращения – есть определенная квота для Совета Федерации и Государственной Думы – являются обязательными для включения в планы Счетной палаты. При этом Счетная палата сохраняет самостоятельность в своей работе: она сама составляет планы, независима в подготовке материалов на Коллегию. Выводы и решения, утвержденные Коллегией, являются окончательными.

В системе финансового контроля произошло разделение на внешние и внутренние органы государственного контроля. Для того, чтобы верно оценить, какой именно контроль осуществляется, необходимо посмотреть на субъект и объект контроля, если субъект и объект находятся в одной системе – речь идет о внутреннем контроле. Соответственно, внешний контроль осуществляется, если объект и субъект представляют разные системы. Полномочия Счетной палаты как внешнего органа государственного финансового контроля весьма широки. Это было предусмотрено и прежним законом. Там, где есть средства федерального бюджета, федеральная собственность, преференции государства, будь то налоговые льготы, госгарантии или прочее, там есть контрольные полномочия Счетной палаты. Новый закон закрепил это положение.

Контрольная и экспертно-аналитическая деятельность Счетной палаты осуществляется в виде финансового аудита (контроля), аудита эффективности, стратегического аудита, иных видов аудита (контроля) в соответствии со стандартами внешнего государственного аудита (контроля), утверждаемые Счетной палатой.

Финансовый аудит применяется в целях документальных проверок достоверности финансовых операций, бюджетного учета, бюджетной и иной отчетности, целевого использования федеральных и иных ресурсов в пределах компетенции Счетной палаты, проверок финансовой и иной деятельности объектов аудита. При проведении финансового аудита в пределах компетенции Счетной палаты осуществляется проверка соблюдения бюджетного законодательства Российской Федерации, а также нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения.

Аудит эффективности применяется в целях определения эффективности использования федеральных и иных ресурсов в пределах компетенции Счетной палаты, полученных объектами аудита (контроля) для достижения запланированных целей, решения поставленных социально-экономических задач развития Российской Федерации и осуществления возложенных на нее функций.

Закон распространил свое действие и на новую форму аудита – стратегический аудит. Это проверка реализуемости поставленных целей и задач, анализа рисков, возможности достижения или недостижения цели. С этой формой тесно связан и аудит государственных программ. Однако провозглашенный программный метод бюджета, к сожалению, во многом остается лишь декларацией, госпрограммы чисто технически коррелируют с федеральным бюджетом. Они во многом обособлены не только от федерального бюджета, но и от различных стратегических документов, прогнозов, планов, ведомственных доктрин и так далее. Вот всего один пример. В Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» ставится задача повышения производительности труда к 2018 году в 1,5 раза относительно уровня 2011 года.

По данным Росстата, производительность труда в целом за 2012 год увеличилась по сравнению с 2011 годом на 3,1 %, что на 0,7 процентного пункта меньше темпа прироста этого показателя, достигнутого в 2011 году. Согласно прогнозу социально-экономического развития Российской Федерации до 2016 года, увеличение производительности труда к 2016 году относительно уровня 2012 года составит лишь 116,8 %. При этом рост реальной заработной платы за аналогичный период составит 123,7 %. Следует отметить, что в 2004–2012 годы рост реальной заработной платы ежегодно превышал рост производительности труда (за исключением 2011 года, когда рост производительности труда составил 103,8 %, а рост реальной заработной платы – 102,8 %), что не способствовало ускорению экономического развития, а также создавало предпосылки для инфляции.

Таким образом, исходя из реальной динамики и прогнозных оценок, увеличение производительности труда к 2018 году в 1,5 раза относительно уровня 2011 года является затруднительным.

Для исключения подобных ситуаций задача Счетной палаты – давать предварительные заключения, анализировать ход подготовки, исполнения и реализации программных документов.

Аудит государственных программ Российской Федерации (федеральных целевых программ) применяется для оценки качества их формирования и реализации в части:

- соответствия хода и результатов их реализации заданным требованиям;
- обоснованности и соблюдения графиков выполнения отдельных этапов работ и сведений о ресурсном обеспечении;
- соотношения результатов с затраченными федеральными ресурсами.

Принятый закон дает возможность проводить и другие формы аудита: аудит высоко рискованных инвестиционных проектов, аудит информационных систем, аудит в сфере закупок и так далее.

И ещё одно принципиальное положение. Если раньше Счетная палата осуществляла предварительный, текущий и последующий контроль, то сейчас поставлена задача контролировать бюджетный процесс с начала подготовки бюджетных заявок. Ведомство, формируя бюджетную заявку, обосновывает ее правомерность, соответствие нормативно-правовым документам, необходимость и достаточность бюджетных средств. Счетная палата изучает, что заложено в бюджете, почему то или иное ведомство изменяет свой бюджет, почему вносятся изменения в ходе исполнения бюджета, увеличиваются либо снижаются бюджетные расходы, каким образом эта бюджетная заявка была реализована, соответствуют ли заявленные расходы целям и задачам, которые стоят в плане той или иной программы. Это означает выход на качественно новый уровень – отраслевого бюджетного планирования.

В завершение следует отметить, что эффективное государство предполагает совершенно новый качественный уровень управления – не только в целом государством, но и прежде всего финансами. Новый закон о Счетной палате Российской Федерации принят именно в развитие этого постулата, он дает возможность более детально отслеживать движение финансовых ресурсов, способствует эффективности и результативности расходования бюджетных средств. При этом, безусловно, возрастает роль и ответственность Счетной палаты Российской Федерации.

FINANCIAL CONTROL AS AN ELEMENT OF AN EFFECTIVE MANAGEMENT CYCLE

Sergei Agaptsov, Doctor (Economics), Candidate (History), professor, Academician of the Russian Academy of Natural Sciences, Auditor of the Accounts Chamber of the Russian Federation (119991, Moscow, ul. Zubovskaya, 2). email: mgs@migsu.ru

Summary: In a free market, government uses indirect leveraging to regulate the economy as the role of the State in solving socio-economic problems in the modern era increases and necessitates for an effective use of management practices, necessary to pay special attention to controls as the final stage of the management cycle . In connection with the adoption of the new Federal Law of 11 January 1995, N 4 -FZ "On the Accounts Chamber of the Russian Federation « the legislation substantially increases the responsibilities of the Accounting Chamber as the main external Audit Institution . The legislation harmonizes the global experience in public auditing within the modern legal framework of the Russian Federation.

Keywords: financial control, the Accounts Chamber, auditing, governance, management efficiency.

НОВОЕ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Президент Российской Федерации В.В. Путин подписал ряд федеральных законов, направленных на регулирование финансово-бюджетной сферы.

• *Федеральный закон от 3 февраля 2014 года № 13-ФЗ «О внесении изменения в статью 23 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов».*

Закон принят с учётом положений Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 2013 года № 894 «О некоторых мерах по повышению эффективности деятельности государственных средств массовой информации», касающихся определения объёма и порядка финансирования мероприятий, необходимых для реализации названного Указа, в том числе по созданию федерального государственного унитарного предприятия «Международное информационное агентство «Россия сегодня».

• *Федеральный закон от 3 февраля 2014 года № 1-ФЗ «О приостановлении действия абзаца четвертого пункта 2 статьи 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации».*

Данным законом приостанавливается до 1 января 2015 года действие абзаца четвёртого пункта 2 статьи 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно которому государственные (муниципальные) программы подлежат приведению в соответствие с законом (решением) о бюджете не позднее двух месяцев со дня вступления его в силу.

Принятие указанной нормы обусловлено необходимостью совершения государственными органами и органами местного самоуправления процедурных действий, определённых законодательством Российской Федерации, при корректировке государственных (муниципальных) программ.

• *Федеральный закон от 21 февраля 2014 года № 17-ФЗ «О внесении изменений в статьи 251 и 270 части второй Налогового кодекса Российской Федерации».*

В данном законе уточняется порядок налогообложения налогом на прибыль организаций доходов, получаемых организациями, осуществляющими аэронавигационное обслуживание полётов воздушных судов.

В частности, устанавливается, что при определении налоговой базы по налогу на прибыль организаций не учитываются доходы в виде средств сборов за аэронавигационное обслуживание полётов воздушных судов в воздушном пространстве Российской Федерации, а также в виде средств, полученных из федерального бюджета в качестве компенсации расходов за аэронавигационное обслуживание полётов воздушных судов государственной авиации, освобождённых в соответствии с законодательством Российской Федерации от платы за аэронавигационное обслуживание.