УДК 338.242

СИСТЕМНЫЕ ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

Гилян Васильевна Федотова,
кандидат экономических наук,
доцент кафедры
экономики и финансов предприятий,
Волгоградский государственный
технический университет,
Волгоград, Российская Федерация
g_evgeeva@mail.ru

Предмет/тема. *Современная национальная экономическая система основывается на фундаментальных системных принципах функционирования государственного устройства. В государственном управлении немаловажная роль отводится контролю как одной из функций общественных финансов. В статье раскрыты такие основополагающие системные основы, как стратегические, организационные и институциональные принципы организации государственного контроля.*

Цели/задачи. *Цель работы – раскрыть содержание и особенности контрольных полномочий государства в системе формирования, управления, согласования стратегий социально-экономического развития общества. В работе поставлены следующие задачи: расширить определение понятия «государственный контроль» с позиции системного подхода; охарактеризовать основные признаки государственного контроля и дать им определение; оценить основные принципы реализации контроля, провести классификацию существующих принципов в соответствии с критерием целевой направленности.*

Методология. *В исследовании были использованы методы сравнительного анализа, систематизации, классификации, ретроспективного анализа, аналогии, сопоставления.*

Результаты. *Работа представляет собой комплексный обзор основных трактовок понятия «государственный контроль», определяет системную природу этого понятия и раскрывает его основные признаки и элементы. Широкая трактовка термина «государственный контроль» позволяет рассматривать его как индикатор социально-экономического положения общества, уровня развития национальной экономики и адекватности реализуемого программно-целевого финансирования со стороны государства. Сформированная классификация основополагающих принципов функционирования контроля отражает его масштабность и стратегическую направленность.*

Выводы/значимость. *На основе проведенного исследования сделан вывод о том, что совокупность принципов государственного контроля формирует основу реализации контрольных полномочий государства в правовом, социальном и экономическом пространстве.*

Ключевые слова: *государственный контроль, принцип, индикатор, система*

Исследование эволюции в структуре управления контроля показало, что эту категорию необходимо изучать комплексно, т.е. рассматривать как систему государственного контроля. В исследовании раскрываются системные основы функционирования контроля.

В основе организации любого упорядоченного множества заложена теория систем, поэтому такое множество называется «система». В исследовании проводится анализ системы государственного контроля, которая в свою очередь является составляющей общеэкономической системы.

Системный подход в науке в настоящее время является доминирующим, поскольку позволяет изучать различные элементарные структурные составляющие в их взаимосвязи и взаимоувязке друг с другом. Такое мнение наиболее популярно, поэтому автор в дальнейшем ориентируется на представление исследуемого объекта как единого целого, состоящего из взаимосвязанных элементов.

В связи с этим в исследовании необходимо представить систему государственного контроля (ГК) как некий целостный объект, который состоит из различных взаимосвязанных между собой элементов.

Основными структурирующими элементами системы ГК, с точки зрения автора, будут выступать субъекты, наделенные полномочиями по осуществлению контрольных функций в рамках государства.

Прежде чем перейти к системному анализу, необходимо дать четкое и полное определение понятия и сущности терминов «контроль» и «государственный контроль». Известно, что основу любого объекта познания составляет его сущностное определение, которое в свою очередь раскрывает и характеризует стороны изучаемого понятия.

В Международных стандартах финансовой отчетности контроль определяется как возможность управлять финансовой и хозяйственной политикой компании таким образом, чтобы получать выгоды от ее деятельности.

Эти стандарты отражают интересы частных компаний, которые в свою очередь нацелены на получение прибыли, поэтому финансовая выгода ставится на первое место как основная цель контроля в процессе управления финансовой и хозяйственной политикой организации. Государство наделено более широкими полномочиями в экономической, политической, социальной, международной и т.п. деятельности, что требует широкого охвата контрольными полномочиями всех сфер, поэтому не всегда контроль со стороны государства преследует экономические цели.

Немецкий ученый Д. Хан считает, что контроль предполагает определение и документирование фактических показателей (результатов реализации решений) и сравнение их с плановыми показателями для определения результатов деятельности.

Подобное определение направлено на функциональную составляющую контроля, которая сводится к простой констатации факта.

По мнению автора, *контроль – это прежде всего специфическая деятельность, направленная на формирование и корректировку будущей политики управления, основанная на опыте прошлых периодов*.

На современном этапе развития экономики страны государственный контроль во всех его формах (предварительный, текущий, последующий) является неотъемлемой частью национальной экономической системы. Исторически сложилось, что контроль – это составная часть системы управления государством. Правовые и организационные основы существования и функционирования системы государственного контроля определены Конституцией Российской Федерации*, согласно которой РФ наделена функциями контроля за соблюдением федеральных законов на ее территории. Таким образом, контроль – это прерогатива государства, которое таким образом реализует свою управленческую функцию и отслеживает соблюдение изданных им нормативно-правовых актов.

Четкого определения понятия ГК в отечественной науке пока не выработано, более того, на законодательном уровне также нет определения понятия «государственный контроль». Бюджетный кодекс РФ не дает определения ГК, Федеральный закон «О финансовом контроле» существует лишь в проекте, в настоящее время он прошел только первое чтение в Государственной Думе РФ и уже получил массу критических замечаний, а концепция государственного контроля до сих пор не разработана. В то же время в некоторых субъектах РФ приняты законы о финансовом контроле.

Например, в Волгоградской области принят закон Волгоградской области от 04.12.2008 № 1800-ОД «О финансовом контроле на территории Волгоградской области». В нем приводится следующая трактовка финансового контроля: «Финансовый контроль на территории Волгоградской области – проверка органами финансового контроля Волгоградской области соблюдения органами государственной власти Волгоградской области,

* Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с изм. от 21.07.2014).

органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами финансового законодательства РФ и Волгоградской области, рациональности и эффективности использования государственных финансовых и материальных ресурсов».

По мнению автора, такая трактовка понятия «финансовый контроль» не вполне обоснована по двум причинам.

Во-первых, проверка – это форма проведения финансового контроля. Сам законодатель далее в ст. 10 этого же закона определяет проверку формой контроля. Таким образом, контроль не может быть одной из своих форм проведения контрольных мероприятий.

Во-вторых, органы финансового контроля Волгоградской области – это субъекты контроля на уровне этого региона, т.е. финансовым контролем в этом регионе занимаются лишь уполномоченные этим законом региональные органы. Такое ограничение ставит вне закона контрольно-счетные органы Минфина России, которые осуществляют контрольную деятельность на территории области, в том числе проводят ревизии получателей из областного бюджета. Таким образом, этот закон требует доработки и не может служить документом, четко характеризующим ГК.

В Лимской декларации руководящих принципов контроля говорится, что контроль – не самоцель, а неотъемлемая часть системы регулирования, целью которой является вскрытие отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов на возможно более ранней стадии, чтобы иметь возможность принять корректирующие меры, в отдельных случаях привлечь виновных к ответственности, получить компенсацию за причиненный ущерб или осуществить мероприятия по предотвращению или сокращению таких нарушений в будущем.

Так как объектом исследования является ГК, то добавим некоторые корректировки в это определение:

– *во-первых,* ГК – это не часть системы регулирования, а деятельность уполномоченных государством контролирующих органов;
– *во-вторых,* (ввиду отсутствия принятых стандартов контроля) целью ГК является выявление, предупреждение, пресечение фактов отклонений от утвержденных нормативных актов РФ на всех трех уровнях власти;
– *в-третьих,* к принципам законности, эффективности и экономии следует добавить:
  - принцип целевого расходования средств, который будет более четко обозначать специфику этого вида финансового контроля;
  - принцип темпоральности, позволяющий осуществлять контроль множественно и параллельно по времени на базе соответствующей отчетности;
  - принцип сопоставимости, требующий от контроля обязательной идентификации фактов и их нормативных параметров;
  - принцип объективности, предъявляющий требования системности и целостности к информационному обеспечению;
– *в-четвертых,* не следует ограничивать контроль просто вскрытием отклонений от принятых стандартов расходования материальных ресурсов, он имеет более широкие горизонты применения как на стадии планирования, утверждения законодательных актов, так и в процессе их реализации.

Отечественная экономическая литература изобилует разнообразными трактовками и определениями этого термина или отдельных видов контроля, чаще всего трактуется финансовый контроль.

Так, Н.И. Химичева под финансовым контролем понимает контроль за законностью и целесообразностью действий в области образования, распределения и использования денежных фондов государства и муниципальных образований в целях эффективного социально-экономического развития страны и ее регионов. По мнению автора, такое определение не раскрывает сущности контроля, так как здесь нет трактовки термина «финансовый контроль». Доктор юридических наук Е.Ю. Грачева считает финансовый контроль подотраслью финансового права. Определение, которое она приводит, в общих чертах совпадает с определением, данным Н.И. Химичевой.

Раскрывая понятие экономического контроля, Н.Т. Белуха одним из его видов считает контроль за финансово-хозяйственной деятельностью. Причем сначала дает трактовку понятия «контроль» как системы наблюдений и проверки соответствия процесса функционирования управляемого объекта принятым управленческим решениям, определения результатов управленческих воздействий на управляемый объект путем выявления отклонений, допущенных в ходе выполнения этих решений. Затем

трактует экономический контроль как систему органов государственного и хозяйственного управления, осуществляющих наблюдение за экономическим и социальным развитием страны в соответствии с законодательным регулированием.

Таким образом, контроль определяется как функция социального управления, что, несомненно, справедливо для экономики СССР. Однако с учетом современных преобразований это определение немного устарело, поскольку вследствие приватизационных процессов, появления дополнительных и новых контролирующих структур государства, разработки новых требований к контролю изменились его цели и механизмы реализации. В настоящее время контроль больше выступает как часть общей политики управления государством.

По мнению С.О. Шохина и Л.И. Ворониной, под финансовым контролем следует понимать межотраслевую систему надзора наделенных контрольными функциями государственных и общественных органов за финансово-хозяйственной деятельностью предприятий, учреждений и организаций для объективной оценки экономической эффективности этой деятельности, установления законности и целесообразности хозяйственных и финансовых операций и выявления резервов доходов государственного бюджета. Здесь дается общее определение финансового контроля, а целью исследования является ГК, поэтому не следует акцентировать внимание на хозяйственных и финансовых операциях в части формирования и использования государственных денежных фондов.

Государственный финансовый контроль, считают А.М. Бабич и Л.Н. Павлова, включает контроль за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, организацией денежного обращения, использованием кредитных ресурсов, состоянием государственного внутреннего и внешнего долга, государственных резервов, предоставлением финансовых и налоговых льгот и преимуществ. Эта формулировка предлагает список объектов контроля, не раскрывая его сущности.

Под финансовым контролем А.А. Ялбуганов понимает осуществляемую с использованием специфических организационных форм и методов деятельность государственных органов, а в ряде случаев и негосударственных органов, наделенных законом соответствующими полномочиями для установления законности и достоверности финансовых операций, объективной оценки экономической эффективности финансово-хозяйственной деятельности и выявления резервов ее повышения, увеличения доходных поступлений в бюджет и сохранности государственной собственности.

Такое понимание сущности ГК, по мнению автора, не учитывает таких аспектов, как рациональность, целесообразность, эффективность расходования поступающих государственных средств конечными получателями.

Доктор экономических наук А.В. Крикунов определяет контроль как совокупность мероприятий по проверке полноты и своевременности формирования и использования бюджета на уровне как Федерации, так и ее субъектов, а также международных финансовых обязательств, организации денежного обращения и рынка ценных бумаг, состояния государственного внешнего и внутреннего долга, эффективности использования государственных ресурсов всех видов, внебюджетных и бюджетных фондов и другой государственной собственности, а также льгот и преимуществ, которые предоставляются государством.

В этом определении, по мнению автора, А.В. Крикунов ограничивает технологию проведения контроля одной из его форм – проверкой. Далее он поясняет, что проверка – единичное контрольное действие или исследование состояния дел на определенном участке деятельности проверяемого субъекта. Поэтому становится непонятно, как совокупность мероприятий может быть проверкой. Кроме того, это определение не может быть полным, так как в части использования бюджетных средств контроль направлен прежде всего на целевое назначение средств и рациональность, кроме того, не обозначены субъекты контроля.

Наиболее полное и соответствующее современным экономическим процессам, по мнению автора, определение государственному финансовому контролю дает В.В. Бурцев. Он отмечает, что государственный финансовый контроль в широком смысле – это установленная соответствующими нормативными актами деятельность органов государственной власти и управления всех уровней (должностных лиц), а также подразделений внутреннего контроля государственных организаций по выявлению, предупреждению и пресечению нарушений в процедурах управления государственными финансовыми потоками и финансово-хозяйственной деятельностью экономических субъектов, которые заключаются :

1) в несоблюдении законодательства при осуществлении финансово-хозяйственной деятельности организаций (выполнение финансово-хозяйственных операций) в ходе бюджетного процесса, а также при выполнении любых иных процедур управления государственными финансовыми потоками;
2) в недостатках в различных областях финансово-хозяйственной деятельности государственных организаций и их объединений, организаций с государственным участием или особо связанных с деятельностью государства;
3) в ошибках и злоупотреблениях в управлении государственными денежными и материальными ресурсами (капиталами), а также используемыми в хозяйственной деятельности и отчуждаемыми нематериальными объектами государственной собственности, влекущими прямой или косвенный финансовый (материальный) ущерб государству;
4) в действиях, обусловивших возникновение угроз финансовой безопасности государства.

Трактовка В.В. Бурцева требует некоторого дополнения. Объединение под понятием «нарушения» различных действий, нарушающих законодательство и несущих угрозу государству, по мнению автора, неверно. Поэтому понятие «нарушение» следует заменить термином «деятельность».

Кроме того, некоторые авторы считают необходимым различать природу финансовых нарушений и финансовых ошибок. Например А.В. Крикунов полагает, что финансовые нарушения и финансовые ошибки имеют различные корни, т.е. могут быть умышленными и неумышленными. В первом случае это нарушения, во втором – ошибки. Для устранения таких противоречий нужно принять иную трактовку: «ГК является деятельностью государственных органов по выявлению, пресечению, предупреждению фактов отклонения от установленных законодательных норм».

Таким образом, приведенная полемика взглядов отечественных ученых показала, что, несмотря на изученность этого вопроса, экономическая наука до сих пор не выработала единого подхода к определению данных терминов. Вместе с тем, как было отмечено, основы организации системы ГК необходимо искать в конституционном устройстве Российской Федерации. Поскольку ГК – прерогатива государства, то он должен обладать всеми признаками, присущими самому государству. Такими признаками являются:

– форма политической организации;
– организационные структуры, объединяющие людей, занимающихся контрольной деятельностью;
– контрольные полномочия, которыми наделяет государство;
– государственно-властная деятельность с присущими ей мерами принуждения.

Форма политической организации контроля обусловлена разделением государственной власти в РФ на самостоятельные ветви и контрольными полномочиями каждой ветви. В связи с этим необходимо различать следующие виды ГК:

– президентский контроль;
– контроль органов законодательной власти;
– контроль органов исполнительной власти;
– судебный контроль.

Организационные структуры контроля. Эти образования зависят от политической формы или от того вида контроля, который они будут представлять, поскольку по каждому направлению контроля образованы свои структуры. Таким образом, под организационными структурами ГК будем понимать конкретные организации, специализирующиеся на реализации контрольной функции государства.

Контрольные полномочия. Каждая контролирующая или контрольная структура, образованная государством, наделена присущим только ей перечнем контрольных полномочий по организации и проведению контрольных мероприятий.

Государственно-властная деятельность. Здесь необходимо заметить, что контроль проводится с определенной целью, а не ради него самого. Эти цели могут быть самыми различными, однако в широком смысле они должны содействовать государственным органам правильно и адекватно прогнозировать, планировать, реализовывать основные направления социально-экономической политики государства. Результаты контрольных мероприятий необходимо тщательно анализировать и на основе такого анализа в будущем корректировать государственную политику.

Таким образом, по мнению автора, *государственный контроль* (в узком понимании) – это деятельность уполномоченных государственных органов по выявлению, предупреждению, пресечению фактов отклонения от нормативов и предписаний в ходе реализации социально-экономической политики государства.

В этом определении не конкретизированы государственные органы, специализирующиеся на

контроле, поскольку основное свойство контроля – его «сквозной» характер, – наделяет определенными контрольными полномочиями практически все государственные органы. В этой связи отметим, что в исследовании будут дифференцироваться «контролирующие органы» и «контрольные органы».

Контролирующие органы – это государственные структуры, которые помимо контроля осуществляют свои основные функции, контроль является для них составной (сопутствующей) деятельностью.

Контрольные органы – это органы государственного аппарата, профессионально занимающиеся ГК и специализирующиеся на организации контрольных мероприятий.

В широком понимании государственный контроль – это *индикатор* соответствия потребностей экономических субъектов и населения социально-экономической политике, проводимой государством и его институтами.

По мнению автора, следует несколько пересмотреть цели реализации ГК. Необходимо их классифицировать на текущие и стратегические цели осуществления государством этой функции.

Текущие цели ГК реализуются по мере проведения контрольных действий за хозяйственными операциями с общественными финансовыми потоками при совершении повседневной деятельности по реализации намеченных направлений социально-экономической политики государства в рамках текущего отчетного бюджетного периода:

– по формированию и использованию средств бюджетов всех уровней и внебюджетных фондов;
– по управлению денежными потоками предприятий различных организационно-правовых форм собственности с полным или частичным государственным участием;
– по совершению операций с общественным имуществом и иными товарно-материальными ценностями;
– по соблюдению нормативов и предписаний.

В связи с совершением перечисленных функций деятельность органов ГК обусловлена следующими принципами, организовывающими их профессиональную направленность:

– законностью;
– целесообразностью;
– эффективностью;
– рациональностью;
– независимостью.

Эти принципы, назовем их *организационными*, требуют некоторого пояснения.

По мнению автора, под законностью проведения ГК следует понимать соответствие действий контролирующих органов установленным нормативам и предписаниям. Такое жесткое ограничение полномочий ревизоров обусловлено самим определением ГК. Однако на практике нередки ситуации, когда жесткое следование этому принципу не всегда отвечает потребностям государства и граждан. Поэтому возникает потребность в дополнительном принятии инструкций для контролирующих лиц, учитывающих возникающие на практике нестыковки.

Принцип целесообразности призван обеспечить целевое и законное расходование полученных бюджетных средств, он тесно связан с первым принципом, так как его реализация связана с более глубокой детализацией принципа законности. Существование этого правила вытекает из ряда нормативных актов: федеральных законов «О федеральном бюджете РФ» на соответствующий период, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ. Кроме того, приказ Минфина России от 17.02.1995 № 111 «О порядке перечисления бюджетных средств для осуществления финансирования расходов и мероприятий федерального бюджета» предусматривает указание в финансовой документации раздела, подраздела, целевой статьи, вида расхода, экономической статьи Бюджетной классификации РФ, что гарантирует однозначное направление полученных денежных ассигнований.

Согласно принципу эффективности расходования бюджетных средств, распорядители должны обоснованно и правомерно, в соответствии с действительными потребностями, совершать операции с полученными средствами. Более того, управление и функционирование государственной собственности в условиях рыночной экономики должно быть рентабельным и эффективным, тогда как в реальности государственные предприятия убыточны. Таким образом, нужно оценивать действия должностных лиц по показателям финансовой эффективности. Однако на законодательном уровне не выработано критерия оценки эффективности совершаемых операций с государственными имуществом и средствами.

Рациональность подразумевает разумное расходование имеющейся наличности. Этот принцип пересекается с принципом эффективности, но имеет немного иной аспект, поскольку разумное исполь-

зование не всегда является наиболее эффективным и, как правило, сопряжено с меньшей отдачей, но с меньшей долей риска, в то время как наиболее прибыльные по своей эффективности проекты высокорисковые.

Обеспечение принципа независимости предписано законодательством и трактуется как устранение использования должностных полномочий для осуществления давления на контролирующих лиц для искажения конечных результатов работы контролеров и ревизоров.

Перечисленные принципы подчеркивают специфику ГК, его отличие от второго вида контроля – аудита достоверности финансовых документов, который базируется на принципах независимости и самостоятельности. В последнее время более значимым становится принцип эффективности. Рост его значения продиктован, прежде всего, появлением государственного аудита эффективности, деятельность которого направлена на оценку эффективности работы государственных органов с государственными средствами и государственным имуществом.

Такое изменение отношения к государственной собственности вызвано рыночными преобразованиями в экономике страны, переходом от планово-директивной системы к свободной рыночной конкуренции, в условиях которой для дальнейшего существования государству необходимо более рентабельно относиться к своему имуществу. Органы ГК призваны быть проводниками такой политики по отношению к государственному имуществу.

Выделенные принципы не являются исчерпывающими. Ряд авторов применяют свою классификацию.

Например, А.В. Крикунов выделяет шесть принципов: законность, объективность, независимость от должностных лиц проверяемого объекта, гласность, разграничение функций и полномочий между органами ГК, подотчетность органов ГК соответствующим государственным органам. Другой современный экономист В.В. Бурцев основными параметрами работы органов ГК считает законность, целесообразность, эффективность.

В свою очередь конституционные и институциональные основы реализации государственного контроля законодательно закрепляют следующие принципы:

– верховенство Конституции РФ и федеральных законов над иными нормативными правовыми актами при исполнении и реализации контрольных полномочий соответствующими структурами;
– приоритет прав и свобод граждан и их непосредственного действия;
– единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения между Федерацией и регионами;
– гласность в осуществлении государственного контроля;
– защита контролируемых от неправомерных действий со стороны контролирующих и контрольных государственных органов.

Указанные принципы в целом подчеркивают *институциональные* основные признаки ГК, поэтому рассмотрим их более подробно.

Верховенство Конституции РФ и федеральных законов устанавливает «вертикаль» власти и невозможность верховенства какого-либо другого органа власти, кроме избранного обществом, другого основного закона, кроме Конституции РФ. Согласно конституционным положениям, все федеральные законы должны составляться на основе основного закона страны, а законы субъектов Федерации – на основе федеральных законов. Следовательно, в этом случае не может быть противоречий в законодательных актах, принцип их написания изначально это исключает. Назовем этот принцип «иерархичность».

Приоритет прав и свобод граждан и их непосредственное действие подразумевают, что государственные служащие, выполняя свои функции, должны соблюдать права и свободы каждого гражданина, охранять их и оберегать. Таким образом, государственная служба несет помимо управленческой нагрузки еще и социальную, поэтому необходимо подчеркивать ее социальную составляющую – это будет принцип социальности.

Единство системы государственной власти подразумевает единство всех контролирующих и контрольных органов, т.е. единый государственный контроль. Большое количество органов контроля не свидетельствует о раздробленности этой функции, так как каждый орган реализовывает контрольные полномочия государства в своей собственной специфической сфере. Поэтому можно говорить о единой системе ГК, ее монолитности.

Гласность означает, что система ГК должна быть прозрачна и результаты ее работы должны быть доступны для ознакомления широкими слоями населения посредством СМИ.

Защита контролируемых от неправомерных действий со стороны контролирующих и контрольных государственных органов обеспечивается Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (в ред. от 26.04.2010).

Этот закон примечателен тем, что в нем перечислены все сферы и виды государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, определен порядок организации контрольных мероприятий, обозначены права и обязанности как контролируемых, так и контрольных органов, даны некоторые разъяснения по поводу используемых терминов. Документ четко обозначает такие виды контроля, как федеральный государственный контроль (надзор), региональный государственный (надзор), муниципальный контроль, т.е. можно говорить об общей системе государственного контроля, которая в качестве составных частей включает в себя все перечисленные виды. Этот принцип необходимо обозначить как защищенность.

Таким образом, текущая деятельность органов ГК жестко регламентирована присущими этой сфере организационными и институциональными принципами, соблюдение которых определяет рамки осуществления контрольной функции государства.

Стратегическая цель деятельности органов ГК связана с разработкой параметров социально-экономического развития страны на предстоящий календарный год и утверждением федерального бюджета.

Для наиболее полного обеспечения потребностей отдельных получателей бюджетных средств необходим инструмент, с помощью которого государство будет выявлять реальные нужды и финансовые возможности отдельного ведомства, управления, учреждения и организации. Этим целям должен послужить ГК, который в рамках проводимых контрольных мероприятий работает с первичной финансовой отчетностью, объективно оценивает финансовое состояние каждого конкретного получателя, его самостоятельные источники финансирования, объемы потребляемых денежных средств и зависимость от бюджетного финансирования.

Таким образом, результаты работы контролеров будут содержать не только констатацию фактического использования государственных средств и перечисление выявленных отклонений от нормативов и требований, но и оценку обеспеченности контролируемого объекта контроля финансовыми ресурсами, объемов финансирования из бюджета тех или иных статей.

Использование ГК в этом направлении позволит более эффективно и рационально распределять бюджетные ресурсы между отдельными ведомствами, поможет в корректировке дальнейшей социально-экономической политики государства, позволит определить наиболее неэффективные ведомства, потребность в которых у общества отпала. В этой связи основную группу базовых принципов необходимо дополнить принципами стратегического наполнения ГК. Назовем эту группу *стратегическими принципами.*

Государственный контроль, по мнению автора, должен являться объективным инструментом оценки потребностей бюджетных учреждений, поскольку сметы, составляемые самими получателями бюджетных средств, не всегда соответствуют реальным потребностям. На практике нередки факты завышения сумм предполагаемых расходов, в то время как доходные статьи корректируются в сторону занижения. Кроме этого существование такой практики будет пресекать иждивенческие тенденции и заставит получателей изыскивать дополнительные источники самофинансирования, в полном объеме и рациональнее распоряжаться полученными средствами.

Поэтому в группу стратегических принципов ГК необходимо добавить принцип *индикативности,* посредством которого государство сможет реализовать свои стратегические цели долгосрочного социально-экономического характера.

Суть принципа индикативности заключается в выявлении отклонений фактической финансово-хозяйственной деятельности экономических субъектов от провозглашенной социально-экономической политики государства, в статистическом учете полученных данных и выработке рекомендаций законодателю для последующей разработки государственной стратегии социально-экономического развития страны и обоснования системы финансирования направлений реализации государственной политики в области социально-экономического обеспечения общественных потребностей. Этот принцип является универсальным, так как объединяет необходимость профессиональной адаптации и конституционных основ реализации государственной политики.

Второй принцип этой группы – принцип *холизма* (от греч. holos – целый). С философской точки зрения он представляет собой методологический принцип целостности, рассматривает управление как целое. Согласно этому принципу система управления и государственный контроль соотносятся друг с другом как целое и его часть.

Базируясь на принципе холизма, контроль акцентирует необходимость и обоснованность совместной реализации и взаимосвязи всех разработанных и реализуемых планов стратегического социально-экономического развития. В этом случае контроль будет нацелен прежде всего на то, чтобы планы были четко скоординированы между собой, не противоречили друг другу и гармонично реализовывались. Отсутствие на федеральном уровне законодательной базы четкого стратегического прогнозирования и планирования может привести к хаосу в государственной системе стратегического планирования, только целостность всей системы позволит синхронно реализовывать намеченные мероприятия.

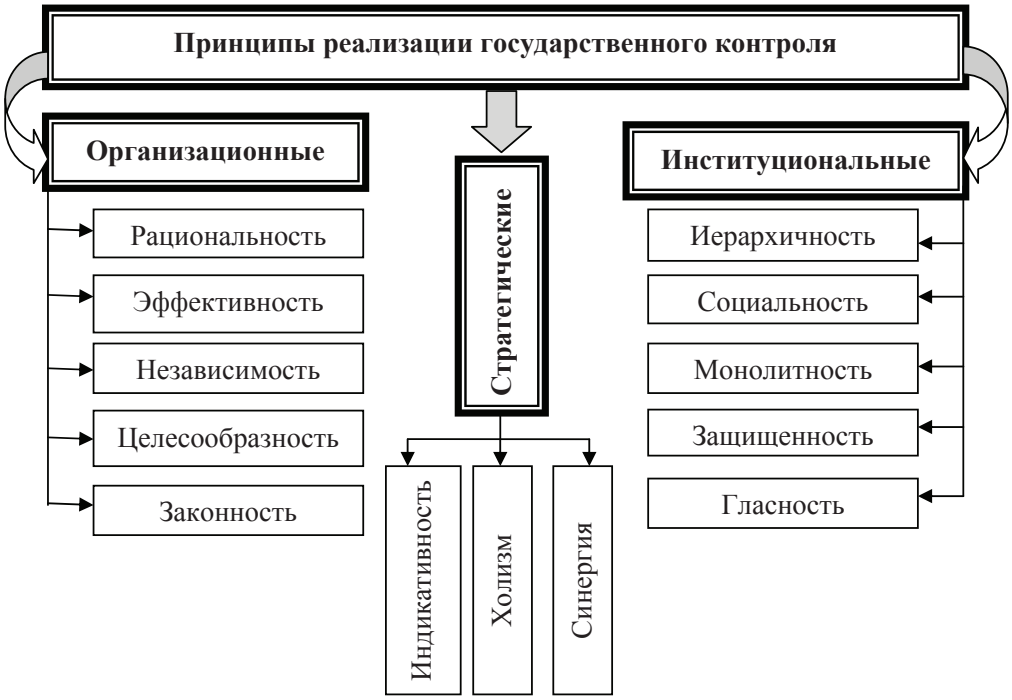
Принцип *синергии* подразумевает стимулирующую роль контроля в интенсификации усилий государственных органов на повышение результирующего эффекта от совместной работы, как государственных органов управления, так и контролирующих структур со стороны специализированных финансовых органов и общества в целом. Посредством реализации этого принципа будут происходить максимальная консолидация и концентрация государственного регулирования социально-экономической ситуации на территории.

Рассмотренные группы основополагающих принципов государственного контроля формируют *сферу мониторинга государственных программ развития* на всех уровнях управления обществом национальных, региональных экономических систем. Сфера мониторинга позволит своевременно идентифицировать возможные искажения в процессе реализации или планирования мероприятий государственной социально-экономической политики. Система основополагающих принципов государственного контроля представлена на рисунке.

Таким образом, основополагающие принципы реализации государственного контроля в структуре публичного управления представлены тремя функциональными группами:

– организационные принципы, определяющие базовые черты проведения и реализации контрольных мероприятий;
– институциональные принципы, определяющие характеристики субъектов контроля в ходе реализации государственных властных полномочий;
– стратегические принципы, формирующие комплексное и целостное представление о всей системе публичного управления обществом и роли контроля в ней.

В каждой из трех групп автором выделены и обоснованы принципы, обеспечивающие наполнение и содержание основ функционирования контроля.



Источник: составлено автором.

Система основополагающих принципов государственного контроля

Взаимосвязь перечисленных принципов позволяет системе ГК функционировать как самостоятельному гармоничному образованию. Дополнительно введенные автором принципы индикативности, холизма, синергии подчеркивают современную стратегическую направленность государственной политики, следовательно, всей обеспечивающей инфраструктуры управления.

Группа стратегических принципов является комплексной, объединяющей все остальные принципы ГК. Системообразующий принцип холизма в составе этой группы представляет общественный сектор экономики как единый генеральный план реализации намеченных мероприятий. Причем все мероприятия, увязанные в различные программы, должны быть хорошо скоординированы и гармонично сбалансированы. Только в таком случае возможно динамичное и равномерное развитие каждой территориальной единицы в составе всего государства.

Кроме того, нацеленность на перспективу современного эволюционного этапа становления контроля позволит адекватно идентифицировать назревающие перекосы в развитии общественного сектора экономики (принцип индикативности). Работа этого принципа будет предопределять дальнейшее реформирование контроля в сторону его адекватности социально-экономической политике государства. С помощью принципа индикативности и внедрения индикативного планирования государство сможет более качественно и эффективно управлять общественными финансовыми фондами, максимально удовлетворяя потребности общества, для процветания которого оно должно существовать и функционировать.

Стимулирующий характер контроля будет определять синергия – объединение всех сил и усилий государственных структур для решения существующих проблем и устранения вскрытых искажений, нарушений.

Тесная взаимосвязь рассмотренных принципов составляет основу функционирования субъектов государственного контроля в отечественном правовом, социальном, экономическом пространстве. Особую популярность в настоящее время приобретают институциональные основы развития систем регионального планирования. В связи с этим необходимо обратить внимание на особенности их работы и специфику существования, продолжающуюся трансформацию в условиях стратегического экономического планирования.

Список литературы

1. *Бабич А.М., Павлова Л.Н.* Государственные и муниципальные финансы: учебник для вузов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. 687 с.

2. *Белуха Н.Т.* Контроль и ревизия в отраслях народного хозяйства: учебник. М.: Финансы и статистика, 1992. 368 с.

3. *Бурцев В.В.* Организация системы государственного финансового контроля в Российской Федерации: теория и практика. М.: Дашков и К, 2002. 496 с.

4. *Грачева Е.Ю.* Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. М.: Юриспруденция, 2000. 192 с.

5. *Дидье Жюлиа*. Философский словарь: пер с франц. М.: Международные отношения, 2000. 544 с.

6. *Душков Б.А., Королев А.В., Смирнов Б.А*. Энциклопедический словарь. Психология труда, управления, инженерная психология и эргономика. М.: Деловая книга, 2005. 848 с.

7. *Каштальян О*. Госдума поддержала в первом чтении закон о финансовом контроле. URL: http://inform-24.com/92-gosduma-podderzhala-v-pervom-chtenii-zakon-o-finansovom-kontrole.html.

8. *Крикунов А.В*. Сущность, организация и перспективы государственного финансового контроля в Российской Федерации. СПб: СПбГУЭФ, 2001. 259 с.

9. Контролирующие органы и организации России: учебник / под ред. проф. А.П. Гуляева. М.: МАЭП, 2000. 208 с.

10. *Козенко Ю.А., Федотова Г.В*. Роль финансового контроля в повышении эффективности управления бюджетами. Элиста: КИСЭПИ, 2006. 128 с.

11. Лимская декларация руководящих принципов контроля. URL: http://audit.tomsk.ru/npb/limskaja_deklaracija.php.

12. Международные стандарты финансовой отчетности. М.: Аскери-АССА, 2003. 860 с.

13. Новейший философский словарь / сост. А.А. Грицанов. Минск: В.М. Скакун, 1998. 896 с.

14. *Плотников В.А., Федотова Г.В*. Индикаторы стратегического регионального планирования // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2014. № 17. С. 21–33.

15. Современный философский словарь / под общ. ред. В.Е. Кемерова. 2-е изд. испр. и доп. Лондон, Франкфурт-на-Майне, Париж, Люксембург, Москва, Минск: ПАНПРИНТ, 1998. 1064 с.

16. *Федотова Г.В.* Государственный финансовый контроль в управлении бюджетами // Финансы и кредит. 2012. № 19. С. 42–47.

17. Финансовое право: учебник / под ред. Н.И. Химичевой. М.: Юристъ, 2004. 749 с.

18. *Хан Д.* Планирование и контроль: концепция контроллинга. М.: Финансы и статистика, 1998. 765 с.

19. *Шохин С.О., Воронина Л.И.* Бюджетно-финансовый контроль и аудит. Теория и практика применения в России. М.: Финансы и статистика, 1997. 240 с.

20. *Bertalanffy L.* von. An Outline of General System Theory // British Journal for Philosophy of Science. 1950. Vol. 1. № 2. P. 139–164.

Financial Analytics: Science and Experience ***Economic Policy***
ISSN 2311-8768 (Online)
ISSN 2073-4484 (Print)

FUNDAMENTALS OF THE STATE CONTROL SYSTEM

Gilyan V. FEDOTOVA

Abstract

Importance The existing national economic system relies upon the fundamental principles of the State and its functioning. Control plays an important role in public administration as one of public finance functions. The article unveils such basic and systemic fundamentals as strategic, organizational and institutional principles of the State control.

Objectives The research aims at determining the substance and specific controlling functions of the State in order to form, manage and coordinate strategies of the society's socio-economic development. The research pursues amplifying the concept of the State control in terms of the systems approach; describe key principles of the State control and define them; evaluate the key principles of control, classify the existing principles in terms of their goals.

Methods The research employs the methods of comparative analysis, systematization, classification, retrospective analysis, analogy, comparison.

Results The article provides a comprehensive overview of principal interpretations of the *State control*, determines the nature of the concept and unveils its main characteristics and components. Construing the term *State control* widely, it is possible to consider it as an indicator of the society's socio-economic position, level of the national economic development and adequacy of the current special-purpose financing provided by the State. The proposed classification of the control principles reflects its scope and strategic goals.

Conclusions and Relevance Following the research, I conclude that the principles of the State control, in their totality, underlie the performance of the State's controlling functions in the legislative, social and economic areas.

Keywords: State control, principle, indicator, system

References

1. Babich A.M., Pavlova L.N. *Gosudarstvennye i munitsipal'nye finansy* [State and municipal finances]. Moscow, YUNITI-DANA Publ., 2002, 687 p.

2. Belukha N.T. *Kontrol' i reviziya v otraslyakh narodnogo khozyaistva* [Control and inspection in sectors of the national economy]. Moscow, Finansy i statistika Publ., 1992, 368 p.

3. Burtsev V.V. *Organizatsiya sistemy gosudarstvennogo finansovogo kontrolya v Rossiiskoi Federatsii: teoriya i praktika* [Setting up the State financial control system in the Russian Federation: theory and practice]. Moscow, Dashkov i K Publ., 2002, 496 p.

4. Gracheva E.Yu. *Problemy pravovogo regulirovaniya gosudarstvennogo finansovogo kontrolya* [Issues of legal regulation of State financial control]. Moscow, Yurisprudentsiya Publ., 2000, 192 p.

5. Didier J. *Filosofskii slovar'* [Dictionnaire de la philosophie]. Moscow, Mezhdunarodnye otnosheniya Publ., 2000, 544 p.

6. Dushkov B.A., Korolev A.V., Smirnov B.A. *Entsiklopedicheskii slovar'. Psikhologiya truda, upravleniya, inzhenernaya psikhologiya i ergonomika* [Encyclopedic dictionary. Psychology of labor, management, engineering psychology and ergonomics]. Moscow, Delovaya kniga Publ., 2005, 848 p.

7. Kashtal'yan O. *Gosduma podderzhala v pervom chtenii zakon o finansovom kontrole* [The State Duma supported the law on financial control in the first reading]. Available at: http://inform-24.com/92-gosduma-podderzhala-v-pervom-chtenii-zakon-o-finansovom-kontrole.html. (In Russ.) (accessed 26.10.2012)

8. Krikunov A.V. *Sushchnost', organizatsiya i perspektivy gosudarstvennogo finansovogo kontrolya v Rossiiskoi Federatsii* [Substance, arrangement and prospects of the State financial control in the Russian Federation]. St. Petersburg, Saint Petersburg State University of Economics Publ., 2001, 259 p.

9. *Kontroliruyushchie organy i organizatsii Rossii* [Controlling authorities and organizations in Russia]. Moscow, Moscow Academy of Economics and Law Publ., 2000, 208 p.

10. Kozenko Yu.A., Fedotova G.V. *Rol' finansovogo kontrolya v povyshenii effektivnosti upravleniya byudzhetami* [The role of financial control in improving budget management efficiency]. Elista, KISEPI Publ., 2006, 128 p.

11. *Limskaya deklaratsiya rukovodyashchikh printsipov kontrolya* [Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts]. Available at: http://audit.tomsk.ru/npb/limskaja_deklaracija.php. (In Russ.)

12. *Mezhdunarodnye standarty finansovoi otchetnosti* [International Financial Reporting Standards]. Moscow, Askeri-ACCA Publ., 2003, 860 p.

13. *Noveishii filosofskii slovar'* [The newest philosophical dictionary]. Minsk, V.M. Skakun Publ., 1998, 896 p.

14. Plotnikov V.A., Fedotova G.V. Indikatory strategicheskogo regional'nogo planirovaniya [Strategic regional planning indicators]. *Finansovaya analitika: problemy i resheniya = Financial Analytics: Science and Experience*, 2014, no. 17, pp. 21–33.

15. *Sovremennyi filosofskii slovar'* [Modern philosophical dictionary]. London, Frankfurt am Main, Paris, Luxemburg, Moscow, Minsk, PANPRINT Publ., 1998, 1064 p.

16. Fedotova G.V. Gosudarstvennyi finansovyi kontrol' v upravlenii byudzhetami [State financial control in managing the budgets]. *Finansy i kredit = Finance and Credit*, 2012, no. 19, pp. 42–47.

17. *Finansovoe pravo* [Financial law]. Moscow, Yurist" Publ., 2004, 749 p.

18. Khan D. *Planirovanie i kontrol': kontseptsiya kontrollinga* [Planning and control: the concept of controlling]. Moscow, Finansy i statistika Publ., 1998, 765 p.

19. Shokhin S.O., Voronina L.I. *Byudzhetno-finansovyi kontrol' i audit. Teoriya i praktika primeneniya v Rossii* [Budgetary and financial control and audit. Theory and practice in Russia]. Moscow, Finansy i statistika Publ., 1997, 240 p.

20. Von Bertalanffy L. An Outline of General System Theory. *British Journal for Philosophy of Science*, 1950, vol. 1, no. 2, pp. 139–164.

Gilyan V. FEDOTOVA
Volgograd State Technical University, Volgograd, Russian Federation
g_evgeeva@mail.ru