

МЕСТО ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ

Для определения сущности государственного финансового контроля необходимо установить его место в общей системе государственного контроля. Это место определяется в первую очередь объектом контроля – это государственные финансы. И важно с теоретической точки зрения правильно определиться с понятием «государственные финансы», которое можно рассматривать в узком и широком смысле слова. Если рассматривать государственные финансы в узком смысле слова, то это собственно государственный бюджет, сферы его формирования и использования. В Республике Беларусь государственный бюджет выступает в форме закона о бюджете, который и состоит из доходной и расходной частей. В этой связи и государственный финансовый контроль будет сводиться к контролю исполнения закона по полноте поступления доходной части и неперевышению расходов расходной части. Отсюда и узкое понимание государственного финансового контроля.

Если рассматривать государственные финансы в широком смысле слова, то это не только государственный бюджет, но и вся та совокупность элементов государства, которая создает национальное богатство общества. Это не только чисто управленческая деятельность по формированию и использованию государственного бюджета, но и природные ресурсы, производственная и хозяйственная деятельность субъектов производства, распределения и потребления. При такой трактовке государственных финансов сфера государственного финансового контроля существенно расширяется. Его объектами становятся не только организации, использующие средства бюджета, но и всякая организация, использующая национальное достояние, будь то земля, лес, вода, недра, биологические ресурсы, государственная собственность и т. п.

Именно таким и должен быть государственный финансовый контроль. Таким образом, в широком смысле слова государственный финансовый контроль – это контроль над формированием, использованием и воспроизводством национального достояния. В этой связи он и является функцией государственного управления производственными силами и производственными отношениями в обществе. Понятно, что такая объемлющая его характеристика рождает и проблему его организации, т.е. кто, где, когда и как должен осуществлять государственный финансовый контроль.

Принципиальное решение этой проблемы заключается в четком разделении сферы финансовых доходов государства и сферы финансовых расходов. Главной задачей для государственного финансового контроля в этом случае является эффективность деятельности государственных органов как первой, так и второй сферы. Такое определение государственного финансового контроля предопределяет необходимость построения его на строго научной основе.

Процесс познания в государственном финансовом контроле состоит из двух этапов:

1 этап – описательного, связанного со сбором фактов и их первоначальной группировкой;

2 этап – логико-аналитического, представляющего качественный анализ фактов и сочетающего качественные и количественные методы научного познания.

Следовательно, контроль включает в себя, с одной стороны, факты и данные опыта, а с другой – определенную систему знаний – теорию.

Факты составляют реальную основу выводов и заключений контроля, но без систематизации и обобщений, логического осмысления он существовать не может, так как в нем не будет общественной потребности. Факты становятся составной частью научных знаний лишь тогда, когда они выступают в систематизированном, обобщенном виде, являясь основанием и подтверждением законов действительности. Законы и факты в государственном финансовом контроле получают определенную интерпретацию и служат базой для управления экономикой при условии, когда они обобщены в теории.

В основе функции финансового контроля находится процесс изучения определенного объекта (предмета или явления) с целью установления закономерностей его возникновения, развития и преобразования в интересах рационального использования в практической деятельности людей. Поэтому возникает необходимость развития финансового контроля как системы научных знаний.

Наука – это динамическая система знаний, раскрывающая новые явления в обществе и природе с целью применения их в практической деятельности людей. Экономическая наука развивается вместе с развитием производительных сил и производственных отношений в конкретных общественно-экономических формациях. Развитие каждой науки основано на ее собственных законах и исторических условиях, присущих данной формации. Вместе с тем в каждой формации действуют общие экономические законы, влияющие на развитие науки.

Исходя из концепции науки, государственный финансовый контроль представляет собой динамическую систему экономических знаний, направленных на выполнение и устранение негативных явлений в развитии производительных сил и производственных отношений с целью их регулирования в расширенном воспроизводстве.

Государственный финансовый контроль, подобно любой экономической науке, изучает проблемы расширенного воспроизводства общественно необходимого продукта, поэтому не может ограничиваться лишь качественными определениями экономических законов, категорий, он изучает и их количественные соотношения. Развитие производительных сил и производственных отношений в нашем обществе обусловило появление функциональных экономических наук:

- научная организация и экономика труда;
- эффективность капитальных вложений и новой техники;
- ценообразование;
- финансы, денежное обращение и кредитование;
- бухгалтерский учет, контроль и анализ хозяйственной деятельности;
- математические методы и применение вычислительной техники в экономических исследованиях, планировании и управлении народным хозяйством и его отраслями.

Государственный финансовый контроль находится в тесной взаимосвязи с планированием, управлением и учетом. Эта связь проявляется в том, что эти функциональные экономические науки исследуют один и тот же объект, но с различной целевой функцией.

Таким образом, государственный финансовый контроль в своем развитии интегрируется с другими функциональными экономическими науками.

Финансовый контроль выполняет конкретные функции экономической науки:

- познавательную – выявляет факторы, отрицательно влияющие на развитие производительных сил и производственных отношений, с целью их регулирования;

- практически-действенную – обеспечивает управление экономикой конкретными методиками в части рационального расходования материальных, трудовых и финансовых ресурсов.

Государственный финансовый контроль осуществляется государством в соответствии с принятой структурой управления народным хозяйством.

Выделяя научные основы и отметив системный характер государственного финансового контроля, можно произвести классификацию по различным основаниям, характеризующим его особенности. По времени выполнения контроль подразделяется на предварительный, оперативный (текущий) и последующий. По отношению к объекту контроля он может быть внешним и внутренним.

В практической деятельности государственный финансовый контроль может быть классифицирован по следующим признакам:

- контроль на уровне верховной власти, т. е. по показателям, отражающим динамику производства и потребления в стране и уровень благосостояния народа, уровень экономической безопасности государства;

- контроль на уровне центральной исполнительной власти (по показателям, отражающим состояние экономики и финансов государства);

- контроль на уровне отрасли – здесь система показателей центральной исполнительной власти конкретизируется применительно к отраслевым особенностям;

- контроль на уровне региона предполагает интеграцию показателей контроля верховной власти и отраслевых показателей;

- контроль на уровне предприятия и организации – здесь контрольная работа ограничивается надзором за исполнением обязательств предприятия перед государством (налоги, акцизы и т. п.), а также за эффективностью и целевым использованием средств, полученных из государственного бюджета.

Кроме того, государство должно следить и за финансовой, кредитной и эмиссионной деятельностью национального банка.

Говоря о сущности и месте государственного финансового контроля, нельзя не отметить тот факт, что в процессе его осуществления необходимо опускаться до уровня предприятий, организаций, акционерных обществ и т. п., т. е. до уровня хозяйствующих субъектов. И на этом уровне государственный финансовый контроль приобретает черты финансово-хозяйственного, т. е. он распространяется не только на чисто финансовую деятельность, но в определенных случаях и на хозяйственную, с тем чтобы определить правильность исчисления налогов, эффективность производства и эффективность использования бюджетных средств.

В литературе распространена точка зрения, что финансовый контроль представляет собой синтез практического опыта и данных бухгалтерского учета финансов, анализа хозяйственной деятельности и др. Сторонники этой концепции по существу ставят знак равенства между контролем как функцией управления и спецификой деятельности отдельных управленческих звеньев. Такой подход вызывает возражение, так как любая функция управления выступает как общая категория для всех его звеньев независимо от конкретной структуры управленческого аппарата. Поэтому одну и ту же функцию (планирование, учет, анализ и контроль) могут выполнять различные подразделения аппарата управления, и наоборот, одно подразделение часто осуществляет несколько функций.

Вопрос о соотношении финансового контроля и бухгалтерского учета заслуживает особого рассмотрения в связи с тем, что теория бухгалтерского учета, в отличие от теории финансового контроля, имеет обширную литературу и сложившиеся тради-

ции. Некоторые экономисты отрицают правомерность отпочкования финансового контроля от бухгалтерского учета. При этом обычно приводится такой аргумент, что у бухгалтерского учета и финансового контроля общий предмет – состояние и использование средств предприятий, организаций и учреждений в процессе расширенного воспроизводства. С подобной позицией согласиться нельзя, поскольку она уходит своими корнями в необоснованную трактовку содержания и предмета двух взаимосвязанных, но различных отраслей экономической науки, из которых каждая изучает хозяйственные процессы и явления в своем аспекте.

Бухгалтерский учет служит основным источником информационного обеспечения для выполнения разных функций управления, в том числе и контроля. Одновременно в процессе учета осуществляется контроль над рациональным использованием материальных, трудовых и финансовых ресурсов, сохранностью собственности. Контрольные функции выполняются бухгалтерским учетом через все элементы его метода: документацию и инвентаризацию, оценку и калькуляцию, систему счетов и двойной записи, балансовое обобщение и отчетность. Но при всей важности бухгалтерского контроля теоретическое обоснование и разработка всей совокупности вопросов методологии и организации финансового контроля и ревизии остаются вне бухгалтерского учета.

Нельзя отождествлять понятие контрольной функции бухгалтерского учета с понятием финансового контроля, так же как нельзя ставить знак равенства между внутренним свойством предмета или явления и его практическим использованием. Если бы бухгалтерский учет не обладал объективно присущим ему свойством – контрольной функцией, то государство не могло бы использовать учет в качестве средства (орудия) контроля. Финансовый контроль выступает как результат практического использования государством контрольных функций бухгалтерского учета, финансов, кредита и других категорий экономики.

Сама постановка бухгалтерского учета должна стать объектом постоянного надзора со стороны органов, осуществляющих финансовый контроль. В его сферу входит также изучение степени напряженности и обоснованности плановых показателей и нормативов производственных затрат, выявление внутрихозяйственных резервов. Бесспорно, финансовый контроль имеет во многом общие цели и задачи с бухгалтерским учетом, поскольку у них единый объект – финансово-хозяйственная деятельность предприятий и объединений. Отличие состоит в целевой направленности каждой из этих отраслей экономических знаний. Главное направление финансового контроля – изучение хозяйственных процессов и операций с позиций законности, достоверности, хозяйственной целесообразности, обеспечения сохранности собственности.

Как система специальных знаний, финансовый контроль в отраслях народного хозяйства (равно как и анализ хозяйственной деятельности) возник в недрах бухгалтерского учета. Однако, вобрав в себя и синтезировав его достижения в области контроля экономической деятельности предприятий, объединений и отраслей, финансовый контроль выступает как отдельная отрасль знаний, имеющая свой предмет, метод и специфические методические приемы. Достижение своих целей финансовый контроль обеспечивает только ему присущими способами. Он пользуется учетной информацией, приемами экономического анализа, отнюдь не ограничиваясь ими. Например, в предварительном и последующем контроле нередко применяются специальные источники данных и методики, выходящие за пределы учетной информации и инструментария бухгалтерского учета (специальные приемы логического контроля, обратного счета, встречных проверок и др.).

Бухгалтерский учет основан на непрерывной, сплошной и документальной регистрации всех хозяйственных операций, связанных с движением товарно-материальных ценностей и денежных средств. В отличие от него финансовый контроль часто основывается на данных несплошного (выборочного) наблюдения или однократного действия (контрольные обмеры, экспертные оценки и т.д.). Субъектами контроля являются не только бухгалтерия, но и другие функциональные службы организации, а также специальный контрольно-ревизионный аппарат вышестоящих звеньев управления и органов внешнего контроля.

Место финансового контроля в системе экономических категорий характеризуется тем, что это межотраслевая функциональная экономическая категория. Возникновение ее является результатом необходимости удовлетворения нужд практики в контроле как специализированной функции управленческой деятельности. Исходя из этого, можно говорить о специфических его целях, задачах, функциях, предмете и принципах осуществления.

Финансовый контроль объективно необходим в любом обществе, где существуют товарно-денежные отношения. Его роль велика в обществе, в котором преобладает государственная собственность, управляемая административно-командными методами, но в демократическом обществе с рыночными формами хозяйствования она многократно возрастает. Это обусловлено рядом причин.

Прежде всего рыночная экономика выдвигает на первое место достижение высокой эффективности хозяйственной деятельности. В связи с этим возрастает значение контроля над процессами формирования, сохранности, рационального и эффективного использования финансовых и материальных ресурсов во всех звеньях экономической системы страны. Осуществление контроля способствует повышению качества и эффективности финансово-хозяйственного управления.

Указанные причины не только повышают значение финансового контроля, но и дополняют его содержание новыми гранями. Основной сущностью финансового контроля в условиях рынка являются:

- обеспечение эффективности государственного управления, проверка соблюдения финансового законодательства субъектами финансовых отношений;
- укрепление финансовой системы страны;
- содействие проводимой государством единой финансовой, кредитной и денежной политике;
- выявление внутренних резервов использования финансовых ресурсов во всех сферах производства, распределения и потребления общественного продукта.

Целью государственного финансового контроля является обеспечение законности и эффективности использования государственных бюджетных и внебюджетных финансовых средств и государственной собственности.

Хотя государственный финансовый контроль охватывает только государственный сектор экономики, он, распространяется и на частнопредпринимательскую деятельность, и на все формы собственности, главным образом путем проверки правильности составления налоговых расчетов и деклараций, выполнения предприятиями государственных заказов, финансируемых из бюджета; при предоставлении индивидуальным предпринимателям, предприятиям различных форм собственности субсидий, дотаций, кредитов, а также налоговых льгот. Следовательно, объектом финансового контроля выступает не только бюджетно-налоговая сфера и бюджетный процесс, но и весь процесс финансово-хозяйственной деятельности объектов рыночных отношений.

Этим определяется огромная роль и значение финансового контроля как важнейшего элемента государственного контроля и управления.

Иными словами, объектом государственного финансового контроля являются отношения, возникающие между государством, с одной стороны, и юридическими и физическими лицами, с другой стороны, по поводу производства и распределения национального дохода в территориальном и отраслевом разрезах и его эффективного использования.

За январь-июнь 2013 г. комитетом государственного контроля Республики Беларусь проведена 1031 проверка. Сумма наложенных административных штрафов составила 407,6 млрд. руб.

В доход государства поступило 377,5 млрд. руб. денежных средств, сумма обращенных в доход государства и поставленных на учет товарно-материальных ценностей и объектов основных средств достигла 1379,2 млрд. руб. К административной ответственности привлечено свыше 3,8 тыс. правонарушителей, 134 должностных лица освобождены от занимаемых должностей.

В результате контрольных мероприятий и мероприятий упреждающего контроля в отчетном периоде Правительству, государственным органам направлено 584 письма, содержащих предложения по устранению выявленных нарушений и недостатков и повышению эффективности работы.

По материалам Комитета правоохранными органами возбуждено 416 уголовных дел.

Органами финансовых расследований рассмотрено свыше 2,1 тыс. материалов, по ним возбуждено 505 уголовных дел.

Подготовлено 533 заключения по проектам нормативных правовых актов.

В январе – июне 2013 г. Департаментом финансовых расследований проведено 357 проверочных мероприятий по раскрытию экономических преступлений, а также преступлений коррупционной направленности. Выявлено 548 преступлений, из них по компетенции финансовой милиции – 492, в том числе 17 – коррупционной направленности. В доход государства почти 544,1 млрд. руб., в том числе денежных средств – 94,5 млрд. руб. По фактам выявленных нарушений ДФР возбуждено 177 уголовных дел.

За первое полугодие 2013 года Департаментом финансового мониторинга направлено 918 сообщений правоохранительным и контролирующим органам республики, подразделениям финансовой разведки иностранных государств о подозрительных финансовых операциях. В бюджет поступило 38,2 млрд. руб., с использованием информации ДФМ возбуждено 170 уголовных дел.

Список использованных источников

1. Бюджетный Кодекс Республики Беларусь от 16 июля 2008 г. № 412-З: в ред. Закона Республики Беларусь от 26 октября 2012 г. № 429-З // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. – 2012. – 2/1981.

2. Государственные финансы: учеб. пособие / Г.К. Мультиан, Е.Ф. Киреева, О.А. Пузанкевич и др.; Под ред. Г.К. Мультиана. – Мн.: БГЭУ, 2005.

3. Сорокина Т.В. Государственный бюджет : учебник для студентов учреждений высшего образования по специальности «Финансы и кредит». – Минск : БГЭУ, 2012.

4. Бурцев, В.В. Государственный финансовый контроль: методология и организация / В.В. Бурцев. – М.: Маркстинг, 2000.