

# НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ И ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ

## ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ СОЗДАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

Шевлоков В.З., к.э.н., доцент

*Кабардино-Балкарский государственный университет им. Х.М. Бербекова*

### 1. ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИМИ ПРОЦЕССАМИ

Контроль – это неотъемлемая составная часть деятельности по управлению экономикой, функция, внутренне присущая управлению экономикой, подчиненная решению задач, стоящих перед управляющей системой. Поэтому назначение контроля соответствует целям управления, которые, в свою очередь, определяются экономическими и политическими закономерностями развития общества.

Контроль, являясь средством познания реальной действительности и орудием воздействия на отношение общественного воспроизводства, становится основным источником информации для выявления причин нарушений, возникающих в процессе реализации отношений общественного воспроизводства, и методом преобразования этих отношений в соответствии с целями дальнейшего их развития.

Лимская декларация руководящих принципов контроля (статья 1 Общих положений) – декларация принята IX конгрессом Международной организации высших контрольных органов в 1977 году – содержит следующее определение контроля: «Контроль не самоцель, а неотъемлемая часть системы регулирования, целью которой является вскрытие отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов законности, эффективности и экономного расходования материальных ресурсов на возможно более ранней стадии с тем, чтобы иметь возможность принять корректирующие меры, в отдельных случаях привлечь виновных к ответственности, получить компенсацию за причиненный ущерб и осуществить мероприятия по предотвращению таких нарушений в будущем».

Таким образом, контроль – это ключевая, на наш взгляд, составляющая управленческого цикла, позволяющая построить адекватную модель воздействия принятых решений на управляемый объект, а при выявлении отклонений установить их причины и осуществить необходимую коррекцию рассматриваемой модели, а также установить степень надежности информационной системы. Для того чтобы эффективно выполнять эту функцию управления, контроль должен быть интерактивным, т.е. он не должен ограничиваться выявлением отклонений от ожидаемых показателей, а, используя принцип положительной обратной связи, поддерживать динамическое равновесие всей управляемой системы.

Особое место в управленческой деятельности занимает управление финансами, где необходимо выде-

лить планирование, оперативное управление и контроль.

Существует достаточно много мнений относительно содержания контроля в системе управления финансами. По нашему мнению, для внесения ясности в данный вопрос необходимо разграничить непосредственно финансовый контроль и иные виды контроля, используемые при управлении финансово-хозяйственной деятельностью в целом и финансами – в частности.

Финансовый контроль – это совокупность действий и операций по проверке финансовых и связанных с ними вопросов деятельности субъектов хозяйствования и управления с применением специфических форм и методов его организации.

Субъектами финансового контроля, т.е. пользователями информации, контролирующими деятельность ревизионных единиц, являются особые органы, организации или структурные подразделения, наделенные контрольными функциями в области финансов.

Объектом финансового контроля являются финансовые отношения субъектов хозяйствования и/или государства в процессе формирования и целевого использования фондов денежных средств.

Если исходить из положения о невозможности исключения прямой или опосредованной взаимосвязи формирования и использования финансовых ресурсов, фондов денежных средств с любыми видами деятельности, то предметом финансового контроля являются финансовые, а также хозяйственные операции и процессы, имеющие место в субъектах хозяйственной деятельности.

Непосредственно на практике это выражается в контроле финансовых (стоимостных) показателей, таких как прибыль, доходы, налоги, рентабельность, себестоимость, издержки обращения, отчисления на различные цели и в фонды.

В качестве объектов финансового контроля могут выступать:

а) государственные финансы (государственный бюджет, внебюджетные фонды, государственный кредит);

б) финансы юридических лиц (финансы государственных и коммерческих предприятий, учреждений, организаций; финансы общественных объединений; финансы учреждений и организаций, осуществляющих некоммерческую деятельность);

в) финансы физических лиц (граждан, осуществляющих деятельность в качестве субъектов предпринимательской деятельности).

Состояние государственных финансов характеризуется разнообразной финансовой информацией: о государственных доходах, источниках их формирования; о государственных расходах; о бюджетном дефиците; о доходах и расходах внебюджетных фондов.

Финансы юридических лиц характеризуются информацией об объемах и формах финансовых средств, источниках их формирования, направлениях использования финансовых ресурсов, формировании и использовании целевых фондов денежных средств, финансовом состоянии предприятий, учреждений, организаций, финансовых аспектах совершенных и планируемых сделок, о привлечении и использовании средств акционеров, кредитных и иных денежных ис-

точниках, о выполнении годовых финансовых показателей.

Источником информации о деятельности объекта финансового контроля являются данные учета и отчетности (оперативный, бухгалтерский, статистический). К качеству финансово-экономической информации предъявляются определенные требования, прежде всего, она должна удовлетворять пользователей информации, иначе говоря, – быть полезной.

На эффективность финансового контроля решающее влияние оказывают принципы и методы его организации и проведения. В условиях рыночной экономики основополагающими принципами финансового контроля должны стать его объективность и компетентность, а также:

- открытость для субъектов контроля, доступность результатов контроля для всех заинтересованных сторон (с учетом, однако, требования соблюдения коммерческой тайны);
- всеобщность или повсеместность: не должно быть зон, свободных от контроля в той или иной форме;
- полнота и действенность: должна быть достигнута основная цель контроля, т.е. на основании полученных результатов необходимо принять меры по устранению допущенных нарушений или оптимизации деятельности проверяемого субъекта;
- регулярность: для повышения эффективности обычно сочетают плановый контроль с внеплановыми проверками;
- независимость.

Остановимся на последнем принципе. Следует заметить, что независимость аудита (независимый контроль, осуществляемый вневедомственными организациями – аудиторскими фирмами) состоит в отсутствии какого бы то ни было влияния на формирование мнения аудитора о деятельности проверяемой организации и составление аудиторского отчета, в то время как независимость контроля может означать, что контроль за каким-либо фактом или событием возможен лишь в том случае, если информация об этом событии или факте поступает как минимум от двух независимых друг от друга источников информации.

Наличие независимых источников информации дает возможность сравнения и анализа полученных от них данных и, как следствие, метод установления достоверности информации о совершенном факте или событии (такими независимыми источниками могут быть или функционально независимые друг от друга внутренние службы, или же сама ревизионная единица и проверяющий ее независимый аудитор и т.п.).

На наш взгляд, комментарий требует и такой принцип контроля, как всеобщность. Обращаясь к практике контроля, можно увидеть, что невозможно осуществить контроль каждой информационной системы, каждого источника информации в полном объеме.

В сфере финансовой и хозяйственной деятельности для оценки возможностей контроля следует обратиться к вопросу эффективности такой информационной системы хозяйственных единиц, как система бухгалтерского учета. Согласно теореме К. Геделя, «невозможно построить непротиворечивую и в то же время достаточно содержательно полную информационную систему»<sup>1</sup>. На практике это может означать, что «возможности информационной системы бухгалтерского

учета в отражении всех явлений хозяйственного процесса (или представления о нем) ограничены тем, что, начиная с определенного объема информации, перерабатываемого системой..., возникает потенциальная возможность дезинформации»<sup>2</sup>. Можно сделать вывод, что и система контроля, также являясь информационной, использующая в качестве одного из источников информации данные бухгалтерского учета, не может быть всеохватной или всеобщей<sup>3</sup>.

На практике подтверждение вышесказанному мы находим в факте «выборочности» контроля. Не все хозяйственные объекты, не по каждому аспекту деятельности и не все имеющиеся на этих объектах документы подвергаются контролю, проверке на достоверность.

Финансовый контроль невозможно рассматривать в отрыве от системы финансового управления, так как финансовый контроль – функциональный элемент финансового управления, включающего: финансовое планирование (прогнозирование), организацию выполнения принятого решения (оперативное управление) и контроль. Рассматривая финансовый контроль в таком аспекте наиболее очевидно переплетение (но не слияние) финансового контроля с другими видами контроля. Например, административным, если говорить о контроле соблюдения финансовой дисциплины (соблюдение норм финансового права), маркетинговым контролем, если говорить об определении фактической рентабельности различных товаров, территорий, сегментов рынка и каналов сбыта.

## 2. ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

Государственный финансовый контроль (ГФК) – одна из важнейших функций государственного управления. В широком смысле ГФК – это установленная законодательством деятельность органов государственной власти и управления всех уровней по выявлению, предупреждению и пресечению:

- ошибок и злоупотреблений в управлении государственными денежными и иными материальными ресурсами (капиталами), а также используемыми в хозяйственной деятельности и отчуждаемыми нематериальными объектами государственной собственности, влекущих прямой или косвенный финансовый и/или материальный ущерб государству;
- несоблюдения финансово-хозяйственного, в том числе бюджетного, законодательства;
- недостатков в организации системы управления финансово-хозяйственной деятельностью государственных органов, предприятий, организаций (в том числе внутреннего контроля) с полным или частичным государственным участием или особо связанных с государством.

Цель ГФК – обеспечение соблюдения принципов законности, целесообразности и эффективности распорядительных и исполнительных действий по управлению, включая стадии планирования, формирования, распределения и использования, государственными финансовыми ресурсами, материальными ценностями и нематериальными объектами, их сохранностью и

<sup>2</sup> Рашитов Р.С. Логико-математическое моделирование в бухгалтерском учете. М., Финансы, 79, 242, стр. 61.

<sup>3</sup> Шеметов В.М. Развитие социалистического контроля, изд. Уральского университета, 1988, 264 стр., стр.152.

<sup>1</sup> Клики С.К. Введение в математику, М., Иностранная литература, 1957, 186, стр. 52.

преумножением для выполнения функций государства.

ГФК реализуется, главным образом, в регламентированной законодательством деятельности специальных государственных органов: Счетной палаты РФ, Главного контрольного управления Президента, Департамента государственного финансового контроля и аудита Минфина РФ, Главного управления федерального казначейства Минфина РФ, Министерства РФ по налогам и сборам. Федеральной службы налоговой полиции РФ, Государственного таможенного комитета РФ, органов банковского контроля России, а также различных государственных органов, осуществляющих ведомственный финансовый контроль в пределах своих полномочий. Эти органы осуществляют деятельность по оценке государственных программ и аспектов бюджетного процесса, а также по надзору и проверке органов государственной власти, организаций и их объединений для оценки соответствия целевому назначению, рациональности, полноты и своевременности направления и использования государственных финансовых ресурсов, вскрытия резервов в их формировании и расходовании, выявления фактов несоблюдения законности и низкой эффективности финансово-хозяйственных операций и неправильного их отражения 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. Очевидно, что от эффективности ГФК в конечном итоге зависит экономическое и политическое благополучие государства.

В принципе, ГФК можно представить как сложную социально ориентированную систему. В системе ГФК, по нашему мнению, можно выделить следующие основные элементы:

- организационная структура (включая ее звенья - органы контроля, статус и порядок их взаимосвязей);
- методологическая основа (определения понятий, цели, задачи, принципы, требования, виды ГФК);
- нормативно-правовая база;
- научно-исследовательская и учебная база, кадровое обеспечение;
- материально-техническое и финансовое обеспечение (в том числе финансовые ресурсы, техника, помещения и т.д.);
- информационно-коммуникационная инфраструктура (информационное обеспечение, система коммуникаций).

На рис. 1 раскрыты основные направления ГФК, параметры его объектов: законность, целесообразность, эффективность, оптимальность оргструктуры. Указанные параметры выступают своеобразными агрегатами многочисленных, но менее важных требований (например, такие параметры, как рациональность, обоснованность, полнота, точность, своевременность так или иначе, в конечном счете, включены в вышеприведенные). Например, при проверке выделения финансовых средств получателю, осуществления денежных переводов устанавливается соблюдение полноты, точности, своевременности и иных моментов, предусмотренных законодательством.

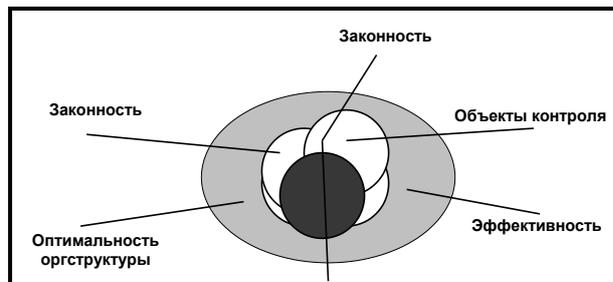


Рис. 1. Параметры государственного финансового контроля

В конечном итоге, проверка соблюдения законов и других нормативно-правовых актов финансово-хозяйственного характера позволяет поддержать устойчивость бюджетных процессов и стабильность государственного финансового устройства, вовремя вскрывать отклонения от заданных нормотворческими органами правил и процедур, а также вносить в них необходимую коррекцию.

Целесообразность – категория, охватывающая не только характеристику целевого расходования государственных средств и использования приобретенного за счет этих средств имущества, но и соответствие деятельности намеченным целям, программам, приоритетам. С точки зрения эффективности проверяется не только экономное и оптимальное управление и использование государственных финансовых средств и иной собственности, предотвращение растрат и бесхозяйственности, но и возможность выполнения государственных программ, проведения различного рода государственных (или с участием государства) мероприятий с наименьшими затратами и наибольшим эффектом.

Последнее из основных направлений – оптимизация организационной структуры управления государственными финансами и иной собственностью. Здесь оценивается и структура аппарата, и численность, и распределение обязанностей между ответственными работниками государственных органов и их взаимодействие, анализируются процедуры, стиль и методы работы органов исполнительной власти, анализируется их способность принимать адекватные решения финансового характера, коммуникации, регламенты и структуры информационных потоков и т.д.

Эта область ГФК тесно связана с административным контролем (контролем исполнения). Следует отметить, что оптимальность организационной структуры непосредственно влияет (можно сказать, изначально) как на целесообразность, так и на эффективность финансового управления (впрочем, как и в любой организации), но, в силу своей специфики, эта область выделена в самостоятельное направление контроля.

Остановимся на практических вопросах организации государственного финансового контроля.

Необходимо признать, что отсутствие правильной и четкой стратегии реформирования органов контроля, непоследовательность действий и прямые ошибки не позволили создать эффективно функционирующую в условиях перехода к рынку государственную систему контроля в Российской Федерации. На наш взгляд, вообще отсутствует официальная позиция по поводу государственного контроля. Например, в Конституции РФ о всех ветвях государственной власти сказано много, но слишком мало об органе, выполняющем контрольные

функции (о Счетной палате РФ) – обеспечивающем саму эту власть и управление государством. По нашему мнению, основные положения (как минимум – статус и компетенция основных органов, их система) должны быть закреплены конституционно или в специальном законе.

Отсутствует концепция системы ГФК – не говорится ни слова о данной системе не только в Конституции РФ, но даже в федеральных законах. Совершенно очевидно, что такое положение нельзя считать нормальным – это значительно ослабляет российскую государственность и является одной из основных причин ее кризиса.

Обобщим главные недостатки государственного финансового контроля.

1. Нет четкой и полной нормативно-правовой базы; ныне она характеризуется простым набором требований (между тем, отсутствует даже само определение государственного финансового контроля). ГФК не стандартизирован, следовательно, отсутствуют его методологическая база, общие правила, системность, повторяемость, стабильность. Частые проверки вносят разлад в функционирование хозяйствующих субъектов. Не применяются современные и опробованные в развитых государствах технологии контроля, не рассматриваются новые подходы к направлениям и приоритетам в деятельности органов ГФК.

2. Отсутствует надежная правовая, материально-техническая и социальная база деятельности государственных контролеров. Не отвечает требованиям происходящих реформ организация и осуществление деятельности субъектов ведомственного контроля (там, где он сохранился).

3. Практика прокурорского надзора показывает, что контрольная деятельность государственных органов не отвечает предъявляемым требованиям, является неэффективной, существующая система отчетности в некоторых из этих органов не позволяет судить о реальном исполнении ими своих функций.

4. Не определены достаточно четко место и роль каждого субъекта ГФК в его целостной системе, что порождает многочисленные коллизии и перекладывание ответственности. Отсутствует четкое разграничение сфер деятельности, имеет место нерациональное разделение обязанностей между субъектами контроля (при условии полного охвата всех объектов). Деятельность контролирующих структур в значительной мере накладывается, происходит пересечение направлений их деятельности, что при отсутствии координации порождает неоправданное дублирование и параллелизм. Вследствие этого не только размывается ответственность контрольных органов, но и происходит нерациональная трата выделенных на контроль бюджетных средств. Органы ГФК слабо взаимодействуют, связи между ними нерациональны, имеет место разобщенность и раздробленность в политике контрольных органов, отсутствует единая информационная база, что не позволяет полностью владеть ситуацией и правильно ориентироваться в среде контроля. Отсутствует информационная система оповещения о выявляемых правонарушениях в сфере экономики. Зачастую проверяются одни и те же хозяйствующие субъекты, а другие на протяжении многих лет оказываются вне сферы контроля.

Все это говорит о том, что существующий государственный финансовый контроль системой назвать весьма сложно. Термин «система ГФК» в настоящее время применим

достаточно условно – существует, скорее, не система, а некая совокупность разрозненных и слабо связанных между собой контролирующих органов.

В итоге, естественно, о высокой эффективности ГФК говорить не приходится. В обоснование необходимости усиления (а, точнее, создания) системы ГФК может быть добавлен еще один немаловажный пункт: сильный и хорошо организованный ГФК за деятельностью экономических единиц – реальная и единственная альтернатива, по крайней мере на уровне коммерческих организаций, власти организованной преступности.

С нашей точки зрения, слабая система контроля, отсутствие продуманной концепции ГФК – следствие традиционной недооценки его роли и значения. Причина такого положения дел видится, прежде всего, в недостаточном развитии в нашей стране науки о контроле, в недостатке специалистов в этой области, в упрощенном представлении о проблемах контроля у многих государственных чиновников и руководителей организаций. Негативное отношение к государственному контролю у руководителей хозяйствующих субъектов сформировалось, как нам представляется, в результате ошибок, допущенных при многочисленных и зачастую неудачных попытках создания контрольных систем при социализме.

Одно из очевидных проявлений недооценки контроля – недостаточное внимание к вопросам ГФК со стороны ученых и практиков. Не развита соответствующая научно-исследовательская база, практически отсутствуют учебный материал и современные научно-практические разработки, очень мало свежей литературы по вопросам госконтроля. За последние годы появились новые звенья в структуре ГФК, но, тем не менее, наблюдается очень мало дискуссий по поводу их эффективности, целесообразности, путей совершенствования. То, что внутри существующей системы контроля нет ни научных, ни учебных структур, еще раз свидетельствует о ее отставании от требований жизни и современной науки.

В принципе, отсутствие научной теории контроля, учитывающей закономерности развития России, является одной из главных причин, тормозящих не только формирование действенной правовой базы контроля, но и практическое создание тесно взаимодействующих друг с другом элементов единой государственной контрольной системы.

Если и дальше уделять столь мало внимания проблемам ГФК, то нельзя ожидать, что реформы в нашем государстве пойдут в правильном направлении, что будут предотвращены казнокрадство, беспорядочность экономических решений и нарушения законодательства в сфере хозяйствования. Тем более, что развития ГФК требует и перспектива вхождения нашей страны в сообщество развитых государств (уже сейчас этого от нас требуют государства и международные организации-кредиторы). Поэтому преодоление отставания, как в области теории, так и в практике ГФК являются одной из основных и актуальных задач сегодняшнего дня.

Особо приоритетными являются мероприятия по укреплению контроля за исполнением доходной и оптимизацией расходной частей бюджета, т.е. вопросы усиления и совершенствования контроля за поступлением и расходованием государственных средств.

В целом для повышения роли государства в регулировании рыночной экономики необходимо скорейшее

решение вопросов и реальные действия, связанные с формированием основательной нормативно-правовой базы ГФК, его современного методологического, инструкторного и материально-технического обеспечения, с созданием условий для комплектования органов ГФК высококвалифицированными и надежными кадрами. Должны быть решены и проблемы улучшения социальных условий жизни сотрудников контрольного аппарата, стимулирования труда государственных контролеров (например, уровень оплаты их труда должен быть достаточно высок, чтобы гарантировать их независимость и результативность), обеспечения их физической защиты.

Итак, для того, чтобы ГФК в России был действительно эффективным и соответствовал уровню развитых государств, необходимо произвести существенные преобразования.

В первую очередь, с учетом достижений международной науки и практики, российских особенностей, конституционных и правовых норм должна быть разработана концепция реформирования и развития ГФК, создания его системы. Уже формулирование концепции, идеи, заложенной в ней, являясь актом государственного значения, потребует основополагающих государственных решений.

Большое значение для успешного проведения мероприятий по реформированию и развитию ГФК имеет легитимизация участия органов ГФК (их представителей) в законо- и нормотворческой деятельности. Например, им целесообразно не ограничиваться экспертизой законопроектов и пакетов различных документов, касающихся вопросов, связанных с формированием, распределением и использованием государственных финансов и материальных ценностей (имущества), их учетом и контролем (включая акты ведомственного характера). Органы контроля должны принимать на себя большую ответственность посредством формально установленного санкционирования. На наш взгляд, должен быть установлен более строгий порядок экспертной оценки и визирования нормативно-правовых актов до их регистрации Минюстом России. В этом плане органами ГФК (в частности, Счетной палатой Российской Федерации), прежде всего, должны быть оценены все возможные финансовые последствия этих актов (в том числе в аспекте материально-технического и организационного обеспечения их реализации).

Основные направления реформирования и развития системы ГФК нам представляются следующими:

- приведение методологической основы в соответствие с современными условиями;
- реформирование организационных структур;
- формирование системной и завершенной нормативно-правовой базы;
- формирование системы процедур ГФК;
- создание современной научно-исследовательской и учебной баз по международным образцам, формирование системы кадрового обеспечения;
- организация адекватной информационно-коммуникационной инфраструктуры;
- материально-техническое (включая социально-бытовое) и финансовое обеспечение функционирования системы ГФК;
- разработка механизмов совершенствования ГФК.

Следует отметить, что свойства системы ГФК развиваются под влиянием управляющих воздействий и сами являются факторами управления. Важнейшими из

таких факторов являются способность системы аккумулировать и эффективно использовать свои ресурсы и потенциал развития, а также восприимчивость к нововведениям. Необходимо также проанализировать и максимально использовать имеющиеся возможности, а также стартовые условия развития.

Поясним это на примере системы кадрового обеспечения ГФК. В данной системе предполагается наличие следующих основных элементов:

- 1) механизмы назначения руководителей органов ГФК;
- 2) определение количества и профессионально-квалификационных характеристик персонала;
- 3) набор и распределение кадров, комплексная оценка их работы, периодическая аттестация;
- 4) система профессионального развития кадров – методы определения потребности в доподготовке кадров, программы и технологические процессы их подготовки (обучения) и переподготовки;
- 5) система должностного развития, ротация и должностное продвижение;
- 6) регламенты взаимоотношений;
- 7) дисциплина труда;
- 8) мотивация труда;
- 9) бихевиоральные аспекты взаимоотношений контролеров между собой и с работниками контролируемых организаций.

Следует отметить, что для развития этой системы, в первую очередь, необходимо предотвратить отток «кадрового капитала» в частный сектор экономики, привлекать и использовать уже накопленный огромный практический опыт отечественных специалистов в области экономики и финансов (кадровый резерв), привлекать молодых специалистов, создав для этого надежную систему мотивации. Последний аспект особенно важен для стабильного развития отечественного ГФК.

В целях формирования и реализации программы реформирования и развития ГФК целесообразно создать Временную межведомственную комиссию по организации и развитию системы ГФК (утвердив ее специальным Указом Президента РФ). Указанная комиссия должна осуществлять координацию действий министерств, ведомств, иных федеральных органов исполнительной власти, а также органов исполнительной власти субъектов РФ по участию в разработке и реализации соответствующих мероприятий. Особая актуальность проблемы обуславливает необходимость начать осуществление преобразований российского ГФК как можно раньше.

Следует отметить, что реформа системы ГФК начата одновременно с процессами экономических реформ и реформирования государственного устройства. Однако отсутствие четкой стратегии реформирования ГФК может и не привести к формированию системы контроля. Поэтому, утверждая, что реформа ГФК «должна быть начата», мы имеем в виду, что она должна идти именно в верном направлении. Реформирование ГФК должно быть приоритетной задачей, так как не только имеет особо важное социально-экономическое значение, но и играет первостепенную роль в становлении демократического государства.

Для решения проблемы финансового обеспечения, хотя бы частичного реформирования и развития ГФК целесообразно создать Фонд развития ГФК, закрепив право Счетной палаты РФ и субъектов Федерации взыскивать в данный фонд определенный процент от суммы выявленного по результатам проверок ущерба. В данный фонд средства также могут поступать в виде добровольных взносов как физических, так и юридиче-

ских лиц. Средства этого фонда позволят улучшить, в первую очередь, материально-техническую, учебную и научно-исследовательскую базу, позволят создать материальную заинтересованность у контролеров, будут расходоваться на социальные мероприятия (позволят хотя бы частично решить вопросы социальной защищенности кадров, оплаты труда привлеченных экспертов, аудиторов) и т.д.

В быстро изменяющихся условиях становления правового государства и рыночной экономики формирование системы государственного контроля не может быть кратковременным процессом с заранее заданными результатами. Например, любая реструктуризация органов контроля (будь то создание новых органов или переподчинение уже существующих) на первых порах будет сопровождаться определенными трудностями организационного характера: нехваткой квалифицированных кадров; низким уровнем их финансового и материально-технического обеспечения; необходимостью значительной корректировки существующей нормативно-правовой базы, методологического обеспечения и т.д.

Поэтому реорганизацию ГФК необходимо осуществлять продуманно, поэтапно на протяжении ряда лет, дабы не нарушить нормальный ход процессов управления. Резкие шаги в этом направлении вообще чреваты остановкой процесса (хотя бы и не оптимального) достижения целей ГФК, потерями государственных ресурсов в результате незаконных действий различного рода нарушителей, которые могут воспользоваться слабыми местами в финансовых и контрольных системах, возникающими в ходе любой реорганизации.

Иными словами, реструктуризацию системы ГФК необходимо проводить синхронно с изменением функций управленческих звеньев в части контроля. Например, на период реструктуризации, а точнее - отвлечения работников оргзвеньев ГФК в процессе смены их функций, целесообразно создать временную систему поддержки контрольных функций реструктурируемых органов. В то же время периодически должна производиться оценка достигнутого, т.е. анализ действительности системы, а при необходимости - уточнение концепции в соответствии с меняющимися политико-экономическими условиями.

### **3. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ КОНТРОЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В СИСТЕМЕ: ЦЕНТР – ОКРУГ – ОБЛАСТЬ**

Без сильного финансового контроля систему национального управления нельзя считать завершенной, ни одно государство, независимо от общественного устройства, уровня развития, размера и т.д., не то что развиваться, а просто существовать без него не может. В стране без твердой контрольной руки неизбежны надорванность, полное успешное опустошение, развал государственности.

Чем ниже уровень развития производительных сил, общественного сознания, тяжелее обстановка в стране, тем сильнее требование к регулированию. Но вместе с тем, с техническим и общественным прогрессом, в геометрической прогрессии, повышаются требования к силе, глубине, организованности, подвижности финансового контроля.

Несмотря на прилагаемые в последнее время усилия, невообразимый беспорядок в финансовых отно-

шениях не уменьшается. Безуспешность в этом отношении – результат реконструкции системы финансового контроля без решительного отбрасывания пережитков старого, слепого копирования западных моделей, принятия смелых неординарных решений.

Чтобы поправить это положение, следует решительно приступить к созданию широкой компьютерной системы. Речь идет о компьютеризации системы контролирующих органов. Это позволит создать информационный механизм, позволяющий в корне перестроить финансовый контроль в стране в соответствии со стоящими сегодня задачами.

По данным платежных документов бюджетных, некоммерческих и коммерческих структур можно в каждый момент получать приток информации, характеризующий перемещение денег и товаров в форме матричного баланса. Из записей в таком балансе видны все прошедшие за соответствующий период платежные операции по их экономическому содержанию и вызванные ими хозяйственные последствия. При соответствующем расположении счетов матрицы, в зависимости от объекта учета, можно получать высококачественное, четкое отображение функционирования соответственно предприятия, области, округа, отрасли, народного хозяйства. Важно, что в матричном балансе сальдо по каждому счету – сигнал тревоги о возникновении заторов, отклонений, других дефектов на определенном участке деятельности, при появлении которых по матрице платежного оборота можно сразу же находить пути снятия возникающих проблем, комплексно, сбалансированно и последовательно менять ситуацию.

Такой информационный комплекс, в свое время экспериментально апробированный в одном из районов Москвы и в Нижнем Новгороде, одобренный и рекомендованный для практического использования Правлением банковской системы страны, позволяет преобразовать управление по цепи предприятие – область – округ – центр, поднять на качественно более высокий уровень учет, финансирование, расчеты, кредитование, маркетинг, укрепить экономическую безопасность страны.

Мы убеждены, что непрерывный и глубоко проникающий платежный мониторинг, являясь информационной базой нового поколения, открывает широкие перспективы в устранении язвы сегодняшнего механизма регулирования воспроизводства в стране, хилости финансового контроля и создает информационный фундамент для проведения в стране реформы контрольно-финансовой системы.

Все платежные документы автоматически сортируются и систематизируются на однотипные группы исходя из экономического содержания отражаемых в них операций и в соответствии с позициями матричного баланса платежного оборота.

Поэтому отпадают затраты на подборку и разнос документов, их уяснение осуществляется в значительной мере механически, за считанные секунды, тщательно осмыслению подвергаются лишь нетиповые операции. Счет происходит с помощью электронных средств, становится ненужным ведение учетных записей и накопительных документов, обработка расчетных сведений.

Все это, в сочетании с использованием электронных таблиц и данных в аналитической матричной форме, по точностью проверочных действий благоприятствует со-

средоточению работы по поддержанию финансового порядка в субъекте Федерации в одних руках – службе его Главного контролера. Основные задачи Главного контролера – исполнение в области бюджетов всех уровней, обеспечение ее финансового благополучия, всемерная и скорая мобилизация финансовых резервов, искоренение рвачества, разбазаривания, разграбления, коррупции, перекосов в структуре распределения и потребления. В круг задач Главного контролера входит и организационно-методическое руководство надзорно-ревизионной работой в регионе, программное обеспечение автоматизированной обработки платежных данных, организация сбора, анализа и хранения финансовой информации, своевременная подготовка проекта годового бюджета области.

Возложение ответственности за финансовое положение в административно-хозяйственном районе на одно лицо не представляет открытия. Должность Главного, или Генерального контролера в регионах издавна существует в Англии, Франции, Германии, Италии, США, других странах, была она и в дореволюционной России и никто и никогда не подвергал сомнению ее необходимость.

Для успешного решения возлагаемых на него задач Главный контролер должен быть наделен определенной совокупностью прав. Это, прежде всего, осуществление своей деятельности от имени Министерства финансов, внесение предложений по корректировке финансовых и плановых прогнозов, свободный доступ к финансовой отчетности, наложение на виновных должностных лиц денежного начета, возбуждение перед губернатором ходатайства о наложении на нарушителей финансового порядка дисциплинарного взыскания.

Служба Главного контролера тесно взаимодействует с областным представительным собранием и администрацией, их интересы и задачи сливаются в единое контролирующее региональные финансы устройство.

Работники службы Главного контролера шаг за шагом, выборочно и на высоких скоростях без отрыва специалистов проверяемых структур от своих текущих обязанностей на составление справок, объяснений, подбор документов спокойно и вдумчиво изучают, проверяют по поступающим непрерывной чередой матричным платежным данным получение и расходование проверяемым звеном федеральных, региональных, местных и внебюджетных денежных ресурсов, корректность отражения финансовых операций и платежного оборота в целом в матричном балансе предприятий, организаций, населенных пунктов, области.

Служба Главного контролера с помощью электронной информационной технологии высвечивает «рентгеновскими лучами» все поры функционирования государственных финансов, живо вскрывает ошибки и нарушения использования бюджетных средств по нецелевому назначению, незаконные перебросы денег между бюджетными статьями, «застывание» в учреждениях полученных ими доходов и недофинансирование вследствие этого других бюджетных организаций и т.п. Очевидно, что при таком неослабном наблюдении за бюджетными отношениями практически исключается возможность превышения открываемых агломерациям ассигнований и их использование не по назначению, других злоупотреблений, срывов в организации государственного финансирования, достигается, при необременительном аппарате и низких затратах, коренной перелом в проведении ревизий.

По нашему мнению, Главный контролер должен быть независимым, обладать большой свободой действий, быть недостижимым в решении финансовых вопросов для влияния на него любого регионального чина, включая губернатора. Поэтому целесообразно, чтобы Главный контролер назначался Министерством финансов РФ, считался высшим доверенным лицом, финансовым стражем и оком государства в крае, области, автономной республике.

Будучи высшей финансовой контрольной инстанцией в субъекте Федерации, Главный контролер должен иметь право в случае необходимости в любой момент прийти на заседание областной Думы и сделать заявление о финансовых преступлениях областных чиновников, крупных нарушениях в расходовании в регионе государственных средств, складывающемся в нем тревожном экономическом положении, необходимости срочного принятия соответствующих чрезвычайных мер.

На первый взгляд, из ставящихся перед Главным контролером задач и огромных потенциалов новой организации бюджетного процесса в областях, краях, автономных образованиях вытекает возможность прямого переподчинения ему финансовых звеньев всех ведомств субъектов Федерации. Однако думается, что это все-таки не так. Организационное сведение службы Главного контролера и финансовых подразделений областных административных ведомств в одну систему ведет к тому, что у них неизбежно возникают общие корпоративные интересы, а служба Главного контролера переобременяется в ущерб своей основной задаче, неукопительному поддержанию бюджетного процесса в регионе, другими функциями. Все это, естественно, негативно сказывается на требовательности, жесткости, качестве финансового контроля в регионе за состоянием бюджетного порядка.

Ключевые фигуры службы Главного контролера, отвечающие за платежный оборот областных ведомств, могут вводиться в состав их распорядительных органов с правом совещательного голоса.

Функции представителей института Главного контролера в учреждениях областной исполнительной власти не ограничиваются сбором негативных фактов и оперативным устранением нарушений. Они могут излагать и отстаивать еще на стадии рассмотрения решений свое мнение по проектам смет, контрактов, накладных расходов бюджетных организаций, снятию их с государственного финансирования, контролировать цены, нормы, прогнозы, задания, убытки, решение других вопросов, связанных с движением государственных денежных средств.

При несогласии с проверяемой организацией инспектор составляет акт и представляет его с обоснованием своей позиции руководству проверяемого звена. Последнее в праве не соглашаться с финансовым инспектором и претворять в жизнь под свою ответственность собственное решение. Инспектор, ни в коей мере не стесняя свободы действий организации, не будоража ее, берет данный вопрос под контроль, наблюдает за получаемыми результатами. Если в течение, скажем, календарного года выявится ущербность подхода администрации и права инспектора, то ведомство по решению суда возмещает казне нанесенный ей ущерб и принимается предложение службы Главного контролера. Очевидно, что подобный подход к разрешению спорных вопросов

по их существу не ведет к задержкам и сбоям в работе подразделения, соблюдаются права руководства и интересы бюджета, не гасится инициатива сотрудников, резко снижается количество жалоб, бессмысленных склок, споров, в конечном итоге уверенно осуществляется наиболее приемлемая мера, повышается ответственность и проверяемых, и проверяющих.

В пределах одного и того же временного интервала имеются многочисленные несоответствия в поступлении и расходовании государственных средств, вследствие чего то и дело возникают бюджетные дефициты, денежные разрывы в исполнении бюджета. Дело в том, что календарное движение доходов и расходов предопределяется большим количеством разнообразных факторов (сроки получения и расходования казначейских денег, преждевременное выписывание бюджетных кредитов, задержки в сроках сдачи средств, сезонный характер платежей, размещение капитала и т.д.). Непрерывный учет расчетных операций в форме матричного баланса по экономическому содержанию, «в привязке» к контрагентам по денежному потоку, дате проведения, открывает возможность выявления отраслевыми инспекторами коротких временных разрывов, несоответствий, частных случайных платежных изменений, побуждает работников проверяемых учреждений к их эластичному устранению, достижению большей синхронизации, сопряженности, соразмерности, платежей во времени и пространстве, освобождению от излишних расчетов. Это означает проникновение ревизоров в глубинные пласты функционирования государственных структур, придание финансовому надзору нового более высокого качества в исполнении бюджета, соблюдении режима экономии.

Успешность деятельности корпуса отраслевых инспекторов зависит от длительности их работы на одном и том же посту. Вместе с тем непродвижение по должностной лестнице ломает их служебную карьеру, ущемляет материальные и моральные интересы, вызывает боязнь за свое положение, повышенную текучесть среди таких специалистов. Данное противоречие может быть преодолено посредством введения в штатное расписание службы Главного отраслевого контролера несколько прогрессивно возрастающих квалификационных категорий оплаты, которые могут присваиваться инспекторам при исправной работе по истечении определенного установленного временного интервала с расчетом, что за несколько лет до достижения пенсионного возраста оклад инспектора достигает, скажем, 80-90 процентов заработка Главного контролера. Одновременно в этой связи следует предусмотреть за инспекторами право, в случае их ухода с работы в службе Главного контролера, внеочередной возврат на нее, а также на их перевод и отставку только по согласованию с Главным контролером.

Проверка составления отчетности, состояния учета и бюджетной дисциплины службой Главного контролера не может пускаться на самотек, она должна осуществляться по специально составленным на основе математически обоснованных методов сбора и обработки информации с учетом различных приоритетов и контрольных моментов календарным программам.

В итоге программное календарное упорядочение позволяет получать гарантированное полное представление о состоянии бюджетной дисциплины с использованием не более 10-20% финансовых докумен-

тов, повысить содержательность, конкретность, объективность проверок и делаемых на их основе выводов, уменьшить ошибки и поползновения к неправильным действиям финансовых работников, расширить сферу ревизий.

Определенное значение имеет порядок и форма представления инспектором отчета по результатам обследования Главному контролеру. Сообщение, составленное по установленной форме, сперва дается инспектором проверяемому лицу, а затем руководителю его организации. В отчете отражаются их объяснения и возражения, меры по устранению недостатков и привлечению к административной ответственности вплоть до возбуждения в суде дела о наложении на виновных денежного взыскания. После этого записка с предложениями инспектора направляется Главному контролеру, который дает краткое заключение по отчету. Если докладная не подписывается администрацией проверяемой организации, Главный контролер направляет проект отчета губернатору области. В этом случае акт по соглашению между губернатором и Главным контролером подписывается или передается на рассмотрение Инспекции Главных контролеров России, которая и принимает окончательное решение. Предлагаемые в отчете меры должны обязательно учитываться при составлении организацией бюджета на следующий год. Думается, что такой алгоритм изучения и оформления ревизионного материала повышает его полноту и объективность, эффективность исправляющих действий, снимает недоуменные вопросы, значительную долю тяжб и споров, бюрократической круговерти между проверяемыми и проверяющими.

Второй магистральный канал финансового контроля в областях, краях, автономных образованиях – это проверка правильности исчисления и уплаты налогов региональными бюджетными и коммерческими структурами.

При матричной технологии учета платежного оборота и наблюдения за ним предельно упрощается контроль за налоговыми поступлениями. Матричный платежный информационный массив позволяет сразу же видеть возникновение очагов фискальных диспропорций, перепроверять одни данные другими, улучшать смысловую переработку информационных сведений, критически оценивать полученные выводы, сочетать целостную оценку слитых в единое целое налоговых результатов хозяйствования с выявлением индивидуальных недостатков в работе. Выявление налоговых итогов функционирования территории и ее составных частей можно осуществлять с необходимой степенью частоты – за месяц, декаду, пятидневку. В результате становится возможным непрерывно исследовать и изучать факторы и условия, влияющие на величину податных начислений, оперативно принимать возможные превентивные меры по устранению и предупреждению негативных финансовых явлений. Механизм сбора и контроля поступления налогов становится быстротечным, надежным, жестким при одновременном учете на каждый момент времени объективных финансовых возможностей юридических и физических лиц. Благодаря такому обновлению контрольного механизма снижается трудоемкость налогового исполнения, многократно повышаются его потенциальные возможности, создаются предпосылки для воссоединения в службе Главного контролера области казна-

чейского контроля с налоговым обследованием коммерческих подразделений и физических лиц.

С освоением матричной концепции учета и информирования создаются предпосылки для балансового ориентирования, выбора из множества вариантов уплаты фискальных сумм наиболее выгодного для налогоплательщика на основе быстрого и глубоко осознанного расчета и представления результатов в простой лаконичной наглядной форме. При этом сразу же после появления в матричном балансе нежелательных отклонений можно осуществлять регулирование налогообложения по размерам, времени и темпам, рассматривать различные альтернативы в замене вида уплачиваемого налога, изменении налоговой ставки, способах исчисления налогов, сроках их уплаты.

Совместное оперирование по данным матричного баланса предприятиями, организациями и налоговыми службами податными условиями – фискальными ставками и преференциями вплоть до полного освобождения на определенное время от налоговой повинности, сроками взимания, способами исчисления, видами налогов и т.п. при инвестировании налогоплательщиками получаемых от этого денежных средств в данном регионе открывает широкие перспективы для модернизации налогового контроля на основе компромисса интересов налоговых органов и налогоплательщиков в увеличении прибыли и суммарной налоговой массы, развития наиболее перспективного направления в финансовом деле.

Новая информатика в областях – это и ключ для стремительного проведения поисков, новых подходов, поворотов в развитии пространственных хозяйственных систем, оперативной переброски материальных и финансовых потоков в межрегиональных интересах.

Матричное «фотографирование» платежной разворота в субъекте Федерации – информационная база поддержания твердого финансового порядка и единства в округах, административно-хозяйственных совокупностях нескольких субъектов, а также усиления действия финансовых сил по вертикали. Дело в том, что развязка узла диспропорций и трудностей в областях порою связана с проведением крупных структурных преобразований, большими капитальными вложениями, а поэтому во многих случаях не может быть проведена собственными силами края, области, автономной республики. Финансовые разрывы, неустойчивость с указанием, что, где, когда надо предпринимать, попадают под матричный информационный «колпак», и соответствующие позывные сигналы подаются вплоть до их преодоления.

Финансирование таких коллизий в зависимости от их характера целесообразно осуществлять из двух источников. Дополнительные расходы, связанные с воплощением в жизнь социально-экономической стратегии в округах, возникновением новых тенденций в интеграции областных рынков, их распространением на окружное пространство, финансированием затрат по ликвидации последствий крупных стихийных бедствий, аварий и катастроф и т.п. могут возмещаться за счет окружных резервных средств. Вместе с тем округ – источник оказания деловой краткосрочной финансовой помощи входящим в его состав областям. Средства данного источника могут направляться на финансирование развернутых межобластных проектов, мобильного «блокирования» возможности экономического обвала в округе из-за срыва поставок продукции из ка-

ких-либо ее административных частей и т.д. Данный источник ресурсов текущего «экономического выживания» мест может по взаимному согласию территорий формироваться путем внесения каждой областью определенной доли его общей величины. Распределять же эти средства по губерниям можно за некоторым исключением по конкурсу в зависимости от расчетного экономического эффекта. Подобный порядок покрытия чрезвычайных затрат областей способствует спрямлению путей оказания денежной поддержки, смягчению иждивенческих настроений, решению специфических зональных задач от начала до конца с учетом сложившегося на местах положения, обеспечению надзора самими территориями за рациональным использованием ассигнований, устойчивости областных бюджетов. Достигается симметрия финансовой поддержки областей, повышается динамика и эффективность территориального денежного обращения.

При новой информационной технологии обслуживания контрольной системы, независимо от источника финансирования нейтрализации внезапно возникающих хозяйственных возмущений, оказание мобильной денежной поддержки субъектам должно основываться на определенных принципах и правилах. Это, прежде всего, – целостность подхода при проведении регулирующих мер под углом достижения максимального эффекта по округу, добровольность областей в оказании поддержки другим субъектам Федерации, приоритет анализа и контроля по цифрам матричного поля платежного оборота в принятии решений для преодоления хозяйственных пертурбаций, бдительный надзор за адресностью финансирования, оказание содействия непосредственно в процессе повседневной текущей работы. К принципам финансового манипулирования в округе относятся глубоко продуманный гибкий пересмотр условий предоставления добавочных ресурсов, предупреждающее управление меняющимися финансовыми потребностями, а не положение в хвосте событий, плавный переход от получения денежной поддержки к самофинансированию, полная самостоятельность областей в изыскании конкретных способов и методов преодоления с помощью денежных средств, получаемых от других субъектов, переживаемых ими неблагоприятных моментов, выверка и оценка конечных результатов межобластного денежного оперирования. При базировании на этих принципах сохраняются единое рыночное пространство, условия свободной конкуренции, подвижность и экономичность капиталоборота, объективно равные возможности нахождения каждой из областей своей экономически оправданной ниши в межрегиональном предпринимательском пространстве.

Аккумуляция в получаемом от соответствующего РКЦ платежных сведений в окружном балансе «затраты – результаты», их перманентное обновление делает возможным моментальное «улавливание» в процессе денежного обращения срочных финансовых потребностей областей и оказание им необходимой временной помощи с учетом окружной приоритетности преодоления областных трудностей, прекращения распыления их сил и средств. Не менее важно и то, что новая информационная индустрия позволяет оперативно выявлять целевое использование областными средствами временной денежной поддержки, в случае необходимости конкретно, со знанием пространствен-

ной рыночной обстановки быстро и решительно пере-направлять их под углом повышения финансовой стабильности в целом, открывает новые источники накопления. Всю эту работу целесообразно возложить на окружного представителя Генерального контролера страны.

Обоснованность введения в округах поста представителя Генерального контролера органически вытекает из единства территориальных хозяйств, необходимости повышения плотности денежно-аналитического контроля на местах, приближения Центра к запросам территориальной хозяйственной жизни, большего мобильного сплочения Центра, областей, округов, устранения разброда в государственном финансовом управлении регионами. Таким образом, если налаживание платежного мониторинга на местах позволяет финансовому контролю в соответствии с требованиями рациональности и порядка проникать вглубь, в самую толщу деятельности предприятий и учреждений областных ведомств, то расширение границ финансового контроля до округов открывает перспективы проверки и улучшения хозяйствования вширь, в масштабе больших производственно-хозяйственных систем, сплетения воедино этих двух составляющих эффективного проведения финансово-контрольной работы. В итоге размещение капитала, полнота использования, гармоничность комбинации материальных и денежных фондов, темп их движения, другие условия успешного хозяйствования при высокоскоростном оперировании в межобластном пространстве будут выше механической суммы соответствующих параметров балансов входящих в округ областей. В принципе, чем больше округ, тем значительнее окружной эффект от улучшения циркуляции материальных и финансовых потоков во времени и пространстве в каждый данный момент.

Жизненность, полезность введения в округах поста представителя Генерального контролера естественно вытекает из необходимости эффективного решения в областях и округах большой совокупности других вопросов. Это, например, межобластное бюджетное регулирование для обеспечения сбалансированности бюджетов разных уровней, выявление негативных окружных тенденций в протекании бюджетного процесса, отведение от него опасности взрыва, разработка предложений по нормализации оборота капитала в округах на основе использования всех резервов в перемещении материальных и финансовых потоков, консультирование и инспектирование областей по вопросам организации и функционирования платежной контрольно-финансовой технологии, обмен передовым опытом финансовых ревизий в условиях матричного платежного мониторинга, подготовка общественного мнения к нововведениям в финансовом контроле. К числу вопросов по улучшению взаимодействия между округом и областями на базе новой информатики относятся несравненно более быстрое ознакомление с их проблемами, оказание округом поддержки областям в преодолении чиновничьего авторитаризма, искоренении у местного служилого люда привычки к запаздыванию в выполнении обязанностей. Это и обеспечение соответствия между фактическим состоянием дел в областях, отчетами губернаторов и не поддающимися приукрашиванию, исчерпывающими данными матричного платежного оборота, составление объективного годового заключения о деятельности губернаторов.

Введение поста представителя Генерального контролера в сочетании с налаживанием матричной системы информационного управления округами сулит и немалые

выгоды вследствие отпадения необходимости в командировании сотрудников в области за сбором данных, их обработки и сводки, оформления экстренных письменных запросов и переписки, контроля исполнения на местах, отрыва специалистов областных органов финансового контроля от выполнения ими своих служебных обязанностей и т.д.. При этом нужная информация поступает сразу, вслед за совершением действия с высокой степенью детальности в сжатом балансовом виде, без какого-либо дублирования.

Введение поста окружного представителя Генерального контролера страны совершенно не означает утяжеления конструкции финансового контрольного механизма, эксцессов администрирования, роста управленческих расходов.

Благодаря оперативному поступлению от службы окружного представителя Генерального контролера связанной платежной информации, от окружного РКЦ можно свести к минимуму его аппарат, избежать дополнительных административно-хозяйственных расходов. Одновременно устраняется ведомственность, замкнутость в регулировании территорий, создаются информационные предпосылки для укрупнения, перекройки, реорганизации областей, отказа в некоторых из них от районного деления, слияния различных структурных частей областного административного аппарата, что с лихвою возмещает все затраты на создание окружной финансово-контрольной инфраструктуры.

Вместе с тем Центр перестает тонуть в пучине неупорядоченной информации и необходимости повседневно заниматься гигантской массой с каждым днем все более и более усложняющихся вопросов, заливать раны, нанесенные местам из-за замедленных и неадекватных финансовых действий. Высшие органы управления получают, наконец, возможность заниматься в полную силу узловыми проблемами, их системным прогнозированием, разработкой альтернативных решений, анализом и оценкой получаемых результатов, нахождением оптимального пути достижения генеральных целей в условиях сплочения областей и округов вокруг Центра, нового соотношения между централизацией и децентрализацией в управлении, всепроникающего финансового контроля.

Получается, что без создания контрольных финансовых звеньев в округах, крупномасштабных и многозначных территориальных системах, механизм регулирования общественного воспроизводства не завершен и нормально функционировать не может; межобластной финансовый контроль - неотъемлемая часть аппарата государственного управления страной.

При реорганизации финансового контроля в стране наряду с институтом Главных территориальных финансовых контролеров необходимо создать и такие же структуры для отраслей и внебюджетных фондов.

Главный министерский контролер постоянно и глубоко, с нужной степенью конкретности отслеживает по бесконечной динамике матричных данных весь отраслевой платежный оборот в подробной статистической разбивке, во всех балансовых аспектах и в самых различных организационных взаимосвязях и уровнях, выборочно анализирует и оценивает по матричному балансу крупные платежи с точки зрения их законности, своевременности, стратегической целесообразности, финансовую деятельность министерской администрации. Главный контролер составляет годовое Заключение с объяснительной запиской к нему и представляет их Министру, Генеральному контролеру страны, в Счет-

ную палату. Кроме того, он должен давать заключение по каждому связанному с новыми бюджетными ассигнованиями министерскому проекту, участвует при утверждении расходных и доходных предположений по отраслевым ведомствам, привлекается МФ при рассмотрении государственного бюджета на очередной год и Думой при утверждении отчета по исполнению годового бюджета. Главный контролер не менее двух раз в год проводит ревизии финансово-хозяйственной деятельности министерства, по каждой из них составляет специальную справку.

Создание института Главных контролеров связано с организацией Генеральной инспекции Главных контролеров, на которую помимо руководства Главными контролерами министерств, областей, внебюджетных фондов, полномочными представителями по финансовому контролю в округах, возлагается постоянное отслеживание финансового положения в стране в целом, сигнализирование по данным матричного баланса платежного оборота о возникновении неблагоприятных тенденций и угроз в экономическом развитии страны.

Генеральная инспекция не должна подчиняться ни одному министерству, включая Минфин РФ, Правительству РФ, Президенту РФ. В своей контрольной деятельности она руководствуется только законами и Конституцией страны.

Вхождение бюджетного контроля в систему государственной власти превращает его из особого независимого надзирающего органа в структуру, отвечающую наряду с Правительством за финансовое расстройство, надлом, неурядицы, делает финансовое надзирательство бессильным. Самостоятельный статус Генеральной инспекции – это залог недопущения гонений ее руководства из-за зигзагов в проведении политической линии и экономической политики, обеспечения авторитета национальной контрольной инспекции, доверия к ней народа в периоды самых тяжелых невзгод и испытаний.

*Шевлоков Валентин Зедович*