



УДК 336.1.07
ББК 65.261-212.1

РОЛЬ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛЬНОГО КРИЗИСА

В.В. Мизинцева

Успешная реализация государственных антикризисных программ и мер тесно связана с эффективной организацией деятельности органов финансового контроля в России. В статье отражены основные направления развития и совершенствования контроля для минимизации кризисных явлений в финансовой сфере и осуществления государственных антикризисных программ.

Ключевые слова: глобальный финансово-экономический кризис, финансовый контроль, государственный финансовый контроль (ГФК), антикризисные программы, государственное регулирование, международное сотрудничество.

Причины современного глобального финансового и экономического кризиса и его влияние на Россию разнообразны, противоречивы и вызвали широкую дискуссию в литературе. По мнению некоторых авторов, кризис в России – это кризис, прежде всего, в банковской сфере [6, с. 15].

Кризис в России проявился в трех основных направлениях: потеря части капитала банковской системой и возможное кредитное сжатие; падение цен на нефть и связанное с этим «охлаждение» российской экономики; перегруженность российской экономики краткосрочными внешними займами при невозможности их рефинансирования [1, с. 32].

В связи с этим большой интерес представляет исследование мер по минимизации кризисных негативных проявлений, принятых Правительством РФ, в том числе в финансовой сфере.

В 2009 г. осуществлялась реализация Первоочередных мер Правительства по преодолению последствий мирового финансового кризиса [8], Программы антикризисных мер

Правительства Российской Федерации на 2009 г. и основных мероприятий Правительства Российской Федерации и Банка России по оздоровлению российской экономики в 2009 г. [10]. Стратегической целью системы мер, предпринимаемых Правительством России и Центральным банком, стала минимизация масштабов экономического кризиса и смягчение его последствий для населения и экономики. В числе приоритетов антикризисных мероприятий Программы были обозначены: выполнение в полном объеме социальных обязательств государства перед населением и развитие человеческого потенциала; сохранение и развитие промышленного и технологического потенциала для будущего роста; активизация внутреннего спроса на российские товары как основы для восстановления экономического роста; стимулирование инноваций и структурная перестройка экономики; создание благоприятных условий для экономического подъема за счет совершенствования важнейших рыночных институтов, снятия барьеров для предпринимательской деятельности; формирование мощной финансовой системы как надежной основы для развития национальной экономики; обеспечение макроэкономической стабильности, сохранение доверия российских и иностранных инвесторов.

В финансовой сфере предусматривалась реализация мер по следующим направлениям:

расширение ресурсной базы и повышение ликвидности финансовой системы; повышение доступности банковских кредитов для предприятий реального сектора; обеспечение санации банков; формирование устойчивого финансового рынка, привлекательного для отечественных и иностранных инвесторов; создание условий для появления инструментов долгосрочного инвестирования.

В общей сложности на реализацию антикризисных мер было зарезервировано 10 трлн руб. из средств федерального бюджета, Центрального банка, резервных фондов [8].

Система мер на 2010 г. получила отражение в Основных направлениях антикризисных действий Правительства Российской Федерации на 2010 год. На текущий год запланировано принятие при необходимости новых мер регулирования в рамках выделенного в федеральном бюджете антикризисного резерва в размере 195 млрд руб. [7].

Однако не все предпринимаемые действия дали ожидаемый результат, в том числе вследствие нерационального использования государственных финансовых средств. Таким образом, одной из важных задач стала необходимость организации постоянного мониторинга ситуации и укрепления национального и наднационального регулирования и надзора за финансовым сектором.

Государственный финансовый контроль (ГФК) стал важнейшим фактором реализации и успешности эффективных антикризисных мероприятий государства. С учетом того, что кризис прежде всего отразился на финансовой сфере, возросло значение институтов ГФК, в том числе Счетной палаты РФ. В связи с тем что объем государственных средств, направляемый на поддержание стабильности в финансовой сфере, как было показано выше, чрезвычайно велик, необходим строгий контроль правильности и эффективности их использования. Эта задача и была возложена на Инспекцию Счетной палаты РФ по контролю за банковской системой, кредитными учреждениями и мониторингу финансовых рынков [3, с. 87]. Инспекция осуществляет два вида контроля – контрольные мероприятия по определению эффективности деятельности отдельных организаций при использовании средств государственной поддержки и экспер-

тно-аналитические мероприятия по оценке финансовой обстановки. Инспекцией рассматривается влияние различных факторов на отношения между организациями, предоставляющими средства государственной поддержки, и кредитными организациями (банковский сектор и сектор реальной экономики). Инспекция использует систему мониторинга состояния финансовых потоков, построенную по классической схеме – сбор данных, контроль текущего состояния и прогнозирование изменений финансовых потоков. Выводы, сформулированные в Инспекции по результатам ее деятельности, показали, что своевременная государственная поддержка, предоставленная на возмездной основе банковскому сектору в период кризиса, способствовала устойчивости большинства организаций, в том числе и иностранных партнеров. Однако в процессе работы Инспекция столкнулась с определенными трудностями. Так, было определено, что эффективность антикризисных мероприятий снижается в силу таких причин, как отсутствие точной информации о состоянии экономики и рынка, несогласованность системы нормативной документации, регулирующей стратегию развития и построения новой модели экономики, и др.

Особое значение в условиях преодоления проявлений и последствий глобального кризиса приобретает такое направление в системе государственного финансового контроля, как аудит эффективности. Увеличение удельного веса аудита эффективности, одного из наиболее перспективных и социально значимых видов контрольной деятельности, продиктовано потребностями национальной экономики. Аудит эффективности определяет результат использования государственных средств, проверяет не только законность и целевое назначение, но и эффективность затрат финансовых ресурсов с точки зрения решения общегосударственных задач. Аудит эффективности, помимо функции контроля, обеспечивает прозрачность деятельности органов власти, предоставление общественности точной и всеобъемлющей информации о результатах их деятельности [11]. В ходе реализации этого метода ГФК на основании анализа осуществляется качественная оценка социально-экономического процесса за дли-

тельный период времени – от двух до пяти лет. Это позволяет определить, насколько эффективно и полно использованы государственные средства для достижения социально-экономических целей [4, с. 72]. Кроме того, актуально проведение не только контрольных мероприятий, но и аналитическое определение причин выявленных недостатков и нарушений, а также выработка рекомендаций и предложений по совершенствованию деятельности контролируемых организаций.

Аудит эффективности вместе с финансовым аудитом позволяет найти оптимальные решения поставленных задач по реализации стратегических государственных программ, включая поддержку социальной стабильности и обеспечение социальной защиты населения; выстраивание новой модели регулирования, в том числе в финансовой сфере и др. Поскольку главная цель реализации пакета антикризисных мер – обеспечить максимальный эффект при снижении объема бюджетных средств, требуется изменение подходов к контролю результативности осуществляемых мероприятий.

Работа по контролю реализации антикризисных мер осуществляется по трем основным направлениям [12]:

- контроль законности и эффективности реализации мер по государственной поддержке банковской системы;
- контроль использования средств государственной поддержки, которые предоставлялись предприятиям, включенным в перечень системообразующих организаций [2], а также анализ в ходе тематических проверок, как выживают в условиях кризиса другие предприятия наиболее значимых отраслей российской экономики – электроэнергетики, оборонного комплекса, автомобилестроения, сельского хозяйства;
- создание системы для оценки регионального измерения эффективности реализации антикризисных мер.

Участие контрольных финансовых органов, в частности Счетной палаты РФ, в реализации правительственной программы в настоящее время выходит за рамки финансового контроля и связано, по мнению Председателя Счетной палаты РФ С.В. Степашина, с

экспертно-аналитической деятельностью, выработкой инновационных подходов в национальной экономике, включая аудит на всех стадиях общенациональной стратегии. Важной задачей стала выработка предложений и рекомендаций по повышению действенности этих мер, их встраивания в общий контекст реализации долгосрочных программ развития страны. «Государственный аудит во главу угла ставит вопрос о соотношении целей и средств социально-экономических преобразований и уделяет особое внимание анализу “социальной цены” разного рода реформ и стратегий. Отсюда центральной задачей государственного аудита становится осуществление роли особого инструмента оптимизации социально-экономических решений государства в условиях ограниченности общественных ресурсов» [5].

Многие концептуальные предложения, выработанные Счетной палатой РФ, позволили существенно повысить эффективность бюджетных расходов и приступить к формированию системы государственного стратегического управления. Ярким примером стала подготовка министерствами, ведомствами, службами, агентствами докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования (ДРОНДов) [5], оценку которых проводят эксперты Счетной палаты. Структура докладов носит универсальный характер (перечень стратегических целей и тактических задач, обоснование временных границ решения этих задач, изложение причин недостижения плановых показателей, оценка результативности бюджетных расходов, меры по повышению этого показателя) и позволяет реализовать концепцию «управление по результатам».

Особенно актуальной становится прогностическая стратегическая функция ВОФК, способность выявлять наиболее узкие места в экономической и бюджетно-финансовой политике и оперативно информировать власть и общество о вытекающих из этого рисках.

Участие финансовых контрольных органов также необходимо в дальнейшем преодолении последствий глобального кризиса и решении актуальных проблем национального экономического развития в глобальном контексте. Так, на саммите «Группы двадцати» в

Торонто (Канада) определено, что 2011 г. станет годом начала осуществления бюджетной консолидации в развитых странах, предусматривающей проведение мероприятий по сокращению бюджетного дефицита в два раза к 2013 г. и стабилизации уровня государственного долга – к 2016 г. [9]. Это направление также не может эффективно развиваться без активного участия органов ГФК.

В этой связи актуализируется международное сотрудничество и изучение мирового опыта. Необходимо сформировать определенный инструментарий для оценки эффективности реализации антикризисных и других мер социально-экономической политики государства.

Как было подчеркнуто С.В. Степашиным на встрече руководителей ВОФК государств-участников ШОС, необходимо разработать ключевые национальные показатели развития (КНП). Для этих целей во Франции, например, по инициативе Н. Саркози создана Комиссия по измерению эффективности экономики и социального прогресса. С учетом актуальности проблематики разработки КНП к этой работе активно подключилась и Международная организация высших контрольных органов (ИНТОСАИ), на XIX Конгрессе которой в Мексике было принято решение о создании рабочей группы, в которую входит 21 участник и 5 наблюдателей, включая членов и наблюдателей ШОС (Россию, Китай, Казахстан), а также Пакистан [12].

Пилотный проект по КНП реализуется также в рамках СНГ. Созданная 9 государствами-участниками СНГ экспертная группа подготовила проект Методических рекомендаций по использованию КНП при организации и проведении аудита эффективности, который планируется утвердить на очередной Сессии Совета руководителей ВОФК государств-участников СНГ.

Особую значимость в этом контексте приобретает работа по организации проекта по разработке ключевых национальных индикаторов в рамках ШОС с учетом опыта указанного выше пилотного проекта для стран СНГ.

В рамках международного сотрудничества подписан Меморандум о взаимопонимании в области сотрудничества между Евро-

пейской организацией региональных органов внешнего финансового контроля (ЕВРОРАИ) и Ассоциацией контрольно-счетных органов Российской Федерации (АКСОР).

Речь идет, следовательно, о разработке и реализации международных проектов в этой сфере (причем как двусторонних, так и многосторонних), что объективно создает условия для формирования и развития новых региональных финансовых центров. Это важный шаг в обеспечении организации и координации деятельности соответствующих национальных и международных структур.

Таким образом, антикризисная деятельность Правительства РФ, нацеленная на минимизацию кризисных явлений и последствий кризиса в финансовой сфере, определила важнейшую роль государственного финансового контроля как фактора ее успешной реализации. В связи с реализацией крупномасштабной государственной финансовой программы антикризисных мер особую значимость приобрела организация постоянного мониторинга финансово-экономической ситуации и строгого контроля работы банковской системы. На современном этапе в России в сфере ГФК осуществляется реформирование органов контроля и их модернизация. Создаются новые эффективные структуры контроля, разрабатываются новые направления ГФК. Формирование ключевых национальных показателей развития – одна из актуальных проблем, решение которой возможно при активизации взаимодействия органов финансового контроля различных стран, международных организаций и интеграционных объединений.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Алексащенко, С. Кризис-2008: пора ставить диагноз / С. Алексащенко // Вопросы экономики. – 2008. – № 11. – С. 25–37.
2. В.В. Путин провел совещание с членами Правительственной комиссии по повышению устойчивости развития российской экономики. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://premier.gov.ru/events/news/2939/>.
3. Воробьев, А. С. Контроль за банковской системой, кредитными учреждениями и мониторинг финансовых рынков / А. С. Воробьев // Вестник АКСОР. – 2009. – № 4 (11). – С. 87–91.

4. Воронин, Ю. М. Государственный финансовый контроль: вопросы теории и практики / Ю. М. Воронин. – М. : Фин. контроль, 2005. – 432 с.

5. Интервью Председателя Счетной палаты «Российской газете» // Российская газета. – 2010. – 17 июня. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.ach.gov.ru/ru/chairman/?id=784>.

6. Кризис глобальной экономики и Россия (окончание) / В. Колташов, Б. Кагарлицкий, Ю. Романенко, И. Герасимов // Академия энергетики. – 2008. – 25 окт. (№ 5). – С. 4–15.

7. Основные направления антикризисных действий Правительства Российской Федерации на 2010 год. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://premier.gov.ru/anticrisis/3.html>.

8. Первоочередные меры Правительства по преодолению последствий мирового финансового кризиса. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: http://www.intelros.ru/strategy/gos_rf/3511-pervoocherednye-mery-pravitelstva-po.html.

9. Пресс-конференция по итогам саммита «Группы двадцати». – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/transcripts/8182>.

10. Программа антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://premier.gov.ru/anticrisis/1.html>.

11. Счетная палата как высший орган государственного контроля. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.ach.gov.ru/ru/about/controll/>.

12. Тезисы к выступлению С.В. Степашина на встрече руководителей ВОФК государств-участников Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) на тему «Реализация антикризисных программ: роль и место высших органов финансового контроля» (26 июля 2010 года) // ГосМенеджмент : электрон. журн. – 2010. – № 9. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://gosman.ru/?news=4157>.

THE ROLE OF STATE FINANCIAL CONTROL BODIES IN THE CONTEXT OF GLOBAL CRISIS

V.V. Mizintseva

Successful enforcement of government anti-crisis measures and programs is closely related to the efficient activities of financial control bodies in Russia. The article highlights some main directions of control development and improvement to minimize the crisis in the financial sector and to implement governmental anti-crisis programs.

Key words: *global financial and economic crisis, financial control, state financial control, anti-crisis program, government regulation, international cooperation.*