
РОССИЙСКАЯ ПРАКТИКА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В УСЛОВИЯХ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА

В.В. Мизинцева

Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

Рассматривается деятельность органов государственного финансового контроля и ее значение в преодолении кризисных явлений в России. Показана роль контрольных мероприятий в реализации антикризисных государственных программ. Отражены основные направления развития и совершенствования контроля. Особое внимание уделяется вопросам организации мониторинга социально-экономического положения и аудита эффективности в условиях кризиса. Успешная реализация государственных антикризисных программ неразрывно связана с эффективным проведением финансового контроля.

Ключевые слова: государственный финансовый контроль (ГФК), кризис, антикризисная государственная политика, мониторинг, аудит эффективности.

Государственный финансовый контроль (ГФК) как важный элемент процесса государственного управления является одним из факторов успешного преодоления кризисных и посткризисных негативных явлений. Глобальный экономический кризис начала XXI в. в большой степени характеризуется как финансовый в связи с особенностями его возникновения. Как известно, зарождение и развитие кризиса определялось финансовой нестабильностью, ситуацией на рынке недвижимости и монетарной политикой государств [1].

Глобализационные процессы, происходящие в настоящий момент во всех сферах экономики, оказались под сильнейшим влиянием мирового финансового кризиса. До 2008 г. ситуация в мировой экономике считалась благополучной, но уже в январе 2008 г. мировые биржи испытали первое падение. Фондовые рынки оказались дестабилизированными, усилились негативные процессы — инфляция, рост цен, колоссальные банковские убытки. Кризис и его последствия существенно повлияли на экономическое развитие многих стран, в том числе и России.

К моменту возникновения кризисных явлений социально-экономическое положение России можно охарактеризовать как нестабильное, зависящее от сырьевого, в основном нефтяного сектора, с несложившейся собственной экономикой. В период 1998—2001 гг. в стране проводилась финансовая политика, которая привела к крупному совокупному банковскому долгу, дефициту денег в стране, выводу государственных активов в страны Запада.

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. Продолжался отток капитала из страны. Основные признаки экономического кризиса — падение роста ВВП, рост инфляции и безработицы —

особо остро проявились к 2008 г. При этом отмечался существенный дисбаланс между расходами и доходами федерального бюджета, а также высокий уровень инфляции — до 13%, темпы роста ВВП последовательно замедлялись [2].

Основным эффектом экономического кризиса в социальной сфере стало падение занятости до уровня начала 2007 г. Негативные изменения коснулись почти трети всех домохозяйств. Прекращение занятости одним или несколькими основными работниками за период кризиса произошло в 25,8% домохозяйств [3].

Таким образом, к 2009 г. в соответствии с основными показателями, которые достигли наихудшего значения, сложилось чрезвычайно неблагоприятное социально-экономическое положение. В связи с этим осуществлялись антикризисные меры, направленные на улучшение ситуации, в том числе и на рынке труда (привлечение к общественным работам, программы временного трудоустройства и т.д.).

В 2009 г. экономическое развитие России продолжало испытывать влияние мирового финансового кризиса и было неравномерным. В первой половине года наблюдалось резкое ухудшение внешнеэкономических условий, продолжалось падение экспорта и отток капитала, приостановка банковского кредита, что привело к значительному сокращению инвестиционной активности и спаду в промышленности.

К середине 2009 г. экономический спад в России приостановился, и с июня по декабрь наблюдался некоторый рост российской экономики, но в целом за 2009 г. ВВП снизился, по первой оценке Росстата, на 7,9% [4].

В такой ситуации резко возрастает роль государства, которое для смягчения кризисных явлений вырабатывает определенную антикризисную стратегию и программы. Представляют большой интерес меры по минимизации кризисных негативных проявлений, предпринимаемые Правительством РФ, особенно в финансовой сфере [5]. На первом этапе была оказана поддержка промышленникам — выделено 300 млрд руб., в том числе 100 млрд руб. на гарантии по кредитам стратегическим предприятиям. В рамках социальной программы поддержки конкретных граждан России была оказана реальная помощь родителям, увеличен налоговый вычет при приобретении жилья до 2 млн руб. Выделены деньги регионам — в виде грантов и дотаций. В общей сложности на реализацию антикризисных мер было зарезервировано 10 трлн руб., а на начало 2010 г. — более 4 трлн руб., что составляет около 12% ВВП. Это больше, чем во многих странах [6; 7].

При столь значительной государственной финансовой поддержке очевидно, что должен быть налажен постоянный мониторинг финансово-экономической и социальной ситуации в системообразующих организациях, а также в регионах, где они функционируют, при этом компании разных форм собственности, если они претендуют на господдержку, должны предоставить всю необходимую информацию о своей деятельности и собственных антикризисных планах. По итогам мониторинга будут приниматься решения о точечных мерах поддержки, причем, такие решения должны быть своевременными и эффективными [8].

Особенности развития российской экономики последнего времени на фоне кризиса потребовали от Правительства РФ принятия комплекса антикризисных

мер по стабилизации национальной экономики и смягчению воздействия «ударной волны» мирового кризиса на наиболее уязвимые сектора национальной экономики. Наиболее важными решениями Правительства РФ в общем комплексе антикризисных мер, принятых в IV квартале 2008 г., стали решения, закрепленные соответствующими нормативными правовыми актами Правительства РФ [9].

Прежде всего антикризисная государственная поддержка была направлена на российские кредитные организации, для укрепления банковской системы была конкретизирована финансовая политика. Банк России получил определенные полномочия как структура, ответственная за реализацию правительственных антикризисных мер.

Для поддержания граждан, потерявших работу, и слабо защищенных слоев населения Правительством РФ были приняты социально значимые антикризисные меры, например, выплата пособия по безработице в течение года, разрешение использовать материнский капитал независимо от срока, истекшего со дня рождения второго, третьего и более детей, на погашение основного долга и уплату процентов по кредитам. Структурами, ответственными за реализацию антикризисных мер Правительства РФ, кроме Банка России, стали Минфин России, государственная корпорация Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк), государственная корпорация Агентство по страхованию вкладов, ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию».

В качестве единого центра антикризисного управления была образована Правительственная комиссия по повышению устойчивости развития российской экономики. Банком России создана рабочая группа по мониторингу выполнения кредитными организациями рекомендаций Банка России по ограничению роста иностранных активов. Организован прокурорский надзор за соблюдением трудового законодательства, законодательства о пенсионном обеспечении, а также за принятием мер по противодействию экономическим правонарушениям.

В марте 2009 г. была опубликована Программа и основные направления антикризисных мер Правительства РФ. Общей целью реализуемой Правительством РФ и Банком России системы антикризисных мер является минимизация масштабов экономического кризиса и смягчение его последствий для населения и экономики. Особое внимание уделялось тому, как решаются на местах наиболее острые социальные вопросы — оказание помощи безработным, создание новых рабочих мест в малом и среднем бизнесе, поддержка наиболее уязвимых в социальном отношении граждан. Контрольно-счетные палаты регионов и муниципалитетов для этого в оперативном режиме предоставляли необходимую информацию.

Антикризисные мероприятия в финансовой сфере как основное направление правительственной программы потребовали усиления финансового контроля со стороны государства. Иными словами, финансовый контроль стал важнейшим фактором реализации и успешности эффективных антикризисных мероприятий государства. Деятельность органов ГФК по контролю за реализацией антикризисных мер в финансовой сфере осуществлялась по следующим направлениям [10]: контроль за законностью и эффективностью реализации мер по государственной

поддержке банковской системы; контроль за использованием средств государственной поддержки, которые предоставлялись предприятиям, включенным в перечень системообразующих организаций, а также другим предприятиям наиболее значимых отраслей российской экономики — электроэнергетики, оборонного комплекса, автомобилестроения, сельского хозяйства; создание системы для оценки регионального измерения эффективности реализации антикризисных мер.

С учетом того, что кризис отразился прежде всего на финансовой сфере, возросло значение институтов ГФК, в том числе Счетной палаты РФ. По словам Председателя Счетной палаты РФ С.В. Степашина, «участие Счетной палаты и других контрольных органов на самом раннем этапе развития кризиса в реализации антикризисных мероприятий стало приносить вполне осязаемые результаты». Так, по поручению Государственной думы Счетная палата РФ осуществила проверку эффективности управления Банком России золотовалютными резервами. По результатам проверки было определено, что Банк России оперативно «вышел» из наиболее рискованных зарубежных активов и достаточно эффективно управляет своими золотовалютными резервами. Тем самым предотвращена паника на финансовом и валютном рынке, так как было показано, что у государства достаточно ресурсов для обеспечения макроэкономической стабильности и устойчивости курса национальной валюты. Также была проведена работа с банками, получившими средства государственной поддержки для кредитования реального сектора. В результате было предотвращено выведение из страны прибыли в офшорную зону [11].

В связи с тем, что объем государственных средств, направляемых на поддержание стабильности в финансовой сфере, как было показано выше, чрезвычайно велик, необходим строгий контроль за правильностью и эффективностью их использования. Эта задача и была возложена на Инспекцию Счетной палаты РФ по контролю за банковской системой, кредитными учреждениями и мониторингу финансовых рынков [12]. Инспекция осуществляет два вида контроля — контрольные мероприятия по определению эффективности деятельности отдельных организаций при использовании средств государственной поддержки и экспертно-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 нор-

мативной документации, регулирующей стратегию развития и построения новой модели экономики и др.

Особое значение в условиях кризиса приобретает такое направление в системе ГФК, как аудит эффективности. Сущность этого метода состоит в том, что на основании анализа осуществляется качественная оценка социально-экономического процесса за длительный период времени — от двух до пяти лет. Это позволяет определить, насколько эффективно и полно использованы государственные средства для достижения социально-экономических целей. Кроме того, в России 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. Эффективный аудит антикризисных мер явился предметом обсуждения на встрече в Счетной палате РФ высших органов финансового контроля (ВОФК) и государств Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) [7]. Таким образом, аудит эффективности вместе с финансовым аудитом позволяет найти оптимальные решения поставленных задач и реализации стратегических государственных программ. К таким программам, например, относятся: поддержка социальной стабильности и обеспечение социальной защиты населения; выстраивание новой модели регулирования, в том числе и в финансовой сфере и др. Главная цель реализации пакета антикризисных мер — обеспечить максимальный эффект при снижении объема бюджетных средств. Это, в свою очередь, требует изменения подходов к контролю за результативностью этих мероприятий.

Нестабильная социально-экономическая ситуация приводит к необходимости организации постоянно действующего общероссийского мониторинга финансово-экономических процессов, который должен включать финансовые, экономические и социальные индикаторы [9]. Особое внимание должно быть уделено не столько информационной, сколько аналитической функции мониторинга, предполагающей разработку и распространение набора показателей для наблюдения за ходом реализации заявленной политики, а также оценку ее эффективности.

В настоящее время данная практика активно реализуется на федеральном и региональном уровнях. Так, Контрольно-счетная палата Москвы в 2009 г. ввела в практику проведение ежемесячного мониторинга социально-экономической ситуации в г. Москве, в рамках которого выполнялся анализ основных показателей, характеризующих эффективность мер для устранения отрицательных последствий кризиса [13]. В качестве нового направления деятельности ГФК в условиях кризиса Счетная Палата РФ выступает с предложением проводить оценку результативности госрасходов с использованием нового программно-целевого метода прогнозирования, который осуществляется на основе принципа управления государственными средствами по конечному результату.

В этом направлении как элемент государственного стратегического управления была выбрана информационно-аналитическая система — программный комплекс ДРОНД (Доклады о результатах и основных направлениях деятельности органов исполнительной власти). В этих докладах дается подробный анализ причин, по которым не удалось выполнить запланированное, приводится оценка

результативности расходов и мер по ее улучшению. По оценке ДРОНДов, в 2009 г. у 50% субъектов бюджетного планирования оценки обоснованности целей и задач были ниже необходимого уровня, а в 2010 г. уже значительно меньше — у 20% субъектов. Таким образом, возникает процедура повышения эффективности деятельности госорганов [14].

В заключение следует отметить, что одной из важнейших задач деятельности органов ГФК на всех уровнях является контроль за исполнением бюджета, за теми расходами, включая антикризисные, которые финансируются за счет бюджета. Особое значение приобретает экспертно-аналитическая оценка результатов реализации антикризисных государственных программ и модернизации системы ГФК. разработки и внедрения современных методов контроля.

В целом, социально-экономический кризис не только обозначил проблемы экономического развития страны, в том числе и в области ГФК, но и обострил значимость государственного управления и контроля.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Финансовый кризис в России и в мире / Под ред. Е.Т. Гайдара. — М.: Проспект, 2009.
- [2] Об итогах социально-экономического развития Российской Федерации в 2008 году. Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. URL: <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/monitoring/doc1233928471437>
- [3] Центр макроэкономических исследований Сбербанка России. URL: http://www.sbrf.ru/common/img/uploaded/files/pdf/press_center/2011/03/nisp3.pdf
- [4] Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. URL: http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/monitoring/doc20100203_01
- [5] Пономаренко Е.В. Мировой финансовый кризис: анализ первых итогов // Государственная служба. — 2009. — № 1.
- [6] Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://government.ru/gov/priorities/docs/2897/>
- [7] Дементьев С. Эффективный аудит антикризисных мер // Финансовый контроль. — 2010. — № 9.
- [8] Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://www.government.ru/content/rfgovernment/rfgovernmentchairman/chronicle/archive/2008/12/30/2685969.htm>
- [9] Анализ проблем государственного финансового контроля в условиях мирового финансового кризиса: Сб. научных статей / Под ред. С.М. Шахрая, Т.В. Ярыгиной. — М.: Воентехиниздат, 2009.
- [10] Степашина С.В. Тезисы доклада Председателя Счетной палаты Российской Федерации на совещании по вопросам совершенствования государственного контроля в Российской Федерации г. Москва, Кремль, 8 декабря 2010 года.
- [11] Горегляд В.П. Финансовый контроль. — 2010. — № 10 (107).
- [12] Воробьев А.С. Контроль за банковской системой, кредитными учреждениями и мониторингу финансовых рынков // Вестник АККОР. — 2009. — № 4.
- [13] Отчет о деятельности Контрольно-счетной палаты Москвы в 2009 году, результатах контрольных мероприятий, вытекающих из них выводах, рекомендациях и предложениях. — М., 2010.
- [14] Владимирова М. Модернизация и ничего лишнего // Финансовый контроль. — 2010. — № 8.

RUSSIA'S PRACTICE OF THE STATE FINANCE CONTROL IMPLEMENTATION AT THE TERMS OF THE SOCIAL-ECONOMIC CRISIS

V.V. Mizintseva

Peoples Friendship University of Russia
Miklukho-Maklaya str., 6, Moscow, Russia, 117198

Article is dedicated to the activity of the state finance control authorities and its importance at the overcoming of the crisis effects in Russia. There is analysis of the role of control efforts at the realization of anti crisis state programs. Key directions of the control and modernization development are analyzed. The author pays great attention to the questions of the organization of social-economic position monitoring and the auditing the effectiveness at the terms of crisis. Successful realization of the state anti crisis programs is connected with the effective finance control implementation.

Key words: the state finance control (SFC), crisis, the state anti crisis policy, monitoring, the effectiveness audit.