

РАЗРАБОТКА КОНЦЕПЦИИ ФИНАНСОВО-ХОЗЯЙСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ КАК НЕОБХОДИМОГО УСЛОВИЯ ЕГО РАЗВИТИЯ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Рассмотрены основные Концепции финансово-хозяйственного контроля в Республике Беларусь как необходимого условия его развития

Эффективность функционирования системы хозяйствования субъектов национальной экономики во многом зависит от того, насколько целенаправленна организация финансово-хозяйственного контроля и основные его формы в реальной практике, как глубоко и полно проработаны эти вопросы в теории.

Потребность в эффективном контроле вызывается тем обстоятельством, что контроль обеспечивает необходимую в экономике обратную связь, систематическую сверку планов и фактических результатов, что является необходимым условием принятия правильных управленческих решений как на уровне управления государством, так и на уровне управления отдельным субъектом хозяйствования. На уровне субъектов хозяйствования сконцентрированы огромные хозяйственные средства и финансовые ресурсы, использование которых необходимо тщательно контролировать с целью наиболее рационального их использования. Здесь сконцентрирован большой и важный круг проблем, который включает в себя оценку деятельности контрольных органов с точки зрения их эффективности, управленческой квалификации и профессиональной компетентности. Переход Республики Беларусь от административно-командной системы к смешанной экономике требует разработки принципиально новой стратегии в области управления, в связи с чем возникает необходимость развития теории и практики финансово-хозяйственного контроля как одной из функций управления. От контрольных органов необходима полная, достоверная информация о качестве управленческой деятельности и путях ее совершенствования, действительном объеме расходования хозяйственных средств и финансовых ресурсов, находящихся в ведении субъектов хозяйствования. Существование различных видов финансово-хозяйственного контроля: государственного (ведомственного и вневедомственного), внутрихозяйственного, общественного, независимого аудиторского, а также наличие различных его форм и методов, применяемых контрольными органами, нуждаются в законодательном закреплении. В настоящее время состав и структура органов финансово-хозяйственного контроля определяется государственным устройством страны, функциями и задачами, решаемыми государством на каждом этапе своего развития. Развитие рыночных отношений в Республике Беларусь, появление учреждений и организаций различных форм собственности требует реорганизации и развития системы органов финансово-хозяйственного контроля.

Можно указать на основные факторы, вызывающие необходимость этого в современных условиях хозяйствования. Во-первых, наличие глобальных проблем, решение которых нуждается в разработке и применении научно обоснованной политики с использованием контроля. Во-вторых, развитие современной экономики в направлении повышения эффективности производства и качества работы объективно требует развития контроля. С одной стороны, это вытекает из

существования первой группы проблем в мировом масштабе и оказывающих воздействие на деятельность в сфере экономики и экологии внутри Республики Беларусь, с другой стороны, это связано с особенностями, присущими данному этапу развития экономики республики, в целом, и переводу экономики страны на рельсы рыночных отношений. В-третьих, необходимость контроля обусловлена потребностями управления. К их числу относятся необходимость совершенствования контрольной деятельности, развития различных методов и техники контроля хода событий в области управления.

Для того чтобы повысить роль и создать эффективную систему финансово-хозяйственного контроля, прежде всего необходимы теоретические исследования в этой области знаний, разработка его методологии. К решению проблемы создания эффективной системы контроля следует подойти с учетом современного состояния аппарата управления, реинжиниринговых и информационных технологий.

Существующие многочисленные контрольные органы используют только метод последующего контроля, то есть какое-либо событие уже произошло, допущены нарушения, ресурсы растрочены, время упущено, и только после этого контрольные органы изучают проблему и предлагают меры воздействия. Субъекты контроля не отвечают за конкретные результаты. Создание научно обоснованной системы финансово-хозяйственного контроля позволит решить крупную экономическую проблему – превратить формальный контроль в созидательный. В связи с вышеизложенным основной целью менеджмента субъекта хозяйствования на данном этапе должно стать построение созидательной системы финансово-хозяйственного контроля.

Созидательная система финансово-хозяйственного контроля должна быть создана не на старых принципах, на которых действовал Комитет народного контроля СССР. До сих пор, в основном, на этих принципах со всеми вышеперечисленными недостатками действуют специалисты контрольно-ревизионных служб как вневедомственного, так и ведомственного контроля.

Обновленная система финансово-хозяйственного контроля должна базироваться на следующих принципах:

- процессный подход с использованием информационных технологий, а не структурный с ориентацией на задачу;
- встроенность контроля в процессы управления;
- функциональность (ответственность контроля за конкретный процесс и результат);
- стиль поведения людей в контрольных ситуациях;
- ориентированность контроля на будущее, а не на прошлое;
- концептуальность контроля (контроль всего процесса управления, а не отдельных его частей).

Концепция созидательного финансово-хозяйственного контроля должна базироваться на процессном, а не функционально-структурном подходе. К сожалению, действующая система управления до сих пор построена на устаревшем функционально-структурном подходе, а контрольная система как часть этой системы, копирует ее недостатки. В современных системах управления и контроля в бизнесе применяют процессный подход в сочетании с информационными технологиями. Системы управления и контроля выстраиваются не вокруг функций и структур управления, а вокруг процессов.

Поэтому использование процессного подхода взамен функционально-структурного подхода в управлении является абсолютным приоритетом. Этот подход означает, что систему контроля необходимо выстраивать вокруг выявленных и перепроектированных целевых процессов управления на принципах реинжиниринга.

В настоящее время качество финансово-хозяйственного контроля остается на низком уровне. В соответствии с действующими инструктивными материалами специалисты контрольно-ревизионных служб основное внимание при проверках обращают на соблюдение норм затрат, выполнение прогнозных показателей деятельности субъекта хозяйствования. Такой контроль, по сути, является формальным. Контрольные органы не в состоянии дать оценку действительной эффективности и производительности расходов по каждому участку контроля, поскольку им не хватает концептуальных, материальных и профессиональных ресурсов. Модернизация деятельности контрольно-ревизионных служб при правильном концептуальном подходе и использовании информационных технологий может повысить качество финансово-хозяйственного контроля.

Информационные технологии позволяют встраивать механизмы контроля в процессы управления без привлечения человека-контролера. Встроенные механизмы контроля позволяют контролировать 100 % объектов контроля с должным качеством. Почему методы встроенного контроля нельзя использовать для автоматизации контроля финансово-хозяйственной деятельности? Человек не должен каждый раз принимать решение где, когда и в каком количестве использовать те или иные материальные или финансовые ресурсы. Все это должно быть запрограммировано еще на этапе разработки нормативно-сметной документации, которая также может иметь встроенные механизмы контроля и разрабатываться с небольшим вмешательством людей.

Контрольно-ревизионные службы должны выдавать полезную продукцию, которая должна измеряться и оцениваться, должны нести конкретно измеряемую долю персональной ответственности за результат процесса. Кроме того, такая структура может быть с помощью информационных технологий (программное обеспечение и вычислительная техника) встроена в процесс и полностью или частично заменить человека, исключив тем самым субъективный фактор, больше всего снижающий эффективность финансово-хозяйственного контроля.

Созидательная система финансово-хозяйственного контроля должна строиться с учетом поведения людей в контрольных ситуациях. Каждый элемент или стадия процесса контроля могут возбуждать позитивное или негативное отношение людей к контролю. Поставленные цели, параметры или установленные нормы функционирования, использование индикаторов, точность и быстрота изменений и отчетов, методы и стиль осуществления корректирующих действия – все это влияет на усердие или сопротивление людей, которых контролируют. Для контроля подчиненных первым условием является умение руководителя учитывать психологический фактор. Осуществлять контроль с положительным эффектом удастся не каждому. Именно от поведения людей и зависят конечные результаты, а не от своевременных отчетов. Созидательный контроль кроме получения данных о будущих результатах уделяет особое внимание реакции людей на контроль.

Есть несколько подходов, с помощью которых “снимается” негативное отношение людей к контролю. К ним относятся следующие: принятие работником поставленных целей как обоснованных и близких ему; участие работников в

установлении норм функционирования; установление высоких, но реально достижимых параметров контроля; учет негативного отношения к неправильным данным, полученным в результате неточных измерений; сведение числа различных видов контроля к минимально возможному уровню; использование механизмов самоконтроля.

Системным недостатком действующей системы финансово-хозяйственного контроля является его ориентация на прошлое. Контролю подвергаются преимущественно события и факты прошлых временных периодов деятельности. Основным инструментарием проверок является методология бухгалтерского учета и аудита, которая повернута в прошлое. Современные методы, позволяющие прогнозировать и конструировать будущее, как, например, управленческий учет, практически не используются. В современных условиях хозяйствования имеют право на существование новые виды финансово-хозяйственного контроля. Необходимо создать контроль, который должен ориентироваться в конечном счете на стратегические цели, которые стоят непосредственно перед каждым субъектом национальной экономики. На наш взгляд, здесь будет уместно использовать понятие "стратегический контроль". Стратегический контроль будет ориентирован на:

– будущие события, а не только на прошедшие. Он обеспечит менеджмент субъекта хозяйствования информацией о предстоящих событиях. В процессе контроля оценка хода контролируемых событий будет производиться достаточно рано и в ней будет содержаться элемент предвидения, что позволит своевременно произвести корректирующее действие. Стратегический контроль будет направлять внимание руководителей на достижение запланированной цели в изменяющихся условиях. Стратегический контроль всегда будет ориентирован преимущественно на будущее и, с учетом этого, должен быть динамичен;

– система финансово-хозяйственного контроля на принципах стратегического контроля должна большую часть времени уделять контролированию разрабатываемых программ, планов и пересмотру действующих, если они не отвечают современным потребностям производства. Общий подход заключается в следующем: эффективность и производительность достигаются тогда, когда контролируется весь процесс, а не его отдельные части. Нужно контролировать весь производственный процесс, а не только его конечные результаты.

Одним из важных направлений развития стратегической системы финансово-хозяйственного контроля, на наш взгляд, является создание независимых научно-исследовательских и консалтинговых структур в сфере контроля.

На сегодняшний день существует целый ряд проблем, касающихся системы ведомственных контрольно-ревизионных служб, в т.ч. законодательного регулирования их деятельности. Необходимо создать соответствующую правовую базу и эффективный механизм обеспечения целевого и эффективного использования средств, находящихся в распоряжении министерств и ведомств, и контроля за тем, как это делается. Незавершенность в вопросах формирования правовой базы вневедомственного контроля и отсутствия его определения привели к тому, что на данный момент усилия контролирующих органов направлены на осуществление контроля, в основном, в своих ведомственных интересах.

Так, например, у Комитета государственного контроля Республики Беларусь своя контрольная компетенция, у Национального банка Республики Беларусь – своя, у Министерства по налогам и сборам Республики Беларусь – своя. Если возникает вопрос, требующий объединения усилий, начинаются

бюрократические согласования, увязки, перекладывание ответственности, время уходит, нарушения либо остаются, либо наоборот немедленно устраняются, если речь идет об ответственности. Затрагивая вопрос о взаимодействии органов контроля, нельзя не отметить еще один момент.

В настоящее время в Республике Беларусь существует не столько система, сколько совокупность контрольных органов и регламентирующих их деятельность правовых актов. Эта совокупность характеризуется избыточностью и органов, и правовых актов, нередко параллелизмом и дублированием, отсутствием координации их работы и, как следствие, недостаточно высокой эффективностью деятельности. Конечно, нельзя констатировать полное отсутствие нормативно-правовых актов, регламентирующих контрольно-ревизионную деятельность в республике. Указы Президента Республики Беларусь от 16.10.2009 г. № 510 “О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь” и от 22.06.2010 г. № 325 “О ведомственном контроле в Республике Беларусь” создали основательную базу для четкой регламентации контрольно-ревизионной работы в республике. В то же время, на наш взгляд, этого не достаточно.

Предпосылками дальнейшего развития финансово-хозяйственного контроля в Республике Беларусь являются:

- совершенствование нормативно-правовой основы функционирования контрольного механизма;

- организационное обеспечение координации деятельности различных видов органов; тщательный анализ системы органов, осуществляющих контрольную деятельность в сфере государственного управления, и на этой основе - ликвидации дублирующих друг друга контрольных органов;

- унификация полномочий контрольных (надзорных) служб.

Совершенствование системы контрольно-ревизионных органов в министерствах и ведомствах нужно проводить в целях приближения организации и структуры, уровня и форм взаимодействия с другими государственными контролирующими органами, кадрового состава, материально-технического и информационного обеспечения контрольно-ревизионных органов к уровню, соответствующему решению поставленных перед ними задач.

Этим продиктована необходимость разработки и реализации целевой Программы модернизации и перспективного развития контрольно-ревизионных служб в отраслевых министерствах и ведомствах Республики Беларусь (далее – Программа). Безусловно, это далеко не стандартное предложение для решения вопроса, важного для государства. Целью Программы должно являться комплексное развитие системы контрольно-ревизионных органов в министерствах, направленное на кардинальное усиление контроля за расходованием материальных и финансовых средств, повышение эффективности их деятельности и отдачи для государства в целом, в том числе через предотвращение финансовых нарушений в сфере экономики.

В Программе необходимо определить основные направления развития организации и структуры, уровня и форм взаимодействия с другими вневедомственными контролирующими органами, кадрового состава, материально-технического и информационного обеспечения контрольно-ревизионных служб. Основные задачи данной Программы следующие:

1. Разработка законодательной базы, нормативно-правовых актов, инструктивных и методических документов, повышающих эффективность финансово-хозяйственного контроля, в т.ч. и стратегического.

Важным направлением при формировании соответствующей законодательной базы должно стать изучение практики привлечения к ответственности юридических и физических лиц за нецелевое использование средств, не обеспечение сохранности имущества с подготовкой на этой основе предложений по внесению дополнений в гражданское, административное, уголовно-процессуальное, уголовное законодательство, направленных на повышение персональной ответственности должностных лиц за допущенные незаконные расходы и злоупотребления.

2. Определение новых стратегических направлений контрольно-ревизионной работы и совершенствование структуры контрольных органов, включая создание аналитического центра путем: создания условий для реализации мер по оптимизации расходов и обеспечению их эффективного и целевого использования; внедрения на базе комплексного и системного анализа контрольных материалов и тенденций прошлых лет системы прогнозных оценок и предложений для Правительства республики по совершенствованию законодательства, элементов экономической политики и возможному предотвращению финансовых нарушений в сфере экономики.

3. Выработка эффективного механизма взаимодействия органов ведомственного и вневедомственного контроля через: совершенствование механизма взаимодействия ведомственных контрольно-ревизионных служб и органов вневедомственного контроля; создание и отработку механизма координации работы контрольно-ревизионных органов Министерства финансов Республики Беларусь и органов Министерства по налогам и сборам Республики Беларусь.

4. Проведение мероприятий, направленных на совершенствование финансово-хозяйственного контроля через совершенствование подготовки и повышения квалификации работников контрольно-ревизионных служб, их профессиональной аттестации; изучение и внедрение в практику зарубежного опыта проведения контроля; совершенствование информационно-технического обеспечения контрольно-ревизионных органов, включая использование информационных технологий, разработку и эксплуатацию единой республиканской информационной программы.

В то же время, даже в целях обеспечения необходимой целостности системы органов финансово-хозяйственного контроля, недопустимо создание жесткой вертикали, отдавая предпочтение какому-то одному контролирующему органу, стоящему над всеми ветвями власти для контроля деятельности остальных. В основу построения системы финансово-хозяйственного контроля должен быть положен принцип взаимного контроля органов, а не принцип жесткой вертикали. Только такой подход даст возможность избежать злоупотреблений полномочиями. Таким образом, имеет смысл существования различных, самостоятельных контрольных органов, при одновременном создании одного органа, координирующего их действия (единого органа органов внешнего контроля).

Цели, задачи, формы и методы финансово-хозяйственного контроля в настоящее время в нормативных документах не изложены, поэтому к возможным формам его совершенствования в республике относятся:

1. Разработка принципиально новой модели системы организации финансово-хозяйственного контроля на основе упорядочения взаимодействия различных контрольных структур.

2. Создание независимого, в ведомственном отношении, органа по контролю за целевым и законным расходованием хозяйственных средств и финансовых ресурсов всех субъектов хозяйствования, с акцентом на предварительный

контроль; совершенствование форм и методов контрольно-аналитической работы путем законодательного регламентирования различных их видов (экономический анализ, обследование, оценка, экспертиза), а также закрепления проверки как основной формы контрольной работы, ее параметров.

3. Закрепление задач, прав, обязанностей, порядка деятельности специалистов контрольных (надзорных) республики.

4. Разработка системы мероприятий по усилению роли ведомственного контроля и их правовой регламентации.

При разработке направлений совершенствования финансово-хозяйственного контроля особое внимание должно уделяться анализу деятельности контрольно-ревизионных органов и предоставленных им прав в осуществлении выполняемых ими контрольных функций. Структура последних также нуждается в совершенствовании во избежание дублирования осуществляемых ими функций.

Финансово-хозяйственный контроль необходимо рассматривать как совокупность управленческих мероприятий, проводимых органами управления по проверке законности, целесообразности и эффективности действий в образовании, распределении и использовании денежных фондов субъектов хозяйствования, выявлении неиспользованных резервов и улучшении расчетно-платежной и налоговой дисциплины. Особое место в системе контроля должно отводиться в современных условиях хозяйствования предварительному контролю как более эффективной, по сравнению с последующим контролем, форме. В то же время, на наш взгляд, необходимо более основательно рассмотреть предварительный контроль расходования средств.

Предварительный контроль расходования средств имеет важное значение, поскольку он осуществляется как в процессе составления, рассмотрения, утверждения и распределения норм и смет расходов, так и в непосредственном процессе производства. Мы считаем, что понятие предварительный контроль не следует ограничивать временными рамками хозяйственного процесса, а необходимо рассматривать в более широком смысле – в виде системы предварительного контроля. Она представляет собой взаимосвязанную совокупность элементов механизма исполнения в форме предварительного контроля и управленческих решений для достижения значимого результата.

Субъектами предварительного контроля выступают органы управления субъектом хозяйствования (в процессе составления, рассмотрения, утверждения и распределения норм и смет расходов) и специальные органы, осуществляющие финансово-хозяйственный контроль на уровнях функциональных отделов.

Предметом предварительного контроля является вся система материальных и финансовых отношений, возникающих в процессе функционирования объектов контроля между его субъектами, органами государственной власти и хозяйствующими субъектами по поводу распределения и использования средств в территориальном, социальном и отраслевом разрезах с целью надлежащего исполнения прогнозных решений. Объектом предварительного контроля, в наиболее общем виде, является финансовая деятельность хозяйствующих субъектов: министерств, ведомств, предприятий и организаций производственной и непромышленной сфер. Элементы системы предварительного контроля представлены на рисунке 1.

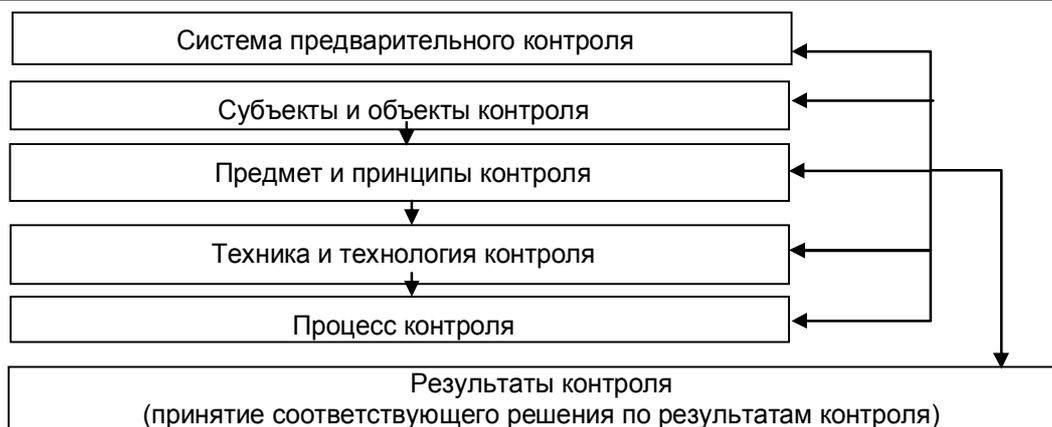


Рис. 1. Элементы системы предварительного контроля и их взаимосвязь
Примечание — собственная разработка

Предварительный контроль за распределением и расходованием средств, будучи частью системы финансово-хозяйственного контроля, строится на общих принципах и задачах последнего. Однако предварительный контроль имеет и свои принципы и задачи, которыми являются: обеспечение правильности составления и исполнения смет, плановых заданий и других прогнозных решений; контроль за правильностью ведения бухгалтерского учета и отчетности; проверка эффективности и целевого использования средств; оценка соответствия сумм расходов установленным нормам законодательных актов, положениям нормативных документов, а также сложившемуся уровню цен в данном регионе на услуги, работы, товары; улучшение расчетно-платежной и налоговой дисциплины: проверка правильности и законности обращения средств субъектов хозяйствования в банках и других кредитных учреждениях; выявление расточительства и финансовых злоупотреблений, принятия адекватных мер наказания к виновным лицам; проведение профилактической, информационно-разъяснительной работы с целью укрепления расчетно-платежной и финансовой дисциплины.

В более развернутом виде объектами предварительного контроля выступает деятельность его субъектов на этапах составления, рассмотрения, утверждения и исполнения плановых заданий, а также деятельность хозяйствующих субъектов в части ведения бухгалтерского учета и отчетности, целевого использования средств субъектов хозяйствования, осуществления рационального финансирования текущих расходов.

Создание комплексной системы предварительного контроля за исполнением прогнозных заданий должно происходить в несколько этапов, а именно:

1. Организация рабочей группы по подготовке перехода на новую систему исполнения прогнозных заданий.

2. Разработка компьютерной программы, обеспечивающей непосредственное функционирование системы предварительного контроля (по сути это и есть методика осуществления предварительного контроля).

3. Апробация системы предварительного контроля за исполнением прогнозных заданий на ряде субъектов хозяйствования и, при достижении положительных результатов, завершение перевода на указанную систему всех остальных организаций;

Основными путями решения названных проблем являются создание единой концепции финансово-хозяйственного контроля на республиканском уровне и ее принятие, разработка на ее основе законодательной базы, обеспечивающей дальнейшее совершенствование системы финансово-хозяйственного контроля.

Структурно-логическая схема построения и реализации Концепции финансово-хозяйственного контроля в республике представлена на рисунке 2.

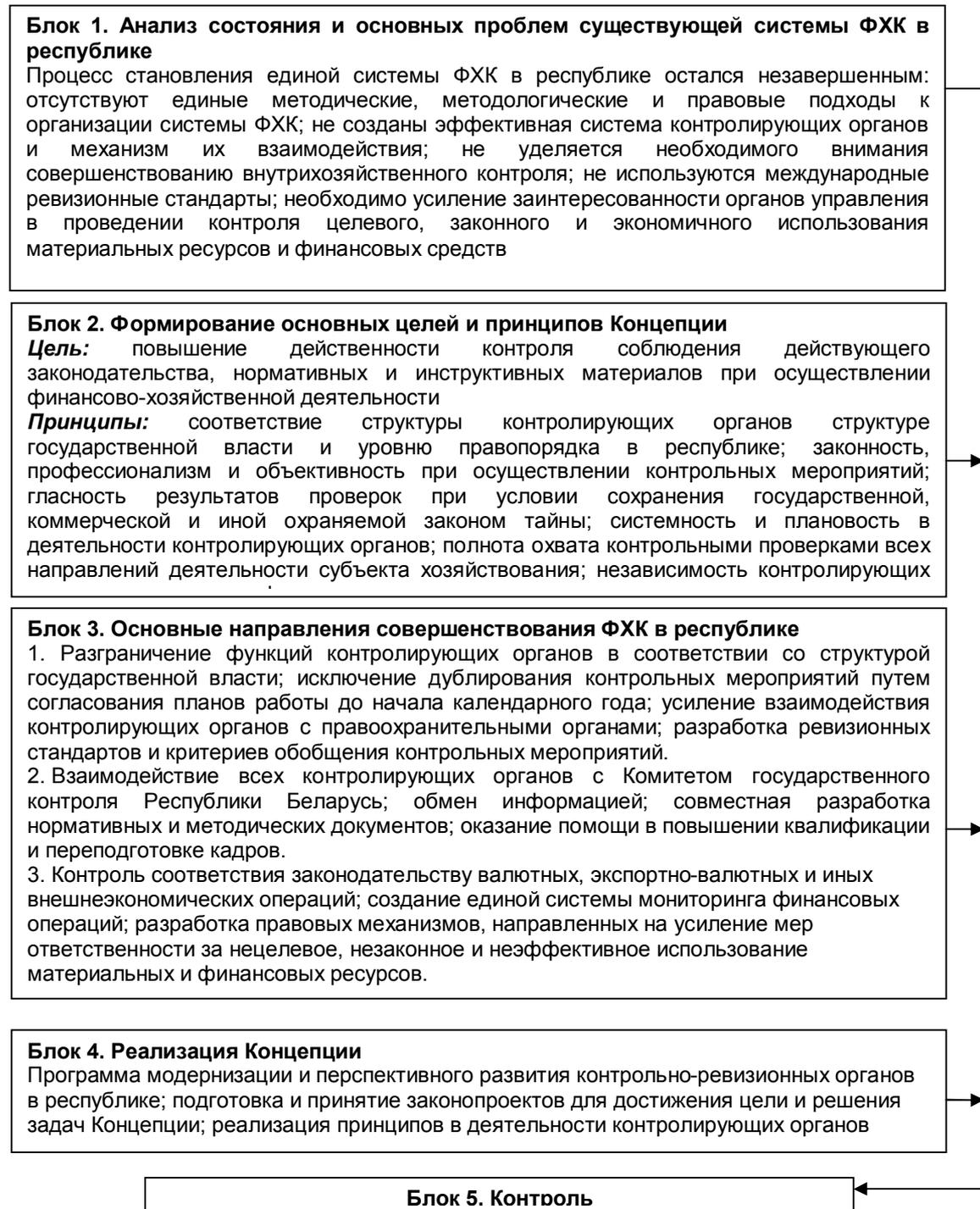


Рис. 2. Структурно-логическая схема построения и реализации Концепции финансово-хозяйственного контроля в Республике Беларусь

ЛИТЕРАТУРА:

1. О ведомственном контроле в Республике Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь, 22 июня 2010 г., №325 / / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2010.

2. О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь (вместе с “Положением о порядке организации и проведения проверок”): Указ Президента Республики Беларусь, 16 окт. 2009 г., № 510: с изм. и доп. // Консультатнт Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО “ЮрСпектр”, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2009.

3. *Бурцев В.В.* О проблемах реформирования государственного финансового контроля / В. Бурцев // Аудитор. – 2000. - №3. – С. 25 – 31.

4. *Шохин С.О.* Проблемы и перспективы развития финансового контроля в Российской Федерации / С.О. Шохин. – М.: Финансы и статистика, 1999. – 53 с.

5. *Степашин С.В., Столяров Н.С., Шохин С.О., Жуков В.А.* Государственный финансовый контроль: Учебник для вузов. – СПб.: Питер, 2004. – 557 с.