

ФИНАНСОВАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ И ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ КАК СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. Финансовая деятельность выступает как многоаспектное явление: с одной стороны, она является управленческой деятельностью в сфере финансов, с другой — сама является объектом управленческого воздействия. Финансовое право, предметом регулирования которого являются отношения, складывающиеся в процессе финансовой деятельности, выступает важнейшим инструментом управленческого воздействия со стороны публичной власти; финансовый контроль проводится на всех стадиях финансовой деятельности, имманентно присущ ей, поскольку он есть проявление соответствующей функции финансов. Эффективное правовое регулирование финансового контроля должно учитывать, что он является инструментом управления и в то же время субъекты, его осуществляющие, также становятся подконтрольными. Финансовый контроль, реализующий функцию социального управления, не сводим только к проверке соблюдения законодательства, он направлен на достижение в результате финансовой деятельности общесоциальных целей и задач.

Ключевые слова: финансовая деятельность в современных условиях, социальное управление, его цели, задачи, субъекты, функции публичных финансов, управление финансами, финансовое право как инструмент управления общественными процессами, финансовый контроль как управленческая деятельность, ее основные стадии, субъекты, цели и задачи.

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.70.9.057-066

Составную часть механизма государственного управления и регулирования социально-экономических процессов в условиях рынка образует финансовая деятельность, представляющая собой процесс формирования, распределения, перераспределения и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств для финансирования социально значимых целей и задач общества. На начальном этапе формирования рыночных отношений необоснованно говорилось об уменьшении регулирующего

воздействия государства на общественные процессы, поскольку эффективный рынок не создается «сам собой», а является, в частности, результатом соответствующей государственной политики, включая развитие законодательства.

Финансовая деятельность — сложное явление: с одной стороны, она выступает как процесс по управлению финансами и воздействию на общественные процессы с помощью финансов, а с другой стороны, сама является объектом управленческого воздействия.

© Грачёва Е. Ю., 2016

* Грачёва Елена Юрьевна, первый проректор, заведующий кафедрой финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор
gracheva@msal.ru
123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Финансовой деятельности имманентно присущ финансовый контроль, поскольку финансы объективно реализуют контрольную функцию. Финансовый контроль проводится на всех стадиях и этапах финансовой деятельности и проявляется в контроле за распределением валового внутреннего продукта по соответствующим фондам и расходованием их по целевому назначению.

С одной стороны, финансовый контроль — это собственно управленческая деятельность, с другой — он является объектом управления, используемым в качестве средства, инструмента реализации политики государства в сфере финансов. В этом смысле финансовый контроль основывается на следующих управленческих принципах: единстве, целостности, системности управления, его объективном характере в процессе управления публичной финансовой деятельностью. Эффективное правовое регулирование многообразных финансовых отношений требует от законодателя понимания того, что данные отношения складываются, существуют и развиваются не в отрыве друг от друга, а в тесном взаимодействии и взаимообусловленности.

Уясняя, каким образом обеспечивается целостность, единство финансовой системы, мы тем самым даем характеристику управления в сфере финансов как определенного процесса, заключающегося в обмене информацией между элементами самой системы, в данном случае — финансовой системы.

Финансовый контроль — одна из основных функций управления в процессе осуществления финансовой деятельности, которая реализуется на всех ее этапах и стадиях. Он направляет процесс управления по установленным моделям, корректируя поведение подконтрольного объекта. В процессе финансового контроля выявляются: качество самого управленческого решения; эффективность тех организационных мер, которые были приняты для его исполнения; соответствие организации объекта целям успешного выполнения предписаний, содержащихся в управленческом решении, а также качество

подбора, расстановки и воспитания кадров, исполняющих решение. Все это направлено на обеспечение, как отмечалось, целостности всей финансовой системы.

Целостные системы — это совокупность компонентов, взаимодействие которых порождает новые качества, которые не присущи отдельным ее компонентам¹. То есть система — это совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих элементов, составляющих единое целое и развивающихся в соответствии с заданными общими целями; это определенная целостность (единство), существующая за счет внутреннего взаимодействия, связей между образующими ее элементами².

Финансы как экономическая категория имеют свою структуру, в которую входят несколько взаимосвязанных однородных групп отношений, образующих институты, которые, в свою очередь, обладают специфическими чертами. Необходимость их выделения обусловлена тем, что финансы обслуживают в обществе многообразные потребности. Эффективное правовое регулирование различных финансовых отношений требует от законодателя понимания того, что они складываются, существуют и развиваются не в отрыве друг от друга, а в тесном взаимодействии, взаимообусловленности. Например, внося коррективы в функционирование страхового или банковского рынка, законодатель должен понимать, что результатом становится не только изменившаяся страховая или банковская система, но и возможные налоговые потери или приобретения в бюджетной сфере, в формировании ее доходной части.

Суть управления в целом и управления финансами в частности можно свести к воздействию, цель которого — упорядочение соответствующей финансовой системы, обеспечение ее функционирования как единого целого в полном соответствии с закономерностями ее существования и развития. Возможно согласиться с мнением о том, что упорядочение системы — основное назначение и свойство управления³. Этот вывод в полной мере приложим и к управлению финансовой системой.

¹ Афанасьев В. Г. Научное управление обществом. М., 1973. С. 8.

² Философский энциклопедический словарь. М., 1976. С. 610.

³ Козлов Ю. М., Фролов Е. С. Научная организация управления и право. М., 1986. С. 34 ; Новик И. Кибернетика. Философские и социологические проблемы. М., 1963. С. 25.

Социальное управление носит политический характер, поскольку в процессе его осуществления реализуются интересы определенных кругов, и представляет собой такую общественно значимую деятельность, цель которой — обеспечение согласованности и упорядоченности совместных действий людей, их коллективов в интересах эффективного достижения стоящих перед ними задач.

Рассмотрение основных характеристик социального управления позволяет распространить их и на финансовую деятельность, а также финансовый контроль как ее составляющую.

Социальное управление представляет собой систему, которую образуют во взаимодействии такие элементы, как:

- 1) субъект, т.е. тот участник процесса управления, который по своему функциональному назначению призван практически осуществлять целенаправленное упорядочивающее воздействие на соответствующий объект (объекты);
- 2) объект — это поведение человека как участника общественных отношений, складывающихся в процессе выполнения совместной деятельности;
- 3) взаимодействие субъекта и объекта социального управления.

Финансовая деятельность как разновидность социального управления представляет собой процесс упорядочивающего воздействия на финансовые общественные отношения. Финансовая деятельность как процесс управления носит циклический, относительно замкнутый характер. Цикличность включает в себя постановку целей, задач, затем их выполнение и достижение определенного результата, получение информации об этом результате, постановку на этой основе новых задач и т.д. Следовательно, финансовая деятельность как процесс управления сводится к осуществлению управленческого цикла, который, в свою очередь, подразделяется на стадии, каждая из которых есть функция управления. Например, постановка, а затем и достижение цели формирования фондов денежных средств ведет к постановке новой цели — их распределению и перераспределению. Достижение названной цели позволяет выдвинуть очередные цели использования сформированных фондов денежных средств для реализации стоящих перед государством задач и функций. Финансовая

деятельность как процесс социального управления представляет собой механизм практической реализации целенаправленного упорядочивающего воздействия на финансовые общественные отношения.

Какова же внутренняя структура финансовой деятельности как процесса социального управления? Управленческая деятельность в плане ее организационной структуры в основном складывается из разработки соответствующего управленческого решения, его реализации и проверки выполнения. Это означает, что стадиями процесса социального управления являются:

- 1) принятие управленческого решения;
- 2) исполнение управленческого решения;
- 3) проверка исполнения управленческого решения.

Именно на этих стадиях управленческого процесса находит свое непосредственное выражение управляющее воздействие на те или иные стороны общественной жизни, в том числе в сфере финансов. При этом решение выражает единую волю, обязательную в той или иной степени для объектов управления: исполнение — реализация содержащихся в решении предписаний в процессе взаимоотношений субъекта и объекта социального управления; проверка исполнения — надзор за функционированием управляемой системы, за ходом исполнения управленческих решений. Очевидна последовательность названных стадий, равно как и цикличность процесса управления. Последняя находит свое выражение в том, что после проверки исполнения соответствующего управленческого решения, т.е. получения информации отчетного характера, следует повторение стадий управленческого процесса. Сказанное в полной мере относится к стадиям управленческого процесса на каждом из этапов финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

Финансовую деятельность как процесс социального управления можно рассматривать как совокупность последовательно совершаемых, следующих друг за другом определенных стадий. Принятие управленческого решения — начальная стадия. Здесь осуществляется достаточно много управленческих действий, каждое из которых в конечном счете служит подготовке, выработке и принятию управленческого решения. Выделяют определенный

набор действий управленческого характера, совершаемых в стадии принятия управленческого решения:

- а) сбор, анализ информации и оценка обстоятельств, вызывающих необходимость принятия управленческого решения;
- б) постановка цели и выработка конкретных задач, составляющих содержание управленческого решения;
- в) определение средств, способов достижения намеченной цели и поставленных задач;
- г) определение исполнителей и сроков исполнения принятого управленческого решения;
- д) установление формы (способа) отчетности об исполнении управленческого решения;
- е) доведение решения до объекта социального управления.

Принятие управленческого решения — начальная стадия, оно невозможно без получения, переработки и изучения информации о состоянии системы управления, о ее функционировании. Реализация управленческого решения — основная стадия управленческого процесса. Это обусловлено прежде всего тем, что решение принимается для того, чтобы оно действовало, т.е. с его помощью осуществлялось необходимое упорядочивающее воздействие на объекты социального управления или на всю систему этого управления. В то же время сама управленческая деятельность носит исполнительный характер⁴.

По своей сути исполнение представляет собой практическую реализацию управленческих решений, содержащихся в них управленческих команд, фактически — самого управляющего воздействия. Исполнение управленческого решения предполагает два основных этапа, в которых участвуют как субъект управления, принявший данное решение, так и объект управления, которому оно предназначено.

Соответственно выделяются: организация исполнения и реализация. Организация исполнения управленческого решения — одна из главных задач субъектов социального управления. Очевидно, что любые решения смогут быть претворены в жизнь лишь в том случае, если их выполнение составляет главное содержание повседневной работы каждой ор-

ганизации, каждого работника. Необходимо определить круг исполнителей, конкретизировать предписания решения в функциональном аспекте (в зависимости от характера управленческих решений); распределить обязанности между исполнителями и определить объем ответственности каждого из них за исполнение решения; разработать план мероприятий по исполнению решений; проинструктировать исполнителей; обеспечить процесс исполнения необходимыми материальными и иными ресурсами; скоординировать действия исполнителей; своевременно внести изменения или дополнения в содержание предписаний, если общая ситуация или конкретная обстановка в системе управления выдвигают такое требование, и т.п. Организация исполнения управленческих решений, таким образом, играет важную роль в «переводе» этих решений в действие.

Реализация управленческого решения означает практическую реализацию содержащихся в нем нормативных или индивидуальных предписаний, следование объектов социального управления этим предписаниям. Управленческие решения могут быть реализованы по-разному, что предопределено содержанием соответствующих предписаний, так и особенностями их адресата. Дело в том, что реализация принятого решения — это дело не только субъекта, но и объекта социального управления.

Реализация управленческого решения осуществляется в форме исполнения или применения. Исполнение предполагает совершение практических действий, предусмотренных в данном решении, объектом управления. Применение управленческого решения предполагает его реализацию путем принятия основанного на нем другого управленческого решения — на нижестоящем уровне системы социального управления, которое носит индивидуальный характер. Проверка исполнения управленческого решения — завершающая стадия процесса управления с позиций его организационной структуры. Значение этой стадии чрезвычайно велико. Она служит важнейшим средством обеспечения эффективно-

⁴ См., напр.: *Туманов Г. А.* Организация управления в сфере охраны общественного порядка. М., 1971. С. 143; *Тихомиров Ю. А.* Управленческое решение. М., 1972. С. 242.

сти функционирования самой системы управления на всех ее уровнях. Именно поэтому в ее осуществлении практически участвуют все субъекты социального управления. Свое непосредственное выражение она находит в функции контроля исполнения управленческих решений (государственный, муниципальный, общественный контроль и т.п.).

Фактически проверка исполнения управленческих решений по своей сути есть постоянное наблюдение за процессом функционирования объектов управления, всей системы управления в соответствии с предписаниями субъектов социального управления, выявление результатов управляющего воздействия, возможных отклонений от намеченного порядка действий, принятие мер, обеспечивающих устранение этих отклонений, и т.п. Налицо получение информации о состоянии управляемой системы на началах обратной связи, создание на данной основе базы для принятия новых управленческих решений, т.е. для возобновления управленческого цикла.

Финансы, как неоднократно отмечалось ранее, пронизывают все стороны государственной жизни. Решение любого вопроса управления невозможно без решения связанных с ним финансовых проблем. «В числе тех сфер управления, которые требуют более высокой степени централизации, находятся государственные финансы. Но их особенность состоит в том, что они затрагивают все остальные стороны управления. Поэтому от степени финансовой централизации во многом зависит соотношение централизации в государственном управлении в целом. Любые сколько-нибудь значительные мероприятия по развитию децентрализации в области управления не могут иметь успеха, если они не сопровождаются соответствующими мероприятиями в финансовой сфере»⁵.

Разрабатывая и утверждая основной финансовый план страны — федеральный бюджет, бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты, а также принимая соответствующие меры по их выполнению, государство создает предпосылки для осуществле-

ния обратной связи, когда будут созданы все условия для того, чтобы соотношения между затратами и конечными результатами стали оптимальными, где можно будет обеспечить немедленное реагирование на возникновение диспропорций в экономике и в развитии различных социальных процессов.

Деятельность предприятия отражается в его денежных фондах. Успешно работающее предприятие получает прибыль, из которой уплачиваются налоги в бюджет, платежи во внебюджетные фонды, образуются денежные фонды самого предприятия для удовлетворения производственных и иных потребностей данного субъекта и его работников. Если предприятие работает неудовлетворительно, нет реализации продукции и ее поставок по договорам, сокращается прибыль предприятия, что отражается и на его отчислениях в бюджет, внебюджетные фонды, и на создании собственных денежных фондов.

Как отмечалось ранее, осуществлять обратную связь — значит наблюдать результаты деятельности и в зависимости от этого принимать решения. «Связь, которая обслуживает процесс принятия решений и обеспечивает передачу последних на управляемый объект, называют прямой связью. Но для управления ее недостаточно, ибо оно предполагает также наличие обратной связи — информации о последствиях управляющих воздействий, потребность в которой обусловлена зависимостью новых решений от результатов предыдущих»⁶. Обратные связи, несущие информацию о состоянии объекта и его реакции на управленческие решения, служат базой формирования корректирующего воздействия на вход динамической системы. Таким образом, осуществляется связь между выходом и входом системы, позволяющая информировать вход о степени достижения данного результата на выходе и о необходимости перестройки системы, если результат не достигнут⁷.

Осуществляя через финансы распределительную функцию, государство воздействует посредством закона на образование денежных

⁵ Пискотин М. И. Социализм и государственное управление. М., 1984. С. 227.

⁶ Горбунова О. Н. Проблемы основных финансово-правовых институтов в современных условиях перестройки управления народным хозяйством : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1989. С. 23.

⁷ См.: Горбунова О. Н. Указ. соч.

фондов, а затем и на их использование через перераспределение, обеспечивая этим систему обратной связи при выполнении бюджета и иных финансовых планов. Через финансы, финансовую систему осуществляется не только распределение (прямые связи), но и обратная связь — постоянный контроль, слежение рублем за успешным или менее успешным выполнением финансовых планов, в первую очередь бюджета страны в денежном и материальном выражении, как в государстве в целом, так и по отраслям хозяйства, а в дальнейшем, с развитием рыночных механизмов, и за хозяйствующими субъектами. В данном случае контроль и слежение — это два сходных по целям процесса, которые одновременно имеют свою специфику. Контроль, в традиционном его понимании, — процесс прерываемый, он делится в связи с этим на предварительный, текущий и последующий контроль, каждый из которых предполагает свои формы проверки и вынесения решений, на основании которых принимаются соответствующие меры. Причем сама проверка, решение по ней и принятие по решению мер обычно разорваны по времени. Слежение же предполагает постоянное наблюдение за происходящими процессами и немедленное реагирование на них, т.е. осуществление обратной связи, принятие корректирующих, коррелирующих решений непосредственно по ходу осуществления процесса, например исполнения закона о бюджете.

Обратная связь позволяет наблюдать результат деятельности и в зависимости от него принимать решения. В данном случае финансы дают возможность наблюдать за деятельностью как государства в целом по выполнению экономических и социальных программ, так за деятельностью отдельных отраслей и хозяйствующих субъектов. Например, Бюджетным кодексом РФ предусмотрено, что расходование предоставляемых за счет средств бюджета субвенций не по назначению ведет к приостановлению дальнейшего выделения средств. В соответствии с Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации» при неоднократном неисполнении или ненадлежащем исполнении предписаний Счетной палаты РФ Коллегия Счетной палаты РФ может по согласованию с Государственной Думой принять решение о приостановлении всех видов финансовых, платежных и расчетных операций по счетам проверяемых предприятий,

учреждений и организаций. Можно сделать вывод, что корректировка деятельности должна осуществляться на основании урегулированных правом общих принципов функционирования финансовой системы.

Формируя, перераспределяя и используя фонды денежных средств, государство влияет, стимулирует обеспечение выполнения финансовых планов. Все процессы, связанные с деньгами, особенно на первых этапах перераспределения общественного продукта, могут обеспечить процессы саморегулирования, если законодатель предусмотрит соответствующие правовые механизмы. При этом финансы дают возможность стимулировать и обеспечивать всю иерархию интересов в государстве, причем стимулирующее воздействие финансов и их роль в осуществлении обратной связи в государственном управлении в данном случае практически совпадают. Увеличение или уменьшение фондов денежных средств стимулирует развитие или сокращение определенной отрасли хозяйства. Таким образом, государство, регулируя финансовые отношения с помощью норм права, обеспечивает следующие задачи. Непосредственно осуществляется государственное управление. Так, в частности, в соответствии с законом о бюджете государство выделяет денежные средства на различные социальные мероприятия и программы, на оборону страны, правоохранительную деятельность. Фонд денежных средств как инструмент управления в руках государства эффективен, поддается учету и контролю.

Экономическое управление, осуществляемое с помощью финансов, предполагает достижение эффективных результатов в деятельности хозяйствующих субъектов, обладает стимулирующим воздействием. Традиционно функции управленческой деятельности, в том числе и финансовой, подразделяются на несколько видов: общие, специальные и вспомогательные. К числу общих функций социального управления относятся, как правило, следующие: планирование, регулирование, руководство, организацию, координацию и контроль.

Контроль — одна из основных функций управления, она является заключительной стадией управленческого процесса. Нередко контроль характеризуют и как принцип управления, и как его метод. Главное, по мнению ряда ученых, которое разделяется нами, заключается в том,

что контроль — постоянно действующий фактор управления, не связанный исключительно с проверкой исполнения управленческих решений. В таком понимании он охватывает все стороны деятельности управляемых объектов (например, производственную, хозяйственную, финансовую и т.п.), представляя собой постоянное наблюдение (надзор) за упорядоченностью управляемой системы, за ее состоянием.

Контроль дает данные для других основных функций управления, не утрачивая при этом своего самостоятельного значения. Контроль обеспечивает наблюдение за течением процессов на уровне объектов управления, за их соответствием заданным программам.

Общая контрольная функция приобретает форму, например, административного, прокурорского, банковского надзора. Следовательно, возможно выделение соответствующих специальных функций контроля в различных сферах финансовой деятельности. Их характеризует то, что они обеспечивают учет специфических особенностей данного субъекта управления и объекта его воздействия, различаются в зависимости от особенностей сфер, отраслей финансовой деятельности и субъектов ее осуществления. Иногда названные функции называют «подфункции».

Вспомогательные (обслуживающие) управленческие функции представляют собой деятельность по обеспечению работы аппарата управления. Процесс социального управления завершается непосредственным целенаправленным воздействием субъекта управления на соответствующий объект. В процессе такого воздействия реализуются цели, задачи и функции социального управления. Управление осуществляется с помощью различных методов:

- а) методы управляющего воздействия (собственно методы управления);
- б) методы организации работы аппарата управления (например, распределение обязанностей и т.п.);
- в) методы совершения определенных действий управленческого характера (единоличные, коллегиальные и т.п.).

Две последние группы можно назвать методами организации управления, а первую группу — методами самого управления. Они связаны между собой, служат единым целям, но существенно различаются. Эти методы характерны и для сферы управления финансами.

Основу методов социального управления составляют два универсальных средства воздействия на волю, сознание, поведение людей, а именно убеждение и принуждение, включая юридическую ответственность.

Методы социального управления принципиально едины в своих проявлениях. К числу методов воздействия в сфере финансов можно отнести следующие:

- а) установление управленческих нормативов, т.е. обязательных правил должного поведения, например норм закона о бюджете на конкретный год;
- б) конкретные предписания конкретным объектам в форме актов применения права, например акта налоговой выездной проверки;
- в) решение вопросов, возникающих по инициативе объектов управления, например обжалование решений налогового органа, а также действий или бездействия должностных лиц налогового органа, что предусмотрено Налоговым кодексом РФ;
- г) применение различного рода стимулов должного поведения в сфере управления;
- д) осуществление наблюдения (контроля, надзора) за функционированием системы управления и ее объектов (налогового контроля, страхового надзора и т.п.);
- е) применение в необходимых случаях принудительного обеспечения должного поведения в сфере управления (главой 11 Налогового кодекса РФ в качестве обеспечения исполнения налогового обязательства предусмотрены такие способы, как пени, залог имущества, поручительство, приостановление операций по счетам налогоплательщика или налогового агента в банке, арест имущества).

Названные методы можно подразделить на следующие группы:

- а) методы прямого управляющего воздействия;
- б) методы косвенного управляющего воздействия.

Методы прямого управляющего воздействия выражаются в совершении таких управленческих действий, содержанием которых является властное обеспечение должного поведения объектов социального управления.

Прямой характер воздействия в данном случае означает, что соответствующий субъект управления, наделенный необходимым объе-

мом властных полномочий, в одностороннем порядке принимает решение, обязательное для управляемого объекта. Например, назначение ревизии Счетной палатой Российской Федерации на конкретном предприятии или в организации.

Управляющее воздействие при этом осуществляется непосредственно на поведение (через волю, сознание) объекта социального управления. Средства такого воздействия, как правило, называются обобщенно административными методами управления.

Методы прямого управляющего воздействия всегда имеют директивный, императивный характер, поскольку они связаны с сущностной природой управленческой деятельности; это — методы прямых властных предписаний, обязательных для объектов управления, как находящихся, так и не находящихся в прямом подчинении.

Конкретное содержание методов прямого воздействия достаточно разнообразно: установление правил поведения; утверждение конкретных заданий; удовлетворение ходатайств; санкционирование определенных действий; осуществление контрольных и надзорных действий; применение принудительных средств действия. Во всех этих случаях оно носит обязательный характер односторонних предписаний субъекта управления, в которых посредственно выражено воздействие на волю участников управляемых процессов. Неисполнение таких предписаний влечет за собой для объекта негативные последствия, в том числе привлечение, например, к налоговой ответственности в соответствии с Налоговым кодексом РФ.

Методы косвенного управления, т.е. опосредованного влияния, используются субъектом с целью достижения определенных результатов путем воздействия на экономические, имущественные интересы объекта управления. Здесь элемент прямого предписания отсутствует, но управляющее воздействие налицо, поскольку объект управления ставится в такие условия, когда он сам начинает действовать должным образом не под влиянием директивных предписаний субъекта, который указывает ему, что надо делать, что нельзя делать (запрет), а потому, что налицо имущественная заинтересованность. Например, доходы физических лиц, направляемые на благотворительные, образовательные цели и т.п., не подлежат

налогообложению. В современных условиях перехода к рыночным отношениям возрастает роль названных методов управления, в первую очередь в сфере экономических, финансовых отношений. Несмотря на существенные различия, у них есть определенное сходство, которое заключается в следующем:

- а) они имеют единое назначение — достижение упорядоченного функционирования системы управления;
- б) используются в основном теми же субъектами управления — государственными полномоченными органами;
- в) направлены на поведение одних и тех же объектов управления;
- г) имеют единые формы выражения — правовые предписания.

Право играет значительную роль в социальном управлении: именно в правовой форме реализуется содержание процесса управления. Правовые нормы, содержащиеся в различных нормативных правовых актах, регламентируют совершение важнейших управленческих действий, а именно: принятия управленческих решений, применения иных методов воздействия и т.п.

Тем самым создается и обеспечивается правовая основа управленческого процесса, режим законности в осуществлении управленческих действий. Управленческое решение должно быть как правило облачено в правовую форму, поскольку оно содержит властное волеизъявление субъекта управления, обязательное для объекта. Обязательность односторонних предписаний субъекта управления предполагает придание им должного юридического выражения; соответствующее предписание становится, таким образом, юридически обязательным. Например, федеральный закон о бюджете на текущий год. Управленческие решения, приобретая юридическую форму, становятся правовыми актами социального управления. Вместе с тем это не означает, что все управленческие решения обязательно приобретают форму нормативных правовых актов, но и актов применения права, например, акт проведения выездной налоговой проверки или акт ревизии конкретного предприятия или организации. Поскольку отношения по осуществлению контроля являются управленческими, необходимо остановиться на их характеристике.

Их основные черты и признаки присущи и отношениям, складывающимся в процессе осуществления контроля в целом и финансового контроля в частности. Специалисты теории управления исходят из того, что контроль — это система наблюдения и проверки процесса функционирования соответствующего объекта с целью устранить его отклонения от заданных параметров.

Как функция социального управления контроль объективно необходим. Он направляет процесс управления по установленным идеальным моделям, корректируя поведение подконтрольного объекта.

Сущность контроля, в том числе финансового, состоит в том, что субъект управления осуществляет учет и проверку того, как управляемый объект выполняет его предписания. Основной целью данной функции является предупреждение и пресечение отклонений деятельности субъекта управления от заданной управленческой программы. При обнаружении таких отклонений целью является приведение управляемой системы в устойчивое положение при помощи всех социальных регуляторов.

Социальное управление и контроль, соответственно, управление финансами и финансовый контроль — явления, тесно связанные друг с другом. Будучи относительно самостоятельными институтами, они во взаимодействии образуют устойчивую систему.

В процессе управления финансами финансовый контроль выступает связующим элементом между управленческими циклами. Процесс управления состоит из следующих функцио-

нально-логических стадий: управленческого решения (принятие нормативного правового акта или акта применения права); контроля и проверки исполнения; оценки результатов. В этом смысле финансовый контроль является самостоятельной стадией управления.

Контроль исполнения начинается с изучения управленческого решения. Так, на Счетную палату РФ возложена задача проведения финансовой экспертизы проектов федеральных законов, нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, предусматривающих расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, или влияющих на его формирование и исполнение (ст. 2 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации»). Финансовый контроль сопровождает процесс составления конкретной программы действий и наиболее полно проявляется на стадии фактического исполнения решения. Завершив первичный процесс управления, контрольная деятельность создает благоприятную перспективу для нового управленческого цикла. Следовательно, социальный контроль, в том числе государственный финансовый контроль, входит в качестве одного из компонентов в механизм государственного управления. В процессе контроля выявляются: качество самого управленческого решения; эффективность тех организационных мер, которые были приняты для его исполнения; соответствие организации объекта целям успешного выполнения предписаний, содержащихся в управленческом решении, а также качество подбора, расстановки и воспитания кадров, исполняющих решение.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом. — М., 1973.
2. Горбунова О. Н. Проблемы основных финансово-правовых институтов в современных условиях перестройки управления народным хозяйством : дис. ... д-ра юрид.наук. — М., 1989.
3. Козлов Ю. М., Фролов Е. С. Научная организация управления и право. — М., 1986.
4. Новик И. Кибернетика. Философские и социологические проблемы. — М., 1963.
5. Пискотин М. И. Социализм и государственное управление. — М., 1984.
6. Тихомиров Ю. А. Управленческое решение. — М., 1972.
7. Туманов Г. А. Организация управления в сфере охраны общественного порядка. — М., 1971. — С. 143.

Материал поступил в редакцию 4 мая 2016 г.

FINANCIAL ACTIVITIES AND FINANCIAL CONTROL AS THE CONTROL SYSTEM

GRACHEVA Elena Yuryevna — First Vice-Rector, Head of the Department of Financial Law at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor
gracheva@msal.ru
123995, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

Review. *Financial activity is acting as a multidimensional phenomenon: on the one hand, it amounts to a management activity in the sphere of finance; on the other hand, the financial activity is itself the object of managerial control. Financial law that regulates relations developing in the process of carrying out financial activities is a vital tool of managerial interference on the part of public authorities; financial control is carried out at all stages of financial activity, inherently characterizes it because such control is a manifestation of a relevant function of finance; effective legal regulation of financial control must take into account that it is a management tool and at the same time, bodies performing financial control are also subjected to regulation; financial control that implements the function of social management is not limited to the verification of legislation, it is aimed at achieving social goals and targets as the result of financial activity.*

Keywords: *financial activity in modern conditions, social control, its objectives, tasks and bodies, functions of public finance, financial management, financial law as a management tool in public financial control procedures, financial control as managerial activity, its main stages, actors, goals and objectives.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Afanas'ev V. G. Nauchnoe upravlenie obshchestvom. — M., 1973.
2. Gorbunova O. N. Problemy osnovnykh finansovo-pravovykh institutov v sovremennykh usloviyakh perestrojki upravlenija narodnym hozjajstvom : dis. ... d-ra jurid.nauk. — M., 1989.
3. Kozlov Ju. M., Frolov E. S. Nauchnaja organizacija upravlenija i pravo. — M., 1986.
4. Novik I. Kibernetika. Filosofskie i sociologicheskie problemy. — M., 1963.
5. Piskotin M. I. Socializm i gosudarstvennoe upravlenie. — M., 1984.
6. Tihomirov Ju. A. Upravlencheskoe reshenie. — M., 1972.
7. Tumanov G. A. Organizacija upravlenija v sfere ohrany obshhestvennogo porjadka. — M., 1971. — S. 143.