

Абалкин Л.И.

Вступительное слово

Позвольте открыть наш «круглый стол», организованный по инициативе Центра институциональных и микроэкономических исследований Института экономики РАН. Проведение таких «Круглых столов» в Институте экономики – это традиционная форма начала тех или иных исследовательских проектов. Первая встреча обычно посвящается обсуждению концептуальных подходов и поиску решений. Это очень важный этап и необходимое звено в разработке программы и дальнейшей реализации исследований. Мне удалось прочесть доклад и в своем выступлении я хочу высказать ряд соображений и замечаний с общих политико-экономических позиций и макроэкономических взглядов на содержание, формы и методы государственного финансового контроля (ГФК).

Как я понял из доклада, в нем выделяются три группы проблем в организации системы ГФК: контроль за доходами и расходами бюджета, контроль за использованием государственной собственности и контроль за финансово-хозяйственной деятельностью корпораций. Хочу высказаться по этим вопросам, а также сделать некоторые конкретные замечания.

Бюджет страны – это прежде всего закон, обязательный для всех, как для тех, кто платит налоги, так и для тех, кто их расходует. Центром, ядром ГФК является контроль за получением доходов федерального и консолидированного бюджета, рациональным и эффективным использованием их в целях государства. Это центральный вопрос и здесь, по-моему, нет больших проблем. Сюда включается и контроль за доходами, борьба с криминальными структурами в этой сфере, с теневой экономикой и четкий контроль за расходами бюджетных средств. Меня насторожил здесь лишь один вопрос – кто осуществляет контроль за всеми этими направлениями, в том числе и за деятельностью Правительства и Министерства финансов.

Приведу несколько примеров. В федеральном бюджете на 1999 год были запланированы расходы на национальную оборону в сумме 140,9 млрд. рублей. За 5 дней до окончания года Президент подписывает Указ о внесении поправки, по которой на национальную оборону уже выделяется 209,4 млрд. рублей. По итогам года опубликовано, что на национальную оборону использовано из федерального бюджета 190,8 млрд. рублей, то есть по отчету Госкомстата расходы на национальную оборону выполнены в

1999 г. на 91,1 %. Я прошу объяснить выполнен ли бюджет по национальной обороне в 1999 г. или нет, если поправка к Закону была внесена 25 декабря 1999 года ?

Следующий вопрос. На 2001 год федеральный бюджет принят как бездефицитный. Было ясно по оценкам, сделанным по заключениям Счетной палаты РФ, что отмечено также и в докладе ИЭ РАН, что доходы бюджета занижены на 180-200 млрд. рублей. По итогам 9 месяцев 2001 года был получен профицит федерального бюджета в сумме 178,8 млрд. рублей. При таком профиците полагается израсходовать средства по всем статьям в том объеме, в котором они были намечены. Ведь это обсуждалось Правительством, утверждено Госдумой и Советом Федерации, подписано Указом Президента.

По итогам 9 месяцев расходы, предназначенные на финансирование промышленности, энергетики и транспорта, выполнены на 55,7 %, по финансированию сельского хозяйства, рыболовства - на 55,8 %. Ясно, что этот бюджет не будет исполнен. Кто за это отвечает? Повторяю, бюджет – это закон не только для тех, кто платит, но и для тех, кто его расходует. Это вопрос финансового контроля? Кто стоит за Правительством, Министерством финансов, кто может потом доложить Президенту, что приоритеты социально-экономической политики, заложенные в бюджете, не выполняются при наличии профицита?

Дело в том, что практически 10 лет мы жили при дефицитном бюджете и всегда надо было обосновывать, почему мы не дофинансировали кого-то. Сейчас мы вступили в стадию экономического роста, бюджет идет с профицитом ежегодно, а расходы не выполняются. Это вопрос финансового контроля?

Возникает вопрос, к 1 января 2002 г. сложится профицит бюджета. Он составит, наверное, около 200 млрд. рублей, который должен включаться как переходящая сумма доходов в доходы бюджета 2002 г. и подлежать распределению в соответствии с его параметрами. Эта сумма примерно 18 % всех доходов бюджета. Она должна использоваться правительством и Минфином самостоятельно или по решению Госдумы? Это также вопрос финансового контроля и на него надо дать ясный ответ.

Второе направление, которое обозначено в докладе, связано с контролем за использованием государственной собственности. Возникает вопрос – в какой мере это является сферой финансового контроля? То, что нужно контролировать эффективное использование госсобственности, не возникает вопросов.

В докладе обозначено, что речь идет об анализе и экспертизе качества нормативной базы, регламентирующей процессы формирования, использования, защиты государственной собственности, а также процесс ее движения, о контроле за формированием полноценной и эффективной системы правил и механизмов

экономической реализации государственной собственности. Возникает вопрос, в чем состоит система правил и механизмов эффективного использования госсобственности. Это функция финансового контроля или вообще государства?

Вызывают вопросы и следующие положения доклада, касающиеся содержания финансового контроля: оценка состояния и действенности органов государственного контроля за сохранностью и использованием материальных объектов государственной собственности, анализ качества выполнения государством функций собственника в лице органов и представителей, уполномоченных осуществлять полномочия государства как собственника.

Все перечисленное - предмет для обсуждения, для того чтобы выстроить общую систему государственного контроля и определить в ней место финансового контроля как специфической и важной подсистемы общегосударственного контроля.

Третье направление, отмеченное в докладе, касается контроля за финансово-хозяйственной деятельностью корпоративного сектора. Здесь есть вещи, связанные с тем, чтобы корпорации правильно показывали доходы, вовремя уплачивали налоги, возвращали заимствования из бюджета. Но есть и вопросы, которые требуют серьезного обсуждения.

Например, в докладе говорится, что собственность, которой распоряжаются современные российские корпорации перешла к ним в ходе приватизации государственной собственности в значительной мере бесплатно либо по многократно заниженной цене. Главным обоснованием подобных преобразований в отношении собственности, как известно, служило требование повышения эффективности производства. Поэтому государство вправе контролировать деятельность корпораций с точки зрения эффективности использования переданного им капитала.

От того, что государство совершило ошибку, вправе ли оно контролировать деятельность корпорации? Помимо контроля за доходами корпораций, своевременной уплатой налогов и возврата заимствований из бюджета. Так, что здесь имеется масса вопросов, которые требуют очень внимательного обсуждения, поэтому мы находимся не на финишном этапе разработки проблемы, а на ее начальном этапе.

В целом положительно оцениваю всю подготовительную работу, хотя мне кажется, что для такого уровня материал должен быть представлен более обоснованно и конкретно. В докладе нет четкой статистической проработки материала.

Например, в докладе говорится, что уровень собираемости налогов растет в основном за счет повышения ценовой конъюнктуры на нефть. Я взял все отчетные данные федерального бюджета за 9 месяцев – никакой связи с повышением собираемости налогов

за счет повышения ценовой надбавки на нефть нет. Как бы мы не относились к 13 процентной системе подоходного налога, но она работает автоматически, новые налоги на прибыль автоматом увеличивают собираемость налогов. Далее читаю: общий размер задолженности предприятий и организаций по налогам увеличивается в еще большей степени. Дайте расчет, дайте цифры. Почему их нет? Еще раз подчеркиваю: в докладе не хватает конкретики.

Читаю далее: сохраняется просроченная задолженность по зарплате работникам бюджетных организаций. Да, она существует, но в этом году она существенно снижена, в основном растет не бюджетная задолженность, а внебюджетная задолженность. Дайте структуру и динамику просроченной задолженности по зарплате.

Хочу подчеркнуть еще раз, что в целом положительно оцениваю подготовительную работу. Думаю, что есть основания для серьезной дискуссии на «Круглом столе» для оценки позиций его участников по концепции ГФК, организации системы ГФК. Пока нет ответа на вопрос: кому поручить контроль за системой управления ГФК - Президенту РФ, Счетной Палате РФ или Минфину России? Как должна быть выстроена система ГФК пока не совсем понятно. Но поскольку мы находимся в самом начале исследовательской работы, то разработчики и займутся этими проблемами.

***Система государственного финансового контроля:
организационно-управленческий аспект
(доклад к программе научного исследования на заседании
«Круглого стола» 26 декабря 2001 г.)***

Введение.

Современный этап развития Российской Федерации характеризуется тенденциями укрепления государственной власти, повышением роли государства в системе управления экономикой, усилением борьбы с коррупцией и правонарушениями в экономической сфере. В этой связи объективно возрастает значение и роль финансового контроля в системе государственного управления. Появление новых контрольных органов по обеспечению финансового мониторинга или «комитета финансовой разведки» лишний раз тому подтверждение.

Текущее состояние государственного финансового контроля (ГФК) в стране нельзя считать удовлетворительным. Уровень собираемости налогов, хотя и растет (в основном, за счет повышения ценовой конъюнктуры на нефть), однако, общий размер задолженности предприятий и организаций по налогам увеличивается в еще большей степени. Масштабы нецелевого использования и невозврата государственных средств, низкоэффективное управление и отчуждение государственной собственности остаются значительными. Несмотря на сокращение объемов, до сих пор сохраняется просроченная задолженность по заработной плате работникам бюджетных организаций.

Большой ущерб казне наносят нарушения при совершении экспортно-импортных операций, распределении и использовании валютных средств, подлежащих перечислению в бюджет. Слабость системы государственного контроля над правонарушениями в банковской сфере приводит к «отмыванию» преступно нажитых капиталов и, в первую очередь, через банки, использующие высокие технологии. Список таких правонарушений

можно продолжать бесконечно, благо, что подобной информации в опубликованных в печати отчетах контрольных органов, предостаточно.

В настоящее время в Российской Федерации функционирует множество контролирующих и надзирающих органов различной ведомственной подчиненности, имеющих в субъектах РФ свои территориальные подразделения. К этому следует добавить контролирующие органы и сугубо регионального уровня. Определенные контрольные функции выполняют и органы местного самоуправления. При этом отсутствует четкая регламентация функций и полномочий различных контрольных органов, кроме конституционно и законодательно установленных для Счетной палаты РФ.

В тоже время в стране действует более 260 федеральных законов, указов и постановлений, в которых в той или иной мере регулируется контрольная и надзорная деятельность. Контроль проникает, по существу, во все сферы экономики, затрагивает интересы миллионов людей, десятков тысяч предприятий и организаций. Однако сориентироваться в компетенции и полномочиях контролирующих органов стало весьма затруднительно. Это не позволяет субъектам экономических отношений эффективно использовать их для защиты прав и законных интересов, противостоять злоупотреблениям и порой неквалифицированным, ошибочным действиям работников контролирующих органов.

В Российской Федерации сложилась хотя и разветвленная, но малоэффективная и слабо скоординированная деятельность различных органов финансового контроля. Поэтому говорить о действенной системе ГФК в России явно не приходится. Слишком много этому причин. И не в последнюю очередь из-за отсутствия научных основ формирования и функционирования системы финансового контроля в широком смысле или общегосударственной системы финансового контроля. Данная система охватывает соответствующие структуры законодательной (представительной) и исполнительной органов государственной власти и органов местного самоуправления – соответственно, государственный финансовый контроль и муниципальный финансовый контроль.

Представляемый доклад ограничивается исследованием вопросов организации системы государственного финансового контроля в РФ. Необходимость реформирования сложившейся системы ГФК является актуальной на сегодня управленческой проблемой, решение которой направлено на обеспечение законности, целесообразности и эффективности контрольных органов государственной власти за финансово-

хозяйственными оборотами государственного, муниципального и частного¹ капиталов.

Доклад подготовлен группой сотрудников Центра институциональных и микроэкономических исследований в составе: д.э.н. С.А.Андрюшин (руководитель авторского коллектива), д.э.н. А.З.Дадашев (зам. руководителя), д.э.н. Г.Н.Чубаков, к.э.н. С.А.Магомедов, к.э.н. Ю.Г.Павленко, к.э.н. И.И.Смотрицкая, к.э.н. Р.И.Ширяева, н.с. Е.А.Соколовская.

При подготовке доклада были использованы материалы к.э.н. Ю.М.Абахова, к.э.н. О.В.Лукашенко, к.э.н. Д.А.Мастепановой, к.э.н. Н.А.Мильчаковой, н.с. Г.В.Горденко. Научно-организационная работа выполнялась к.э.н. И.Ю.Ваславской, к.э.н. М.Н.Федоровой, н.с. Л.А.Аmeliной, н.с. Г.Г.Костроминой, н.с. Н.В.Савельевой, м.н.с. Е.И.Родченковой, ст. лаборантом Т.Р.Морозовой.

1. Оценка состояния государственного финансового контроля в современной России.

Государственный финансовый контроль в настоящее время осуществляется следующими контрольными органами: Счетной палатой РФ и контрольно-счетными органами субъектов РФ, Главным контрольным управлением Президента РФ, Департаментом государственного финансового контроля (ДГФК) Минфина России, Главным управлением федерального казначейства (ГУФК) Минфина России, Центральным банком РФ, Министерством РФ по налогам и сборам, Государственным таможенным комитетом РФ, Федеральной службой налоговой полиции РФ и государственными внебюджетными фондами – Пенсионным фондом РФ (ПФ РФ), Фондом социального страхования РФ (ФСС РФ), Федеральным и территориальными фондами обязательного медицинского страхования (ФФОМС и ТФОМС). Внутриведомственный контроль выполняется контрольно-ревизионными службами министерств и ведомств. Важная роль в обеспечении государственного финансового контроля отводится органы финансового контроля субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (см. Табл.1).

Субъекты ГФК в соответствии с установленным законодательством РФ разграничением функций и полномочий связывают свою деятельность с целями, отраженными в указе Президента РФ «О мерах по обеспечению государственного

¹ Государственный контроль за субъектами частного капитала осуществляется при наличии задолженности по налогам и сборам в бюджетную систему и государственные внебюджетные фонды, а так же в случае нецелевого использования и (или) невозврата полученных из бюджета средств.

финансового контроля в Российской Федерации» от 25 июля 1996 г.² Этим указом установлено, что в Российской Федерации государственный финансовый контроль должен обеспечивать контроль за исполнением федерального бюджета и бюджета государственных внебюджетных фондов, организацией денежного обращения, использованием кредитных ресурсов, состоянием государственного внутреннего и внешнего долга, государственных резервов, предоставлением финансовых и налоговых льгот и преимуществ.

Таблица 1.
Система органов общегосударственного финансового контроля в РФ³

Субъекты контроля законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов местного самоуправления	Субъекты контроля исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления
<p>I. На федеральном уровне</p> <p>1.1. Федеральное Собрание РФ (соответствующие комитеты обеих палат)</p> <p>1.2. Счетная палата РФ</p>	<p>I. На федеральном уровне</p> <p>1.1. Главное контрольное управление Президента РФ</p> <p>1.2. Минфин России</p> <p>1.2.1. Главное управление Федерального казначейства</p> <p>1.2.2. Департамент государственного финансового контроля</p> <p>1.3. ЦБ РФ</p> <p>1.4. МНС России</p> <p>1.5. ГТК России</p> <p>1.6. Министерства и ведомства – главные распорядители, распорядители бюджетных средств федерального бюджета</p> <p>1.7. ПФ РФ, ФСС РФ, ФФОМС.</p>
<p>II. На уровне субъекта РФ</p> <p>2.1. Законодательный (представительный) орган (соответствующий комитет)</p> <p>2.2. Счетная (контрольно-счетная) палата субъекта РФ</p>	<p>II. На уровне субъекта РФ</p> <p>2.1. Финансовый орган субъекта РФ</p> <p>2.2. Казначейство субъекта РФ</p> <p>2.3. ГТУ ЦБ РФ</p> <p>2.4. Территориальные органы федеральных министерств и ведомств</p> <p>2.4.1. Управление Федерального казначейства (УФК)</p> <p>2.4.2. КРУ</p> <p>2.4.3. Управление МНС России (УМНС РФ)</p> <p>2.4.4. Таможня⁴</p> <p>2.5. Отраслевые органы управления – главные распорядители, распорядители средств бюджета субъекта РФ</p>

² СЗ РФ-1996.-№ 31.-Ст. 3696.

³ Данная таблица с небольшими изменениями и дополнениями заимствована из научно-методического пособия С.А.Магомедова «Финансово-бюджетное регулирование и контроль. Вопросы организации и эффективности».-Махачкала, 2001.-С.77.

⁴ Границы региональных таможенных управлений охватывают группы соседних субъектов РФ, в которых (и не везде) созданы таможни.

	2.6. ТФОМС.
III. На муниципальном уровне 3.1. Представительный орган муниципального образования (соответствующая комиссия, депутатская группа) 3.2. Счетная палата муниципального образования	III. На муниципальном уровне 3.1. Финансовое управление (отдел) администрации муниципального образования 3.2. Казначейство администрации муниципального образования 3.3. РКЦ 3.4. Отраслевые органы управления – распорядители средств местного бюджета 3.5. Местные отделения (подразделения) территориальных органов федеральных министерств и ведомств (УФК, УМНС РФ) 3.6. Местные отделения территориальных органов ПФ РФ, ФСС РФ, ТФ ОМС

Ведущим органом государственного финансового контроля РФ является Счетная палата РФ. Статус, функции и права Счетной палаты были определены Конституцией РФ и Федеральным законом от 11.01.1995г. "О Счетной палате Российской Федерации"⁵. По своему статусу Счетная палата РФ является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным Собранием РФ и подотчетным ему. В рамках задач, определенных действующим законодательством, Счетная палата обладает организационной и функциональной независимостью (ст.1).

Контрольные полномочия Счетной палаты распространяется на все государственные органы и учреждения в Российской Федерации, на органы местного самоуправления, предприятия, организации, банки, страховые компании и другие финансово-кредитные учреждения, их союзы, ассоциации и иные объединения вне зависимости от видов и форм собственности, если они получают, перечисляют, используют средства из федерального бюджета или используют федеральную собственность либо управляют ею, а также имеют предоставленные федеральным законодательством или федеральными органами государственной власти налоговые, таможенные и иные льготы и преимущества (ст.12).

В соответствии с Бюджетным кодексом Счетная палата осуществляет оперативный контроль за исполнением федерального бюджета (ст.14), контроль за состоянием государственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации и за использованием кредитных ресурсов (ст.16), контроль за федеральными внебюджетными фондами (ст.17), контроль за поступлением в федеральный бюджет средств от распоряжения и управления государственной собственностью, том числе его приватизации, продажи (ст.18).

⁵ СЗ РФ.-1995.-№ 3.-Ст. 167.

Специальная статья посвящена контролю за банковской системой, которая предусматривает, что Счетная палата осуществляет контроль за:

- деятельностью Центрального банка РФ, его структурных подразделений, других банков и кредитно-финансовых учреждений в части обслуживания ими федерального бюджета;
- деятельностью Центрального банка РФ по обслуживанию государственного долга Российской Федерации (ст.19).

Статья 22 Закона предусматривает, что все другие органы осуществляющие государственный финансовый контроль (включая контрольные органы Президента РФ и Правительства РФ, Федеральную службу контрразведки РФ, Службу внешней разведки РФ, ФАПСИ России, правоохранительные органы, Центральный банк РФ и его подразделения, Минфин России, МНС России, ФСНП России, контрольно-счетные органы субъектов РФ и иные государственные контрольные органы, органы внутреннего контроля) обязаны оказывать содействие деятельности Счетной палаты, предоставлять по ее запросам информацию о результатах проводимых ревизий и проверок.

Деятельность и полномочия других органов государственного финансового контроля определяются Конституцией РФ, Гражданским кодексом РФ, Налоговым кодексом РФ, Бюджетным кодексом РФ, соответствующими законами и другими нормативно-правовыми актами. Так, статьи 266-270 Бюджетного кодекса РФ определяют содержание финансового контроля, осуществляемого органами исполнительной власти федерального и регионального уровней, органами местного самоуправления, КРУ Минфина России, Федеральным казначейством, финансовыми органами субъектов Федерации и муниципальных образований, главными распорядителями, распорядителями бюджетных средств⁶. В целом соответствующих законодательных и других нормативно-правовых актов имеется достаточно много, но состояние дел с государственным финансовым контролем остается удручающим.

Главными недостатками действующей системы государственного финансового контроля в РФ являются:

- возможность использования средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации и муниципальных бюджетов не по целевому назначению, неполный возврат и невозврат бюджетных ссуд в бюджетную систему;
- разобщенность действий различных органов государственного финансового контроля, отсутствие единого согласованного плана мероприятий по

⁶ Бюджетный кодекс Российской Федерации. - М., 2001.-С.122-124.

осуществлению мер финансового контроля как за поступлением налоговых и неналоговых доходов в бюджетную систему и государственные внебюджетные фонды, так и за целевым и эффективным использованием средств из бюджетной системы и внебюджетных фондов;

- неупорядоченность действий отдельных органов финансового контроля порождает взаимную заинтересованность контролеров и объектов проверки и отсюда, соответственно, коррупция и взяточничество.

Одной из глубинных причин несовершенства государственного финансового контроля является наличие крупных диспропорций в функционировании финансовой системы страны, нарушающих равновесие в различных сферах экономики. Это, так называемые "черные дыры". Эти диспропорции создают причины, порождающие нарушения финансового, бюджетного и хозяйственного законодательства, движение финансовых потоков. К числу таких "черных дыр" в современных условиях можно отнести:

- катастрофическое состояние финансов хозяйствующих субъектов (убыточными остаются примерно 40% организаций реального сектора экономики);
- акционерные общества часто работают неэффективно с потерей контроля со стороны акционеров, дивиденды не выплачиваются. Некоторые из них созданы для обогащения узкой группы людей (менеджмента) за счет инвесторов. Управление государственными пакетами акций часто не дает ожидаемого эффекта. Механизм банкротства практически не работает и нередко используется для передела собственности. Нет должной «прозрачности» организаций. Аудит не всегда отражает фактическое положение дел;
- организации реального сектора экономики испытывают недостаток в оборотных средствах, многие из них имеют иммобилизацию основных средств, омертвление капитала, производственных площадей, земельных участков. Государственные казенные и унитарные с правом хозяйственного ведения организации нередко работают без должной отдачи;
- в экономике образовалась и воспроизводится значительная кредиторская и дебиторская задолженность, часть которой приходится на бюджетную систему страны. Существенна задолженность по заработной плате, в том числе за счет бюджетов всех уровней.

Все эти "черные дыры" в финансовой системе связаны с неэффективным использованием ресурсов и создают предпосылки для нарушения законодательства в финансовой сфере, коррупции и других злоупотреблений.

2. Существующие подходы к организации системы государственного финансового контроля в РФ.

В Российской Федерации до настоящего время отсутствует теоретически проработанная и законодательно оформленная концепция государственного финансового контроля. Все существующие и обсуждаемые в экономической литературе предложения и варианты можно свести к двум основным подходам.

Первый подход связан с позицией ряда авторов, рассматривающие процесс реформирования действующих органов финансового контроля в единую, иерархически, сверху донизу, выстроенную системную вертикаль. Крайнее выражение подобной точки зрения – объединение всех контролирующих и даже надзорных органов в единый контрольный орган федерального подчинения, который либо функционирует самостоятельно, либо подчиняется Счетной палате или Генеральной прокуратуре РФ⁷.

Усиление роли Счетной палаты как органа, осуществляющего функции контроля за всеми фазами и аспектами бюджетного процесса, за целесообразностью и эффективностью расходования государственных средств и коммерческого применения государственной собственности является одним из основных постулатов этого подхода. Поэтому для полноценного выполнения названных функций рекомендуется принять ряд новых правообеспечивающих деятельность Счетной палаты решений⁸.

В рамках данного концептуального подхода предлагаются следующие основные новации:

1. Для создания целостной вертикали государственного финансового контроля законодательно закрепить статус Счетной палаты как высшего органа этого контроля посредством включения в Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» нормы об обязательной координации с ней деятельности контрольных органов всех ветвей власти в сфере финансов и управления собственностью. Также в названный законодательный акт необходимо включить положение о создании при Счетной палате коллегии представителей контрольных и контролирующих органов РФ, ее субъектов и семи образованных федеральных округов. Принятие этих решений, по мнению ряда

⁷ Кузнецов С. Не в ущерб качеству //Президентский контроль.-2000.-№ 5; Кармоков Х. Экономическая политика и Счетная палата РФ //Российский экономический журнал.- 2000.-№ 3; Овсянникова Л. Финансовый контроль как система // Финансы.-2000. - №12.

⁸ Обоснование данного вывода см.: Кармоков Х. Экономическая политика и Счетная палата РФ // Российский экономический журнал.-2000.-№ 3.

авторов,⁹ позволит ликвидировать разобщенность, несогласованность и дублирование в деятельности Главного контрольного управления Президента России, Минфина России и правоохранительных органов. Согласованное проведение контрольных мероприятий на стадии их планирования даст возможность избежать неоправданного числа проверок одних и тех же объектов.

2. Законодательно наделить Счетную палату правом непосредственно обращаться (в случаях установления фактов нецелевого, незаконного использования государственных денежных средств и имущества) в суд с исками о защите государственных интересов. В этих целях урегулировать в законодательном порядке порядок и механизм взаимодействия Счетной палаты и Генеральной прокуратуры.

3. Для предотвращения нанесения ущерба государству наделить Счетную палату полномочиями финансового суда высшей инстанции, то есть правом списывать денежные средства в федеральный бюджет и из него, а также правом запрещать и отменять сделки по купле-продаже и залогу государственного имущества.

4. Законодательно установить приоритет Счетной палаты в осуществлении контроля за эффективностью использования федеральной собственности. В этих целях предусмотреть обязательное проведение Счетной палатой экспертизы начальной цены продажи стратегически важных предприятий, находящихся в федеральной собственности до публичного объявления условий продажи объектов. Данное предположение считается юридически вполне корректным, так как соответствует возлагаемой на Счетную палату функции контроля за поступлением в федеральный бюджет средств от распоряжения государственной собственностью¹⁰. Более того, оно не противоречит и Закону «Об акционерных обществах», согласно которому в случае, когда владельцем акций общества является государство, то для определения рыночной стоимости имущества обязательно привлечение государственного контрольного органа.

Для повышения действенности работы Счетной палаты необходимо создать ее филиалы во всех субъектах Федерации. Наличие таких филиалов повысит возможности финансового контроля за использованием бюджетных средств на местах. Возможно преобразование существующих счетных палат субъектов РФ в структурные подразделения Счетной палаты России, при условии согласования назначения их руководителей с республиканскими, краевыми и областными думами¹¹.

⁹ Бурков С., Ефимова Н., Буркова С. О правообеспечении повышения эффективности государственного финансового контроля //Российский экономический журнал – 2000.-№ 9.

¹⁰ Соколов В., Бурков С. Государственность: вопросы усиления контроля за использованием и распоряжением //Российский экономический журнал.-2000.-№ 4.

¹¹ Шевлоков В. Финансовый контроль как функция финансового управления //Финансы.-2001.-№ 1.

Усиление государственного финансового контроля за счет расширения роли и функций Счетной палаты потребует повышения качества ее работы, оптимизации организационного устройства, заинтересованного участия Федерального собрания РФ в реализации результатов ее деятельности. Специфический порядок и процедуры действия Счетной палаты должны быть подробно разработаны и зафиксированы в Регламенте Счетной палаты. Такой документ разграничит функции и определит порядок взаимодействия структурных подразделений аппарата Счетной палаты РФ, а также установит порядок (процедуры) ведения дел и проведения мероприятий всех видов и форм контрольной деятельности, методики проведения контрольных мероприятий.

По поводу построения системы государственного финансового контроля в России существует и другой подход, авторы которого активно выступают против создания жестко иерархической соподчиненной контрольной системы, возглавляемый единым государственным органом. Они считают, что «системность» вовсе не требует «монолитности», то есть многоуровневой соподчиненности по принципу иерархической замкнутости, не позволяющей мобильно реагировать на динамичное изменение рыночных отношений. Системность при этом трактуется как наиболее рациональное соотношение между элементами централизации и децентрализации органов контроля, обеспечение координации деятельности контрольных органов в части научного и методического потенциала при сохранении их самостоятельного статуса.

В соответствии с рассматриваемой позицией структурная основа государственной системы контроля должна складываться, с одной стороны, из высших органов государственной власти и управления, наделенных Конституцией РФ и законодательно-нормативными актами в области государственного контроля. С другой стороны, ее составной частью могут стать специальные органы государственного контроля как ныне действующие, например, Контрольно-ревизионное управление Минфина России и вновь создаваемые - Комитет финансового мониторинга. Специальные органы государственного контроля должны осуществлять свою деятельность в конкретных областях, являясь либо самостоятельными центральными органами исполнительной власти, либо крупными специализированными подразделениями федеральных министерств. В рамках их полномочий возможно создание своих территориальных органов, делегирование им своих прав и функций¹².

¹² См. Бурцев В.В. Государственный финансовый контроль: методология и организация.-М., 2000; Данилевский Ю. Финансовый контроль в России: история, современное развитие. //Бухгалтерский учет.-1993.-№ 7.

Таким образом, основным принципиальным моментом второго подхода является соответствие структуры органов финансового контроля федеративному устройству государства, конституционному разделению ветвей власти и многообразию форм финансово-хозяйственной деятельности в условиях рыночных отношений.

Каждый из этих подходов имеет свои сильные и слабые стороны, однако при обсуждении возможных концепций организации государственной системы финансового контроля основное внимание уделяется проблеме контроля за бюджетным процессом, за целесообразностью и эффективностью расходования государственных средств, а также за владением, распоряжением и использованием объектов федеральной собственности.

3. Методологические основы формирования системы государственного финансового контроля.

Действенную концепцию современной системы ГФК, как нам представляется, можно разработать на основе системной методологии организационно-функционального подхода, всестороннего изучения отечественного и зарубежного исторического опыта и достижений современной практики в области организации финансового контроля.

Другими словами, всю совокупность методов построения действенной системы ГФК можно классифицировать и исследовать с позиций преемственности, альтернативности и системности.

3.1. Преемственность.

Рассмотрение ГФК с позиций преемственности означает исследование эволюции институтов и организаций ГФК через призму отечественного опыта организации системы финансового контроля в Российской империи и Советском Союзе.

С укрепления российской государственности начинается история организации системы финансового контроля в России, которую условно можно разделить на два этапа. Первый этап начинается с 1654 г. и заканчивается серединой XIX века. Второй этап – с середины XIX в. и до 1917 г.

Высшим достижением первого этапа становления и развития финансового контроля Российской империи является *система генеральной отчетности*. С учреждения 30 декабря 1836 г. института Государственного контроля, она получила юридический статус. Сущность этой системы состояла в том, что проверка отчетности о доходах и расходах государства по подлинным книгам и документам была возложена на контрольные органы, входившие в состав казенных палат, заведовавших сбором доходов и производством расходов; из казенных палат отчетность препровождалась целиком для такой же проверки в департаменты министерств и главных управлений, где

производилось сличение этой отчетности с подлинными книгами и документами, после чего каждое министерство составляло общие своды доходов и расходов, с подразделением их на разряды; эти своды, под названием генеральных отчетов, и направлялась затем в Государственный контроль. Проверка последнего заключалась во взаимном сличении генеральных отчетов и в соображениях по отчетным цифрам о причинах внезапного увеличения расходов и уменьшения доходов. В случаях каких-либо сомнений в правильности оборотов, Государственному контролю предоставлялось право требовать на проверку книги и документы, которые оставались в счетных органах подотчетных учреждений¹³.

Система генеральной отчетности, как показала практика ее применения, была бессильна выполнять поставленные перед ней задачи. Она имела ряд недостатков, которые сводились к следующему: 1) все распорядительные управления проверяли сами себя; 2) нередко оказывалось, что отчеты департаментов не соответствовали исходным данным первичных документов; 3) главная цель ревизии - удостоверение в законности, эффективности и целесообразности действий распорядительных управлений - не достигалась.

В результате правительство не обладало точной информацией об объеме собственных средств, не знало оно и того, правильно ли эти средства расходуются распорядителями. Более того, официальная отчетность по государственным доходам и расходам велась в высшей степени неправильно. Значительное число доходов состояло в непосредственном распоряжении управлений, не вносилось в росписи и тем самым ускользало от всякого государственного контроля. Суммы, исчислявшиеся по росписям, отпускались ведомствам вперед и сполна, которые, в свою очередь, распределяли их по своим собственным кассам, откуда и производились расходы. Такая система организации финансового контроля способствовала растратам государственных средств, праздному, иногда по несколько лет, нахождению их в отдельных кассах, а также их нецелевому расходованию¹⁴.

Основным результатом второго этапа развития финансового контроля России стала *система документальной ревизии*, законодательно оформленная 28 апреля 1892 г. в виде «Учреждения Государственного контроля». Согласно Положению, Государственный контроль, составляя отдельное звено государственного управления, был призван наблюдать за законностью и правильностью распорядительных и исполнительных

¹³ Сакович В.А. Государственный контроль в России. Его история и современное устройство в связи с изложением сметной системы, кассового порядка и устройства государственной отчетности. - СПб., 1898.- Ч.I.-С.110.

¹⁴ Государственный контроль. 1811-1911.-СПб., 1912.-С.96-98.

действий по приходу, расходу и хранению капиталов, находящихся в заведывании отчетных перед ним учреждений, а равно составлять соображения о выгоды или невыгоды хозяйственных операций, независимо от законности их производства¹⁵.

Все эти функции выполнялись центральными и местными органами государственного контроля. Основным звеном верхнего уровня Госконтроля являлись четыре ревизионных департамента, а именно: Департамент гражданской отчетности, Департамент кредитной отчетности (с 4 июня 1901 г.), Департамент военной и морской отчетности и Департамент железнодорожной отчетности. В состав местных органов Государственного контроля входили: контрольные палаты (общие губернские и военно-окружных центров), местные контрольные части для ревизии оборотов эксплуатации казенных и частных железных дорог, а также особые должности и учреждения государственного контроля.

В рамках Государственного контроля осуществлялась: 1) проверка финансовых смет и представлений об ассигновании сверхсметных кредитов всех подотчетных ему министерств и главных управлений, а также подчиненных его проверке земских, городских и частных учреждений; 2) проверка отчетности по оборотам денежных и материальных средств, находящихся в управлении подотчетных перед ним учреждений; 3) фактическая проверка денежных и материальных средств, сооружений и проч.; 4) проверка оборотов кассовой наличности; 5) проверка правильности и целесообразности использования сметных кредитов; 6) постоянное совершенствование правил и форм счетоводства, отчетности и ревизии¹⁶.

Оценивая государственный контроль в период Российской империи, можно отметить, что российский финансовый контроль был скорее контролем за выполнением финансовых законов и правил, установленных законодательством страны. Российский финансовый контроль не имел ничего общего с западноевропейским финансовым контролем, поскольку никогда не был и не мог быть контролем независимым от правительства, в чем и состояло его основное принципиальное отличие.

В Советском Союзе ведущими контрольными органами, определяющими специфику организации советской системы финансового контроля, являлись Министерство государственного контроля СССР, Комитет народного контроля СССР, Министерство финансов СССР и Совет народных депутатов.

На Министерство государственного контроля СССР возлагалась проверка исполнения постановлений и распоряжений Совета Министров СССР, подготовка

¹⁵ Свод законов Российской империи. - СПб., 1892 (прод. 1906).-Т.І.-Ч.ІІ.-Ст.943.

¹⁶ Свод законов Российской империи...-Ст. 987, 989, 1136, 1148.

заклучений Правительству СССР об исполнении государственного бюджета, контроль за учетом и расходованием государственных средств и материальных ценностей, находящихся в распоряжении государственных, кооперативных и других общественных организаций, учреждений и предприятий¹⁷.

В декабре 1965 г. на базе органов партийно-государственного контроля были образованы органы народного контроля¹⁸, деятельностью которых руководил Комитет народного контроля СССР. Контролируя ход выполнения государственных планов и заданий, органы народного контроля участвовали в составлении проектов народнохозяйственных планов, выявляли потери и резервы экономии расходования трудовых, материальных и финансовых ресурсов.

Комитет народного контроля СССР и республиканские комитеты народного контроля имели право:

- 1) налагать на виновных взыскания (выговор, строгий выговор);
- 2) производить денежные начеты на тех должностных лиц, кто своими действиями причинял материальный ущерб государству;
- 3) отстранять от занимаемых постов должностных лиц за срыв выполнения решений правительства, грубое нарушение государственной дисциплины и другие серьезные упущения в работе;
- 4) направляли в органы прокуратуры материалы о хищениях, злоупотреблениях и других преступных действиях должностных лиц.

Однако основные вопросы финансового контроля все же решались на уровне КРУ Министерства финансов СССР¹⁹, включая его органы на местах. Одной из главных задач Минфина СССР был контроль за соблюдением финансовой дисциплины, за выполнением предприятиями, учреждениями и организациями финансовых обязательств перед государством. Более того, Минфин должен был проводить мероприятия в области обеспечения режима экономии и укрепления хозяйственного расчета, целевому расходованию бюджетных средств и контроля за точным исполнением Государственного бюджета СССР.

В целях выполнения указанных функций Минфину СССР были предоставлены широкие полномочия, в том числе в части ограничения и приостановления

¹⁷ Положение о Министерстве государственного контроля СССР было утверждено Указом Президиума Верховного Совета СССР от 6 сентября 1940 г., дополненное и измененное Указом того же органа государственной власти 23 сентября 1948 г. и 1951 г. В 1957 г. Министерство государственного контроля СССР было преобразовано в Комиссию советского контроля Совета Министров СССР.

¹⁸ Задачи органов народного контроля определялись вначале Положением «Об органах народного контроля в СССР» от 9 декабря 1965 г., а затем Конституцией СССР 1977 г. и законом «О народном контроле в СССР» от 30 ноября 1979 г.

¹⁹ См. Положение о Министерстве финансов СССР // СП СССР.-1971.-№ 4.-Ст. 28.

финансирования из бюджета учреждений, предприятий и организаций, нарушающих финансовую дисциплину; взыскания с плательщиков задолженности в бюджет; проведения документальных ревизий и обследований финансово-хозяйственной деятельности хозорганов.

Определенные функции в области финансового контроля были закреплены за Госбанком СССР и Стройбанком СССР, различными государственными комитетами, ведомствами и государственными инспекциями. Наряду с межведомственным контролем в СССР действовала также и разветвленная система внутриведомственного контроля.

Таким образом, советская система финансового контроля отличалась централизацией финансового контроля в руках союзных органов государственной власти. Такая форма организации финансового контроля имела свои плюсы и минусы.

К позитивным элементам советской системы госконтроля следует отнести ее нацеленность на максимальную действенность, эффективность, плановость проведения контрольных мероприятий. К числу основных недостатков - отсутствие должной координации в контрольно-ревизионной работе, что нередко порождало параллелизм в ее осуществлении, вело к распылению сил органов контроля, мешало оперативной деятельности предприятий²⁰.

3.2. Альтернативность. Исследование ГФК с позиций альтернативности означает изучение зарубежного опыта организации системы государственного финансового контроля с целью выявления общих (коренных) начал, свойственных для любой национальной системы ГФК.

Современные национальные финансово-контрольные системы большинства стран мира в последнее время претерпевают значительные изменения, связанные с влиянием внешних факторов:

1. Усиление процессов глобализации и связанная с ними необходимость приведения национальных систем бухгалтерского учета и отчетности, аудита, контроллинга в соответствии с международными стандартами.

2. Растущая экономическая взаимозависимость стран мира, увеличение масштабов и многообразия транснациональных операций. Рост объема транснациональных финансовых потоков, что ведет к необходимости, с одной стороны, формирования действенных наднациональных органов финансового контроля и мониторинга финансовых потоков, а с другой стороны, вызывает необходимость сотрудничества стран по отдельным проблемам на основе двух- и многосторонних соглашений.

²⁰ Шохин С.О. Проблемы и перспективы развития финансового контроля в Российской Федерации.-М., 1999.-С.56.

3. Усиление влияния гражданского общества и его вовлеченность в механизмы контроля за деятельностью правительственных структур на основе концепции рассмотрения правительства как наемного коллективного управляющего у всего общества с целью обеспечения адекватного жизнеобеспечения населения и подотчетного своим гражданам.

4. Необходимость борьбы с международным терроризмом, в связи с чем возникает необходимость организационного оформления структур по выявлению и пресечению финансовых потоков структур, питающих международный терроризм.

Коренные начала организации системы ГФК, принятые всеми государствами в области финансового контроля²¹, можно расположить в следующей очередности:

- стандартизация и сближение систем и механизмов финансового контроля в связи с глобализацией экономики и переходом на международные стандарты учета, отчетности и аудита;
- независимость контрольных органов;
- целостность системы контроля и непротиворечивость ее отдельных звеньев, в том числе исключение дублирования функций;
- введение системы встроенных механизмов перепроверки достоверности данных, получаемых контролирующими органами;
- прозрачность методов проведения проверок;
- подотчетность и ответственность государственных контролирующих органов перед обществом;
- использование некоторых принципов работы независимого частного аудита в деятельности отдельных субъектов государственного финансового контроля.

3.3. Системность.

Построение системы ГФК с позиций системности предполагает использование организационно-функционального подхода к структуре финансового контроля. В этом случае институты и организации ГФК следует рассматривать с позиций организационных принципов системного подхода, таких как концентрированность действий, комплексность, выделение решающего звена, поэтапность развития и организационная динамичность²².

Принцип концентрированности действий означает максимальное сосредоточение всех действий системы ГФК на достижение ее основной цели – предотвращение и

²¹ Лимская Декларация руководящих принципов контроля // Правовое регулирование государственного финансового контроля в зарубежных странах. Аналитический обзор и сборник нормативных документов.- М., 1998.-С.42-51.

²² Винограй Э.Г. Общая теория систем.-Новосибирск, 1993.-С.285-296.

выявление нарушений законодательно утвержденных норм финансового оборота государственного и частного капитала. Иначе говоря, концентрированность действий – это основа формирования единой системы ГФК, ее важнейший сущностный смысл.

Хорошо организованная система ГФК отличается от всякой другой системы прежде всего более высокой степенью сфокусированности всех действий системы на достижение своей основной цели. Этим определяется ведущая роль принципа концентрированности действий среди других организационных принципов формирования системы ГФК.

Реализация принципа концентрированности действий в становлении единой системы ГФК предполагает:

- сосредоточение цели деятельности каждого контрольного органа в системе ГФК на достижение общей цели всей системы, представляющей интересы государства;
- разграничение контрольных функций между органами каждого уровня системы ГФК, исключающих параллелизм и дублирование в их деятельности;
- совместимость и сопряженность деятельности органов системы ГФК; при этом совместимость означает способность разных органов взаимодействовать без взаимных помех, а сопряженность – способность органов контроля к осуществлению совместно й деятельности, как в рамках одной подсистемы (законодательной или исполнительной власти), так и в рамках системы ГФК в целом.

Принцип комплексности действий в процессе становления системы ГФК объясняет определенное развитие контрольных органов на всех уровнях государственной системы управления с учетом их взаимосвязи и взаимообусловленности. Иначе говоря, реализация принципа комплексности повышает действенность системы ГФК.

Во-первых, за счет развития многосубъектной системы финансового контроля, включающей подсистемы законодательной (представительной) и исполнительной ветви власти на федеральном уровне и уровне субъектов федерации; при этом распределение полномочий между иерархическими уровнями системы контроля должно осуществляться в соответствии с законодательно определенными предметами ведения уровней власти и на основании принципа федерализма.

Во-вторых, за счет требований достижения функциональной дополнительной деятельности контрольных органов всех ветвей власти, действующих в единой системе финансового контроля; это позволит органам контроля функционировать более целенаправленно, скоординировано и продуктивно в направлении реализации основной цели ГФК.

Принцип выделения решающего звена органически дополняет принцип комплексности. Иначе, выделение решающего звена позволяет разрешить объективное противоречие между сложностью задачи построения системы ГФК, одновременностью охвата всех, входящих в нее, разноуровневых органов финансового контроля, недостаточной развитостью законодательно-нормативной базы и неопределенностью (размытостью) границ предмета и объекта контроля.

В соответствии с данным принципом рациональный способ формирования эффективной системы ГФК будет состоять в выделении таких организационных действий, которые необходимо осуществлять в первую очередь, и отделение тех, которые могут быть реализованы во вторую, в третью и т.д. очередь. «Решающие звенья» - это, по существу, те организационно-функциональные аспекты системы ГФК, первоочередное приложение усилий к которым, может привести к наибольшему эффекту.

В содержании принципа выделения решающего звена можно выделить ряд сторон, среди которых, как нам представляется, наиболее важны следующие:

- выделение «ведущего звена», оказывающего существенное влияние на развитие системы ГФК; например, в качестве такого звена могут выступать Счетная палата РФ и ее структурные подразделения на местах;
- выделение «массового звена» или многократно преобладающего контрольного органа в системе ГФК; таким «звеном» могут быть действующие контрольно-счетные палаты (органы) в регионах;
- выделение «слабейшего звена», ограничивающего возможности целостной системы ГФК и сдерживающего развитие всех остальных контрольных органов страны; к «слабейшему звену» могут быть отнесены органы контроля, дублирующие деятельность «ведущего» и (или) «массового» звена системы ГФК; например, в качестве индикатора определения «слабейшего» звена может служить интегрированный показатель экономической эффективности деятельности органов финансового контроля, рассчитанного по критериям результативности, действенности и экономичности.

Принцип поэтапного развития системы ГФК имеет очень важное значение и это не случайно. Исторический опыт России показывает, что попытки преобразования системы государственного контроля к заданному качеству разовым актом – «с сегодня на завтра» - как правило, вызывают мощное противодействие органов существующей системы контроля. Поэтому не следует абсолютизировать тот факт, что новые формы контрольных органов всегда будут стремиться к эффективной деятельности, что характер и продуктивность их функционирования мгновенно будет коррелировать с типом новых организационных структур.

В этой связи наиболее целесообразно осуществлять реорганизацию нынешней системы финансового контроля России поэтапно, начиная с легко осуществимых изменений с постепенным наращиванием на последующих этапах масштабы организационно-функциональных преобразований. Такой подход позволит, по нашему мнению, ослабить противодействие существующей системы органов финансового контроля и в то же время даст возможность от этапа к этапу совершенствовать организацию системы ГФК РФ.

Принцип организационной динамичности развития единой системы ГФК РФ характеризует собой гибкость и мобильность организации и способности системы государственного финансового контроля к самоорганизации, что обеспечивает внутреннюю адаптацию системы контроля к изменениям условий внешней среды. Антиподом динамичности является организационная «жесткость» системы, порождающая застойные явления, консерватизм, угнетенность развития, резкое падение эффективности функционирования системы ГФК, не учитывающей структурных изменений во внешней среде. При этом в процессе реорганизации нынешней системы ГФК необходимо учитывать правило запрета, которое гласит, что бессмысленно тратить средства и время на преобразования сложных систем, не зная, как они устроены. Эффект от реорганизации бывает лишь в том случае, если мы знаем специфику функционирования таких сложных систем и тогда можно с минимальными затратами воздействовать на то, что для них характерно.

Таковы организационные принципы формирования целостной системы ГФК. Их роль – служить ориентирами оптимального выбора целей, функций и организационных форм контрольных органов в процессе становления и развития национальной системы государственного финансового контроля в России.

4. Основные направления деятельности контрольных органов в системе государственного финансового контроля в РФ.

Государственный финансовый контроль - это законодательно установленная деятельность органов государственной власти и управления по контролю за соблюдением финансово-хозяйственного, налогового и бюджетного законодательства, а также за сохранностью и эффективным использованием государственной собственности.

В этом случае целесообразно рассматривать систему ГФК как систему отношений, реализующуюся через подсистемы финансово-бюджетного контроля, финансово-

хозяйственного контроля, финансового контроля за управлением государственной собственностью²³.

- В бюджетном процессе на протяжении второй половины 90-х годов была очень актуальной проблема о соотношении доходов и расходов утвержденного и исполняемого бюджетов. Заметное расхождение между ними часто возникает не в силу случайных явлений, а вследствие определенных интересов исполнительной власти. Например, в 1999-2000 гг. Правительство РФ представляло проект бюджета с сильным занижением доходов. Это было, как правило, связано с тем, чтобы иметь резерв как при согласовании бюджета, так и в ходе его исполнения.

- Как видно из Таблицы 2, в 2000 г. исполнение доходов федерального бюджета по сумме превысило утвержденную сумму на 42, 0 % (для сравнения в 1999 г. – на 29,1 %). Это уже существенное превышение. В то же время исполненные расходы по сравнению с утвержденной цифрой были больше на меньшую цифру – 20,4 % (в 1999 г. – на 15,6 %). Планировался дефицит бюджета на сумму в 57,9 млрд. руб., однако вышел профицит на сумму в 102,9 млрд. руб. Вроде бы все хорошо. Но при этом более 1/3 (42,0 %) доходов, или уж 1/6 (20,4 %) точно расходовалась по усмотрению правительства, практически вне контроля со стороны законодательного и контрольного органа власти.

- Отсюда, по нашему мнению, следует первый вывод - бюджет должен быть реальным, всесторонне обоснованным. И второй вывод - необходимо законодательно установить порядок использования дополнительных доходов бюджета, в случае их перевыполнения. За выполнением этого порядка направления дополнительных доходов бюджета должен быть установлен жесткий контроль со стороны Счетной палаты.

-

- Таблица 2.

- Соотношение утвержденных и исполненных доходов и расходов федерального бюджета за 1999-2000 гг., млрд. руб.

Показатели	Утверждено	Фактическое исполнение	Уровень выполнения (%%)
1999 г.			

²³Существует точка зрения об отнесении в число подсистем ГФК финансового контроля за состоянием рынка ценных бумаг. Как известно, надзорные функции на этом рынке осуществляют ряд органов - ФКЦБ, Банк России и Министерство по антимонопольной политике. Правомерность отнесения надзорно-регулирующих функций этих органов к функциям финансового контроля, на наш, взгляд требует соответствующих исследований и обоснований.

Доходы	473,7	611,7	129,1
Расходы	575,1	664,7	115,6
Дефицит	101,4	53,0	52,2
Индекс потребительских цен, %%	120	140	116,7
2000 г.			
Доходы	797,2	1132,1	142,0
Расходы.	855,1	1029,2	120,4
Дефицит (-)	- 57,9		
Профицит (+)		+ 102,9	
Индекс потребительских цен, %%	112	120	107,1

Анализ результатов исполнения бюджетов РФ показывает, что назрела необходимость более четкой реализации функций, связанных с пополнением государственной казны и обеспечением подконтрольности расходования ее средств. В этой связи целесообразно изучить вопрос о возможности выделения Федерального казначейства из подчинения Минфину России и сделать его полностью ответственным за кассовое исполнение консолидированного бюджета. Что касается контроля над движением бюджетных средств, то казначейство эту роль в настоящее время выполнять не может, поскольку находится в ведении Минфина, от которого потенциально и могут исходить неправомерные запросы бюджетных средств.

Большое значение в системе ГФК принадлежит контролю за состоянием государственной собственности, состав которой сильно неоднороден. Госсобственность представлена государственными унитарными предприятиями (ГУП), пакетами акций АО, принадлежащими государству, недрами и другими природными ресурсами (водными, лесными и т.д.), землей, недвижимостью, объектами интеллектуальной собственности и прочими имущественными правами государства.

Перечисленные объекты существенно различаются между собой функциями, выполняемыми ими в процессе общественного воспроизводства, характером использования, экономическими характеристиками и т.д. Различный характер и природа объектов государственной собственности обуславливает необходимость использования в процессе осуществления государственного контроля за их сохранностью наряду с общими принципами его организации специфических методов и механизмов контроля.

В качестве приоритетов государственного контроля за состоянием функционирования и использования объектов государственной собственности можно

выделить:

- анализ и экспертизу качества нормативной базы, регламентирующей процессы формирования, использования, защиты государственной собственности, а также процесс ее движения, т.е. нормы хозяйственного оборота объектов государственной собственности. При этом следует иметь в виду, что центр тяжести регулирования отношений собственности, в том числе государственной, перемещается на смежные правовые институты (акционерное право, финансовое право и др.). Цель данного анализа – выявление пробелов в законодательстве, позволяющих легитимно причинять ущерб государственной собственности;
- контроль за формированием полноценной и эффективной системы правил и механизмов экономической реализации государственной собственности, включающей более жесткие и действенные санкции за причинение ущерба государственной собственности, усиливающей элементы государственного принуждения к обеспечению сохранности государственной собственности;
- оценка состояния и действенности организационной структуры государственного контроля за сохранностью и использованием материальных объектов государственной собственности;
- анализ качества выполнения государством функций собственника в лице его органов и представителей, уполномоченных осуществлять полномочия государства как собственника;
- контроль за процессом лоббирования, особенно естественными монополиями, крупным бизнесом, выгодных для них правовых норм, в том числе и причиняющих ущерб государственной собственности;
- контроль за состоянием учета объектов государственной собственности, включая нематериальные активы и прочие имущественные права государства.

Формирование системы государственного контроля за финансово-хозяйственной деятельностью корпораций, по нашему мнению, является наименее разработанной проблемой.

Специфика корпоративного сектора экономики состоит в том, что он охватывает в первую очередь акционерные общества, где личный интерес реализуется исключительно через интерес группы и куда вмешательство государство строго ограничено рамками закона. В этой связи выполнение задач государственного финансового контроля за деятельностью корпораций, осуществляемый на принципах невмешательства в экономическую стратегию или хозяйственные дела корпорации, предполагает собой

главным образом контроль за результатами финансово-хозяйственной деятельности и соблюдением финансовой дисциплины.

Контроль за соблюдением финансовой дисциплины предполагает проверку выполнения законов и других нормативно – правовых актов финансово-хозяйственного характера, позволяя поддерживать устойчивость бюджетных процессов и стабильность государственного финансового устройства, вовремя вскрывать отклонения от заданных законодательно установленных правил и процедур, а также вносить в них необходимые коррективы.

Необходимость и правомерность ГФК за финансово-хозяйственной деятельностью корпораций диктуется следующими причинами.

1. Многие негосударственные предприятия являются по существу субъектами смешанной формы собственности с участием государственного капитала. Наличие последнего служит основанием для осуществления государственного финансового контроля.

2. Собственность, которой распоряжаются современные российские корпорации, перешло к ним в ходе приватизации государственной собственности в значительной мере бесплатно, либо по многократно заниженной цене. Главным обоснованием подобных преобразований в отношении собственности, как известно, служило требование повышения эффективности производства. Поэтому государство в праве контролировать деятельность корпораций с точки зрения эффективности использования переданного им капитала.

3. Предприятия негосударственного сектора несут конкретные финансовые обязательства как перед государством – в части выплаты налогов и возврата полученных кредитных средств, - так и перед гражданами и юридическими лицами, являющимися их акционерами.

Основное содержание государственного финансового контроля за деятельностью корпораций можно сформулировать следующим образом:

а) проверка выполнения финансовых обязательств перед государством, другими организациями и гражданами;

б) проверка правильности использования организациями полученных из бюджетной системы средств на безвозвратной или возвратной основе;

в) проверка соблюдения правил совершения финансовых операций, расчетов и хранения денежных средств;

г) устранение и предупреждение нарушений финансовой дисциплины.

Все это должно основываться на прозрачности финансовой и хозяйственной деятельности корпораций и их объединений, соблюдения ими финансовой дисциплины, что, в свою очередь, предполагает разработку новой единой системы нормативов, стандартов и требований к отчетности корпораций.

5. Предложения по совершенствованию организации системы государственного финансового контроля в РФ.

Задачи совершенствования сложившейся системы ГФК объективно требуют разработки:

- научных основ реорганизации органов государственного финансового контроля и создания целостной системы, включающей две разноуровневые подсистемы – органы ГФК законодательной (представительной) власти и органы ГФК исполнительной власти;
- механизма взаимодействия органов внутри каждой подсистемы, между подсистемами и между системой ГФК и формирующейся системой муниципального финансового контроля (МФК).

Опираясь на вышеперечисленные разработки, предстоит:

- обосновать предложения к проекту федерального закона «О государственном финансовом контроле в Российской Федерации» (прошедшему в Госдуме РФ только первое чтение) и изложить его в концептуально расширенной плоскости – «О единой системе общегосударственного финансового контроля в Российской Федерации»;
- выработать согласованную концепцию координации деятельности всех контрольных органов и на этой основе ежегодно составлять Единый план мероприятий общегосударственного финансового контроля в Российской Федерации, законодательно утверждаемый на всех уровнях государственной власти и местного самоуправления. Наличие согласованных и запланированных мероприятий позволит сконцентрировать усилия контрольных органов на наиболее насущных проблемах, избежать дублирования и волюнтаризма. Заметим, что в Советском Союзе такой Единый план государственного контроля разрабатывался Комитетом народного контроля СССР.
- Определиться по одному из самых сложных вопросов, суть которого состоит в установлении органа, наделяемого статусом высшего органа общегосударственного финансового контроля в Российской Федерации.
- Разработать научно-методические основы комплексной оценки социально-экономической эффективности системы ГФК, деятельности ее подсистем (уровней) и отдельных контрольных органов. Необходимо обосновать систему показателей

эффективности финансового контроля, учитывающих критерии результативности, действенности и экономичности.

Обзор выступлений участников «Круглого стола»

26 декабря 2001 года в Москве в Институте экономики АН России был проведен «Круглый стол», посвященный проблемам формирования системы общегосударственного финансового контроля в Российской Федерации. За «Круглым столом» прошла встреча ученых и специалистов в сфере экономики и финансов, представителей ведущих экономических вузов и исследовательских центров страны.

В своем вступительном слове директор ИЭ РАН академик *Л. И. Абалкин* отметил, что проведение таких «Круглых столов» в Институте экономики – это традиционная форма начала тех или иных исследовательских проектов. Отметив актуальность темы, *Л.И. Абалкин* выделил три группы проблем в организации системы государственного финансового контроля (ГФК), рассматриваемых в представленном докладе Центра институциональных и микроэкономических исследований Института экономики РАН: контроль за доходами и расходами бюджета; контроль за использованием государственной собственности; контроль за финансово-хозяйственной деятельностью корпораций. Особое внимание академик уделил вопросам эффективности контроля за получением доходов федерального и консолидированного бюджета и рациональным использованием их в целях государства, подчеркнув, что бюджет страны – это, прежде всего закон, обязательный как для тех, кто платит налоги, так и для тех, кто их расходует. В тоже время *Л.И. Абалкин* отметил, что высказанные в докладе определенные взгляды и позиции на содержание, формы и методы ГФК представляются ему не бесспорными и требуют обсуждения и дополнительной аргументации.

Среди всего комплекса вопросов, обсуждаемых участниками «Круглого стола», можно выделить следующие основные проблемы, вызвавшие наиболее острые дискуссии:

- методологические основы формирования системы государственного финансового контроля;
- концептуальный подход к реформированию системы государственного финансового контроля, в том числе роли и функций Счетной палаты РФ;
- принципы деятельности системы государственного финансового контроля;
- функции общегосударственного финансового контроля;
- основные сферы деятельности и особенности деятельности контрольных органов в Российской Федерации.

С докладом, представляющим научную концепцию формирования системы государственного финансового контроля в РФ с точки зрения организационно - управленческого аспекта, выступил руководитель Центра институциональных и микроэкономических исследований ИЭ РАН, д.э.н. *С.А. Андриюшин*. В своем выступлении докладчик охарактеризовал концептуальные подходы к разработке научных основ организации системы ГФК. По мнению докладчика, для получения более объективной оценки организации системы ГФК и разработки направления ее реформирования необходим научный анализ, опирающийся на определенный *методологический* инструментарий. Такой инструментарий рассмотрен в докладе в виде совокупности методов, изложенных *с позиций преемственности, альтернативности и системности*.

Определение методологических основ с позиций преемственности показывает, что если осуществлять построение системы ГФК в РФ по опыту организации финансового контроля периода СССР, то мы получим жестко выстроенную вертикаль контрольных органов. В то же время наработанный годами опыт ежегодного составления Единого плана государственного контроля, безусловно может быть использован в целях организации и функционирования единой системы ГФК.

Определение методологических основ с позиций альтернативности позволяет выявить *организационные основы*, необходимые для функционирования системы ГФК в современных условиях. К ним, в частности, относятся: установление одной ревизионной инстанции, которой были бы подотчетны контрольные органы всех ветвей власти страны; целостность системы контроля и непротиворечивость ее отдельных звеньев; введение системы встроенных механизмов перепроверки данных, получаемых контролирующими органами и т.д.

Выявление методологических основ с позиций системности предполагает рассмотрение процесса формирования системы ГФК через призму организационных принципов. С.А.Андриюшин выделил следующие *организационные принципы* построения единой системы государственного финансового контроля: концентрированность действий, комплексность действий, выделение решающего звена, поэтапность развития и организационная динамичность.

Выбор этих принципов обосновывается рассмотрением государственного финансового контроля не с позиций контроля как функции управления (в этом аспекте большинство участников обсуждения называли основные принципы финансового контроля, такие как законность, эффективность, действенность, ответственность, полнота охвата, гласность и т.д.), а с позиций формирования целостной системы ГФК.

Определенная новизна подхода прозвучала при рассмотрении докладчиком содержания государственного *финансового контроля как функции управления*. В традиционном понимании, и в соответствии с принятыми законодательными актами, все содержание ГФК можно свести к контролю: за исполнением федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов; за организацией денежного обращения и использования кредитных ресурсов; состоянием государственного внутреннего и внешнего долга; за состоянием государственных резервов; предоставлением финансовых, налоговых льгот и преимуществ.

Вместе с тем вне сферы государственного финансового контроля остается финансовый контроль сохранности и эффективности управления государственной собственности, в том числе за нематериальными активами (в первую очередь, объектами интеллектуальной собственности) и прочими имущественными правами государства, а также контроль за финансово - хозяйственной деятельностью корпораций. В связи с этим в докладе подчеркивается необходимость расширения задач и функций системы ГФК.

В заключении С.А.Андрюшин предложил ГФК рассматривать как часть (подсистему) более широкой системы общегосударственного финансового контроля (ОГФК). При этом формирование системы ОГФК предусматривает создание целостной системы, включающей две разноуровневые подсистемы – органы ГФК законодательной (представительной) власти и органы ГФК исполнительной власти и разработку механизма взаимодействия органов внутри каждой подсистемы, между подсистемами и между системой ГФК и формирующейся системой муниципального финансового контроля (МФК). Все это дает автору основание добиваться изложения федерального закона «О государственном финансовом контроле в Российской Федерации» в концептуально расширительной плоскости – «О единой системе общегосударственного финансового контроля в Российской Федерации».

Отдельные положения доклада стали предметом дискуссии участников «Круглого стола». В своем выступлении зав. кафедрой финансов Финансовой академии при Правительстве РФ д.э.н., проф. *В.М.Родионова* отметила несколько основных моментов. Во-первых, при реформировании системы финансового контроля, возможного расширения сфер деятельности этих органов, надо отталкиваться от финансового контроля как функции управления, исходя из этого, прорабатывать методологические подходы к построению системы, ее содержанию, назначению, целям и задачам.

Во-вторых, при разработке методологических подходов формирования системы финансового контроля необходимо учитывать тот ценный научный багаж, который накоплен в нашей стране, в том числе в советское время. Это работы А.А. Вознесенского,

Ю.А.Данилевского, заложившие теоретико - методологическую основу организации системы государственного финансового контроля. За эти годы сложился так же определенный понятийный аппарат, устоявшаяся терминология, вошедшая во все официальные документы, научные работы и учебники. С точки зрения этого понятийного аппарата, предложенный в докладе термин «общегосударственный финансовый контроль» представляется не очень удачным.

По мнению В.М.Родионовой, изменение условий деятельности, дробление органов финансового контроля приводит к тому, что некоторые термины пересматриваются и корректируются, однако, этот процесс должен быть теоретически обоснован с учетом особенностей и традиций практического применения этой терминологии. В соответствии со сложившимся понятийным аппаратом есть четкая классификация видов, форм и методов финансового контроля. В соответствии с ней существует государственный контроль, который включает в себя общегосударственный, бюджетно-финансовый и ведомственный, что не совпадает с предложенной в докладе структурой.

Одна из важнейших проблем, требующих обсуждения и обоснования, заключается в выработке принципов формирования системы ГФК в РФ. По какому пути пойти? В условиях, когда выстраивается вертикаль исполнительных органов, восстанавливаются принципы государственности, пойти по пути формирования жесткой вертикали, связывающей все контрольные органы страны сверху донизу и подчиненные единому контрольному органу федерального подчинения, либо Счетной Палате РФ, либо Главному контрольному управлению Президента РФ. Или по пути организации ГФК, основанного на более демократических принципах, на рациональном соотношении между элементами централизации и децентрализации органов контроля, опирающейся на существующее федеративное устройство государства и конституционное разделение уровней и ветвей законодательной и исполнительной власти.

Далее в своем выступлении В.М.Родионова подчеркнула, что каждый из подходов требует серьезной проработки, однако, разрабатываемая концепция формирования государственного финансового контроля не должна вступать в противоречие с основополагающим законодательным актами страны - Конституцией, Гражданским кодексом, а также соответствовать Бюджетному и Налоговому кодексам.

Обсуждение данной позиции по отношению к рассматриваемой проблеме продолжил зав. отделом НИФИ Минфина РФ к.э.н. *Л.Н.Овсянников*. По его мнению, в соответствии с Конституцией РФ роль высшего органа финансового контроля в системе ГФК должна выполнять Счетная палата РФ. В этих целях необходимо расширить ее

полномочия на основе внесения в установленном порядке поправок в Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации».

С точки зрения Л.Н.Овсянникова, на современном этапе, в первую очередь, необходимо добиваться принятия Закона о государственном финансовом контроле. Без соответствующей законодательной базы говорить о развитии и повышении эффективности деятельности ГФК не представляется возможным. Автор так же отметил, что отсутствие координации исследовательской работы, недостаточное внимание к наработанному научно- методическому материалу, в том числе в отраслевых институтах за последние перестроечные годы, в целом снижает результативность научного поиска.

По сути, нужно разработать теоретически и практически один важный вопрос, подытожил в заключении Л.Н.Овсянников, - все государственные средства в любой форме и из любых источников должны контролироваться в полном объеме и с определенной периодичностью.

Консолидации системы государственного финансового контроля и усилении ее результативности было посвящено выступление главного научного сотрудника Центра институциональных и микроэкономических исследований ИЭ РАН, д.э.н., проф. *Г.Н.Чубакова*. В рамках концепции рассматриваемой проблемы автор обосновал и содержательно раскрыл цели, принципы и функции государственного финансового контроля. Г.Н.Чубаков вынес на обсуждение следующие основные предложения по организации *консолидированной системы финансового контроля* в РФ.

Во-первых, разделяя мнение предыдущего докладчика, автор считает целесообразным сделать высшим органом государственного финансового контроля в стране Счетную палату Федерального Собрания РФ. Статус Счетной палаты определен Конституцией РФ ст.101, п.5. По мнению Г.Н.Чубакова, необходимо внести соответствующие изменения в данную статью Конституции РФ, наделив Счетную палату Федерального Собрания *более широкими функциями и полномочиями*.

- Во-вторых, создать в Федеральном Собрании РФ *комиссию при Счетной палате из состава депутатов Государственной Думы и Совета Федерации*, которая осуществляла бы более тесное взаимодействие Федерального Собрания со Счетной палатой, а также выполняла бы роль наблюдательного органа за её деятельностью.

- В-третьих, подготовить проект Закона РФ "О единой системе государственного финансового контроля", в котором предусмотреть функции и права различных органов финансового контроля, права и функции Счетной палаты, взаимодействие всех органов, осуществляющих государственный финансовый контроль и другое.

- Счетная палата, не нарушая самостоятельности и специфичности функций соответствующих контрольных финансовых органов, будет выполнять функции координации их деятельности, за исключением Главного контрольного управления при Президенте РФ. Для реализации указанных функций под руководством Счетной палаты должна быть выработана согласованная *Концепция координации деятельности государственных органов финансового контроля*, которая может быть принята в качестве закона, обязательного для всех этих подразделений.

- В-четвертых, в Российской Федерации должен разрабатываться и ежегодно утверждаться *Единый план мероприятий по реализации государственного финансового контроля*, что позволит сконцентрировать усилия финансовых контрольных органов на наиболее нуждающихся в проверке объектах, избежать дублирования контрольных мероприятий.

- Что касается возможных подходов к реформированию и организации системы ГФК, по мнению автора, целесообразно изучить конституционные возможности и реальную необходимость создания вертикальной системы государственного финансового контроля без ущемления прав субъектов Федерации. Возможно, следует осуществлять финансовый контроль за использованием в субъектах Федерации средств, выделяемых федеральным бюджетом, и за аудитом, в части уплаты налогов, направляемых в федеральный бюджет. В свою очередь, субъекты Федерации должны сами организовывать контроль за формированием и исполнением собственного бюджета.

Проблемам деятельности муниципальных органов финансового контроля (МФК) было посвящено выступление главы Ногинского района Московской области к.э.н. *В.Н. Лаптева*. Он отметил, что на современном этапе система МФК находится в стадии становления. В Ногинском районе муниципальное казначейство было создано по инициативе администрации для контроля за налоговыми поступлениями в местный бюджет после августовского кризиса 1998г.

В настоящее время в соответствии с законодательством основными функциями муниципального казначейства является контроль за доходами и расходами муниципального бюджета. Для осуществления более полного контроля за расходами 13 административно-территориальных, входящих в состав Ногинского района создано финансовое подразделение, одной из основных задач которого является финансовый мониторинг и управление движением денежных средств. Наряду с финансовым управлением администрацией района было принято решение о формировании муниципальной налоговой инспекции в целях учета налогоплательщиков и контроля за поступлением платежей по местным налогам и сборам.

В целом, опыт работы муниципальных органов финансового контроля Ногинского района показал высокую эффективность их деятельности с точки зрения организации жесткого контроля за бюджетными средствами, что дает основание В.Н.Лаптеву сделать вывод о приоритетном значении развития МФК как подсистемы общегосударственного государственного финансового контроля в РФ.

Зам. руководителя Центра институциональных и микроэкономических исследований ИЭ РАН, д.э.н., проф. *А.З. Дадашев* обратил внимание присутствующих на правомочность введения в понятийный аппарат термина «общегосударственный финансовый контроль» для обозначения консолидированной публичной системы финансового контроля в Российской Федерации, включающего государственную и муниципальную подсистемы. Он остановился на двух основных моментах.

Переход к рыночной экономике продиктовал необходимость появления независимого аудита, которого в советское время не существовало в качестве отдельного звена системы финансового контроля. Во времена А.А.Вознесенского не было и муниципального финансового контроля, так как на всех уровнях управления экономикой существовал только государственный контроль. В современных условиях возникла необходимость в уточнении понятия, обозначающего консолидацию в общей системе финансового контроля новых ее звеньев. И поэтому введение в научный оборот термина *общегосударственный финансовый контроль*, консолидирующего двухуровневый государственный и муниципальный финансовый контроль диктуется объективной необходимостью.

Во второй части своего выступления А.З.Дадашев изложил принципы, которые, по его мнению, должны служить основой становления и функционирования системы общегосударственного финансового контроля. В их числе: принцип достаточности законодательно установленных полномочий для контрольных органов обеих ветвей государственной власти и органов местного самоуправления; принцип объективности и гласности деятельности органов ОГФК; принцип неотвратимости наказания за нарушения установленных законом норм финансовой дисциплины (налоговой, бюджетной и т.д.); принцип планомерности в системе отбора объектов финансового контроля, основанной на цикличности, периодичности проверок; принцип консолидированного взаимодействия органов общегосударственной системы финансового контроля, осуществляемого в форме совместных проверок и других организационных формах временного характера; принцип эффективности деятельности.

В заключении, автор обратил внимание участников «Круглого стола» на важность и острую необходимость разработки методических основ, критериев и системы показателей для оценки эффективности деятельности органов ОГФК.

Проблемам эффективности взаимодействия органов государственного финансового контроля посвятил свое выступление руководитель инспекции МНС РФ №27 по ЮЗАО г. Москвы *А.В. Лобанов*. Взаимодействие налоговых инспекций с другими государственными органами в ходе реализации их контрольных функций осуществляется по двум основным направлениям – в сфере совместных контрольных мероприятий и в сфере обмена информацией.

Действующим законодательством налоговым органам предоставлены широкие права по осуществлению налогового контроля и сбора доказательств совершения налоговых правонарушений. В этой связи налоговая инспекция в настоящее время, располагает наиболее полной и достоверной информацией о налогоплательщиках - предприятиях и физических лицах.

С одной стороны, предоставление информации о налогоплательщиках сторонним организациям (правоохранительным органам, судам, судебным приставам, финансовым органам, государственным внебюджетным фондам и т.д.) по их запросам является весьма объемной и трудоемкой работой. Поток запросов, поступающих в инспекцию, постоянно растет. Соответственно, будут нарастать и затраты ресурсов налоговых инспекций на переписку с этими организациями, что приводит к снижению эффективности основной деятельности, связанной со сбором налогов. Например, только от судебных приставов – исполнителей районная налоговая инспекция в г. Москве получает до 40 запросов в день, а срок ответа на них – 3 календарных дня.

С другой стороны, налоговым органам для качественного выполнения своих функций часто бывает нужна информация, которой располагают другие государственные органы. Так, контроль за полнотой и своевременностью уплаты налогов невозможен без информации о зачислении платежей в бюджетную систему, поступающей из органов федерального казначейства и местных финансовых органов, без информации таможенных органов и т.д. Таким образом, *резервом повышения информационного взаимодействия государственных финансовых органов является внедрение современных технологий.*

По мнению *А.В. Лобанова*, это позволит, во-первых, существенно ускорить обмен необходимыми сведениями, во-вторых, сократить затраты всех контролирующих органов на делопроизводство и наконец, обеспечить выполнение всех требований по защите информации в ходе переписки, так как современные технические и программные средства дают возможность защиты от несанкционированного доступа. Основным препятствием на

пути внедрения современных технологий при обмене информацией между органами ГФК является отсутствие законодательных норм, предусматривающих и регламентирующих такую возможность.

На примере реализации функций финансового контроля в государственных внебюджетных фондах д.э.н. *В.К.Бурлачков* из Академии труда и социальных отношений показал возможные особенности организации этого вида деятельности в зависимости от специфики объектов контроля.

Особую актуальность проблеме организации финансового контроля в системе обязательного социального страхования придает начавшаяся реформа пенсионной системы. Принятые Государственной Думой РФ в первом чтении законопроекты по пенсионной реформе предусматривают формирование смешанной распределительно-накопительной пенсионной системы. В соответствии с проектом закона «Об управлении средствами государственного пенсионного обеспечения (страхования) в РФ» средства государственного пенсионного страхования являются федеральной собственностью, а контроль за их расходованием осуществляется Счетной палатой РФ и Наблюдательным советом Пенсионного фонда РФ, создаваемым в порядке, определяемым Правительством РФ.

В то же время предусмотренные в законопроекте контролирующие органы и формы контроля не в состоянии охватить всю предполагаемую деятельность Пенсионного фонда РФ. В связи с этим, по мнению В.К.Бурлачкова, необходимо в проектах законов о пенсионной реформе более четко прописать систему финансового контроля. В структуре фонда следует законодательно предусмотреть внутреннюю ревизионную службу, контролирующую изменения начислений на индивидуальных лицевых счетах застрахованных. В состав правления пенсионного фонда должны входить на паритетной основе представители объединений работников и работодателей.

Контроль за инвестированием свободных средств должен обеспечиваться межведомственной комиссией из представителей Центрального банка РФ и министерств экономического блока. Законодательно следует также разграничить сферы государственного контроля, внутреннего и внешнего аудита, общественного контроля. При этом особенно четко необходимо определить задачи и функции государственного контроля, как основного, в целях обеспечения эффективной деятельности всей системы социального страхования.

Наиболее острую дискуссию вызвало обсуждение проблемы *государственного финансового контроля в корпоративном секторе* экономики. Участники «Круглого стола» пришли к выводу, что вопросы формирования эффективной системы контроля за

финансово-хозяйственной деятельностью корпораций являются наименее разработанными, но чрезвычайно актуальными. Специфика корпоративного сектора экономики заключается в том, что это сектор не просто частных, а акционерных интересов, где личный интерес реализуется исключительно через интерес группы и куда вмешательство государства строго ограничено рамками закона. В этой связи выполнение *задач государственного финансового контроля за деятельностью корпораций должно осуществляться на принципах невмешательства* в экономическую стратегию или хозяйственные дела корпорации, что предполагает в первую очередь контроль за *результатами* финансовой и хозяйственной деятельности и *соблюдением финансовой дисциплины*.

По мнению ведущего научного сотрудника Центра институциональных и микроэкономических исследований ИЭ РАН к.э.н. *Ю.Г.Павленко*, представляется правомочным расширить функции ГФК и на хозяйственно-финансовую деятельность корпораций. Подобный подход диктуется следующими обстоятельствами. Во-первых, возросшее влияние корпораций в современной экономике и обществе в целом таково, что государство вынуждено принять на себя дополнительные функции по защите, как своих финансовых интересов, так и интересов других хозяйствующих субъектов и граждан от злоупотреблений со стороны тех или иных корпораций. Во-вторых, переходный характер российской экономики объективно усиливает роль контроля и, в частности, финансового контроля над хозяйствующими субъектами в качестве одного из важнейших элементов системы государственного управления экономикой.

В тоже время автор обратил внимание участников встречи *на недостатки существующей системы* государственного финансового контроля, которые нельзя недооценивать. Контрольные органы обладают возможностями на законной основе собрать информацию против любого чиновника, любой коммерческой структуры, приватизационной сделки со всеми вытекающими последствиями. В этом смысле контрольные органы являются не только составной частью процесса государственного управления экономикой, но и *эффективным инструментом экономической борьбы*. Подобная двойственность государственного контроля приводит к его использованию в качестве инструмента экономической борьбы и, тем самым, мешает, тормозит его развитие в качестве важнейшей составной части процесса управления.

Представленный доклад и состоявшееся обсуждение вопросов организации и развития финансового контроля является, по мнению зав. отделом редакции журнала «Вопросы экономики» *С.Ю. Винокура*, одной из немногих серьезных попыток осмысления данной проблемы, особенно с точки зрения научного анализа. Однако,

заметил автор, необходимо выделить два аспекта при рассмотрении концепции общегосударственного финансового контроля: научный и практический. С точки зрения академического анализа, представляется обоснованным предлагаемый авторами доклада и поддержанный ранее выступающими тезис о необходимости расширения функций и сфер государственного финансового контроля. В то же время необходимо четко представлять возможные последствия такого подхода на практике для деятельности предприятий в условиях рыночных отношений, для частного бизнеса. В частности, автор выразил принципиальное несогласие с предложением о необходимости выполнения органами финансового контроля в переходной экономике не только функций отслеживания финансовой дисциплины, но и ориентации финансовых потоков.

По мнению С.Ю.Винокура, деятельность органов государственного финансового контроля должна быть ограничена теми задачами и полномочиями, которые закреплены за ними в настоящее время законодательно. Данные органы не должны вырабатывать экономическую политику. В этой связи не представляется целесообразным изменение законодательства, в том числе Конституции РФ, в целях наделения Счетной палаты более широкими и властными полномочиями, превращения ее в своеобразного «административного монстра», контролирующего все сферы экономики. Следует учитывать нашу специфику - опасность коррупции, тот факт, что чем больше и жестче контроль, чем шире полномочия, тем больше соблазн у чиновников, его осуществляющих, использовать свою власть в личных интересах.

В своем выступлении С.Ю. Винокур обратил внимание участников «Круглого стола» на важный момент проблемы, который в докладе и обсуждении не получил должного отражения. Есть ли у государства ресурсы и профессиональные кадры для создания предлагаемой в рамках концепции мощной структуры государственного финансового контроля. С точки зрения автора, стоимость такой системы, издержки контроля будут очень высоки, что приведет к общей низкой экономической эффективности финансового контроля.

В определенную полемику с ранее выступающим автором вступил зам. начальника Академии налоговой полиции ФСНП России *д.э.н., проф. А.Е. Городецкий*. Он аргументировал следующие основные положения по принципиальным вопросам.

Во-первых, контроль - это во многом наведение порядка и отслеживание, мониторинг установленного в соответствии с законодательством порядка. В нашей экономической литературе, да и на практике, если только речь идет о наведении порядка, сразу возникают вопросы, как государственный контроль сочетается с рыночной экономикой. По мнению автора, государственный контроль является необходимым

элементом рыночной экономики. За рубежом системы государственного финансового контроля формировались в странах с рыночной экономикой в течение длительного времени и эволюционно отлажены, при этом они работают настолько четко, что практически незаметны. Например, в США жесточайшую систему контроля возглавляет ФБР.

Во-вторых, в настоящее время Международным валютным фондом подготовлены материалы по реформированию международной финансовой системы, в том числе они включают рекомендации по реформированию национальных финансовых систем в странах с переходной экономикой. В качестве одного из основополагающих принципов реформирования предлагается сочетание системы макрорегулирования с системами финансового контроля.

В-третьих, институциональные формы бизнеса, которые сложились, делают систему финансовых потоков и потоков активов совершенно неуправляемой с точки зрения национальных интересов, с позиций обычных правил эффективного ведения бизнеса, правил честной конкуренции. Необходимо комплексно оценить эту проблему и создать механизм противодействий.

В заключении А.Е.Городецкий подчеркнул, что эффективное развитие российской экономики возможно только при условии формирования жесткой скоординированной системы финансового контроля, включающей институты финансового контроля с заданными целями, функциями и механизмами.

По мнению ведущего научного сотрудника ИМЭПИ РАН, к.э.н *М.А. Дерябиной*, авторы обсуждаемого доклада совершенно справедливо отнесли проблемы государственного контроля за финансово-хозяйственной деятельностью корпораций к числу наименее разработанных. И дело не только в несовершенстве или правовой недоработанности норм и методов такого контроля в условиях смешанной формы собственности и даже не в плохой защищенности права собственности, на которую так часто ссылаются. Сейчас, по прошествии почти десятилетия реформ, все еще не до конца ясными остаются такие ключевые понятия, как право собственности, корпоративный и государственный контроль, контракты, ответственность и многое другое. Теоретическая экономическая мысль не всегда поспевает за динамикой российских реалий. Размытость отношений и правомочий собственности нередко порождала и порождает глубокие корпоративные конфликты, жертвой которых чаще всего становится именно собственность государства.

Однако есть основания считать, что теперь положение будет постепенно меняться в сторону большей защищенности прав государства как собственника, так как в

современной экономической политике совершенно явственно обозначились тенденции, которые способствуют улучшению качества и общему упорядочению контроля государства над находящимся в его собственности капиталом. Во-первых, в реализуемые схемы приватизации включается в качестве обязательного условия сохранение, а если нужно, то и восстановление структуры собственности компаний, которая сложилась до кризиса 1998г.

Во-вторых, государство после некорректно проведенных залоговых аукционов и некоторых других сделок с имуществом ряда привлекательных компаний стремится к восстановлению неправомерно утраченного контроля.

В-третьих, государство намерено препятствовать размыванию своих активов через манипуляции с акционерным капиталом дочерних компаний.

В своем выступлении М.А.Дерябина отдельно выделила проблему контроля за управлением нематериальными активами государства, в том числе интеллектуальной собственностью. В настоящее время предприятия (менеджмент) в корпоративном секторе экономики, как правило, не легитимно используют в своих интересах государственную интеллектуальную собственность. А между тем государство как собственник имеет право самостоятельно решать, кому предоставить правомочие на пользование объектами интеллектуальной собственности.

Данную тему продолжил доцент МАТИ, к.т.н. *В.А.Проскуряков*. Он, в частности отметил, что эффективный контроль за государственными активами, в особенности нематериальными, возможен только при условии наличия комплекса методических документов, которые позволяли бы соответствующим органам производить адекватную оценку нематериальных активов, интеллектуальной собственности, которая создается.

Зав. сектором Центра политико-экономических исследований ИЭ РАН д.э.н. *И.В.Караваева* предложила скорректировать сам подход к рассмотрению проблемы организации государственного финансового контроля, сделать его более концептуальным. Роль, задачи и функции государственного контроля необходимо рассматривать в рамках системы государственного регулирования рыночной экономики. Это позволит связать конкретные вопросы, которые обсуждались в процессе заседания воедино, а также разработать в рамках одной общей системы механизмы взаимодействия финансового контроля с другими финансовыми институтами - налоговыми, бюджетными, управления государственной собственностью, в том числе в корпоративном секторе.

В своем выступлении зав. сектором Центра институциональных и микроэкономических исследований ИЭ РАН д.э.н., проф. *А.Г.Зельднер* подчеркнул целесообразность и обоснованность разработки форм и методов деятельности ГФК

именно в рамках системы государственного регулирования рыночной экономики с учетом специфики современного переходного периода. По мнению А.Г.Зельднера, концепция финансового контроля должна разрабатываться с позиций необходимости сохранения национального богатства, обеспечения экономической безопасности страны.

Участники «Круглого стола» пришли к заключению, что важным элементом формирования и развития государственного финансового контроля в РФ должна стать *система подготовки и профессионального обучения кадров*. Это объясняется тем, что для осуществления эффективного финансового контроля за расходованием бюджетных средств, за сохранностью и использованием государственной собственности, для предотвращения нарушений финансовой дисциплины в деятельности корпораций, специалисты органов ГФК должны обладать знаниями и навыками не только для проведения проверок налоговой дисциплины, исполнения бюджета по доходам и расходам. По мнению Г.Н.Чубакова, этот очень важный, но «арифметический» уровень работы, необходимо поднимать до комплексного финансово-экономического анализа и контроля, что предполагает иную квалификацию кадров. Значительное отставание в подготовке специалистов, В.А.Проскуряков связывает с отсутствием базовых методических пособий и рекомендаций для проведения финансового анализа и контроля, особенно в сфере нетрадиционных видов деятельности, таких как предотвращение легализации доходов, полученных преступным путем, вывоз капитала и нематериальных активов. Для решения проблемы специальной подготовки кадров сделан важный шаг: в рамках вузовской специальности «финансы и кредит» вводится специализации «финансовый контроль», в том числе государственный и муниципальный.