Шевлоков Валентин Зедович. Формирование институциональных основ финансового контроля государства : Дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.10 : Санкт-Петербург, 2003 276 c. РГБ ОД, 71:04-8/31-2

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. Основные институты финансового контроля государства 20

1.1. Институциональный подход к собственности, власти и контролю 20

1.2. Преемственность и новации во взглядах на финансовый контроль 33

1.3. Пучок отношений хозяйственной власти государства 45

1.4. Институты финансового контроля на основе ветвей

пучка власти 59

ГЛАВА 2. Институт текущего бюджетного и внебюджетного финансового контроля государства 68

2.1. Миссия института финансового контроля над текущими бюджетными и внебюджетными потоками 68

2.2. Предпосылки формирования двух ветвей финансового контроля государства над текущими бюджетными и внебюджетными потоками 82

2.3. Стратегия формирования институтов двух ветвей текущего бюджетного и внебюджетного финансового контроля государства - Министерства финансов и Счетной палаты 102

2.4. Противоречия процесса формирования и развития института финансово-бюджетного контроля государства 116

ГЛАВА 3. Институт инвестиционно-финансового контроля государства 136

3.1. Миссия института инвестиционно-финансового контроля государства 136

3.2. Предпосылки формирования института инвестиционно-финансового контроля государства 145

3.3. Стратегия формирования института инвестиционно-финансового контроля государства 161

3.4. Противоречия развития института инвестиционно-финансового контроля государства 174

ГЛАВА 4. Независимый аудит как институт финансового контроля государства 189

4.1. Миссия независимого аудита 189

4.2. Становление независимого аудита в России 199

4.3. Противоречия развития независимого аудита 216

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 228

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ 249

**Введение к работе**

*Актуальность темы исследования.*Рыночная трансформация экономики России привела к глубоким общественно-хозяйственным изменениям, сформировала качественно новые для страны экономические явления. За исторически короткий промежуток времени возродилась частная собственность; встал на ноги отечественный капитал; сложился рынок труда; практически полностью перестроилась финансовая система; кардинально изменилась роль государства в процессе развития национальной экономики.

Государство перестало быть собственником факторов производства, единственным распорядителем инвестиционных потоков, центром процесса директивного планирования. Начальная фаза рыночной трансформации экономики России привела даже к свертыванию государственного регулирования хозяйственных процессов. На какое-то время процесс первоначального накопления капитала взял верх над институтами и функциями государственной поддержки социальной сферы и др.

Однако в конце 90-х гг. XX века явственно обозначилась общественная потребность в утверждении качественно новых функций и институтов государственного регулирования социально-экономического развития страны. Неразвитость или полное отсутствие таких функций и институтов привели к потере управляемости национальным воспроизводственным процессом, росту государственного долга, развалу фондового рынка и инвестиционного процесса.

Речь не идет о простом возврате к прежним методам директивного управления, планирования и всеобъемлющего контроля. Активное использование рыночных механизмов сужает сферу государственного вмешательства в экономику, обусловливает переход к адекватным рыночной среде способам регулирования хозяйственных процессов. Основными функциями государства в данной сфере становятся стратегическое обеспечение эффективности и устойчивости воспроизводственных процессов, согласование интересов главных

субъектов хозяйствования и контроль за реализацией общенациональных целей.

Финансовый контроль является важнейшим элементом системы государственного контроля в условиях рыночной экономики. Проверка законности, целесообразности и эффективности формирования, распределения и использования денежных фондов и потоков, подведомственных государству, позволяет последнему четко оценивать результаты и отдаленные последствия проводимой экономической политики, вносить необходимые коррективы и устанавливать перспективные цели общественно-хозяйственного развития. Опыт наиболее развитых стран мира свидетельствует, что финансовый контроль становится одним из наиболее действенных инструментов регулирования рыночной экономики.

Финансовый контроль государства исходит из финансовых ресурсов государства, целей соответствующей финансовой политики и полученных в процессе реализации указанных целей конкретных финансовых результатов. Триада «ресурсы — цели — результаты» последовательно отслеживается, анализируется и оценивается под углом зрения эффективности проводимой государственной политики.

Институт финансового контроля в развитых странах мира представляет собой устойчивый, вполне определившийся в своем развитии элемент общей структуры государственной власти, управления и контроля. Вместе с тем, он выступает как неотъемлемый элемент финансового механизма всего национального рыночного хозяйства.

Более того, институт финансового контроля последовательно вписывается в процесс экономической интеграции национальных экономик и становится существенным элементом финансового механизма интенсивно развивающегося мирового хозяйства. Иная картина в России. Здесь институт финансового контроля только формируется. Государство постепенно осваивает свои контрольные функции, создаёт и видоизменяет структуры финансового контроля; в этом

**6**плане правомерно говорить о становлении финансового контроля государства. Институциональные основы последнего складываются в процессе оформления системы государственной власти и управления, а также в процессе установления функций государственного регулирования существенно-хозяйственной жизни, адекватных рыночной экономике рубежа XX-XXI веков. Разработка и обоснование таких основ представляет собой актуальную задачу финансовой науки. Научная и практическая значимость проблемы формирования институциональных основ финансового контроля государства, её дискуссионный характер и теоретическая глубина предопределили интерес соискателя к ней; предлагаемая диссертационная работа представляет собой авторскую постановку, критическое переосмысление и систематическое обоснование способа решения указанной проблемы.

*Степень разработанности проблемы.*Проблема финансового контроля государства в условиях рыночной системы хозяйствования была поставлена и систематически разработана в классических трудах В.Зомбарта, Р. Гильфердин-га, К. Реннера, Дж. Кейнса, А. Пигу, С. Витте, К. Викселя, В. Ойкена, Дж. Стиглера, М. Фридмена и др.

В последние десятилетия XX века существенный вклад в дальнейшую разработку проблемы финансового контроля государства внесли работы известных зарубежных специалистов П. Арпиланша, Дж. Боурна, Дж. Клементе, Ж. Манэ, А. фон Мутса, Э. Кпарра, Дж. Мида, Дж. Хиггинса, X. Цаше-месеке, X. Цафельберга и др.

В современной России традиции прежней советской системы финансового контроля государства переосмысливают и пытаются соединить с опытом финансового контроля в условиях рыночного хозяйствования Э. Вознесенский, В. Геращенко, Ю. Данилевский, В. Видягин, В. Бурцев, Л. Дробозина, А. Илларионов, В. Кашин, В. Князев, А. Крикунов, Л. Овсянников, В. Пансков, О. Пилипенко, И. Лука-севич, В. Родионова, А. Руф, В. Рыбин, С. Лушин, А. Тавасиев, А. Шеремет, Д. Черник, С. Шохин и др. В работах этих исследователей проблема финансового кон-

троля государства разрабатывается с позиции исторической преемственности, системности, всемерного учёта альтернативного зарубежного опыта.

Однако, такое самостоятельное и первостепенное по своей значимости научное направление, как исследование институциональных основ финансового контроля государства, ещё не получило необходимого развития. Постиндустриальный мир заставляет критически переосмысливать научные представления прошлого, относящиеся к финансовому контролю; утверждающаяся в теории и практике новая финансовая картина мира предопределяет качественно новые подходы к формированию, структуризации и развитию основополагающих институтов финансового контроля государства. Методической основой таких подходов должна стать современная теория, представленная в работах А. Алчиана, Г. Демсеца, Р. Коуза, Д. Норта и др. Эти соображения определили выбор цели и задач данной диссертационной работы.

*Цель и задачи исследования.*Целью данной диссертационной работы является обоснование институционального подхода к проблеме финансового контроля государства и разработка концепции формирования институциональных основ финансового контроля государства. Реализация этой цели предполагает решение комплекса следующих взаимосвязанных задач:

обоснование институционального подхода к финансовому контролю современного государства, функционирующего в рыночной среде;

разработка институциональной базы исследования финансового контроля - пучка отношений хозяйственной власти государства;

определение основных элементов пучка отношений хозяйственной власти государства;

установление института финансового контроля государства, соответствующего функции государства по обеспечению текущих общественных потребностей;

- определение миссии Министерства финансов и Счётной палаты как  
двух ветвей финансового контроля государства;

разработка стратегии формирования двух ветвей финансового контроля государства;

выявление противоречий процесса формирования и развития Министерства финансов и Счётной палаты как двух ветвей финансового контроля над бюджетными потоками;

установление института инвестиционно-финансового контроля государства;

определение миссии инвестиционно-финансового контроля государства;

разработка стратегии формирования и развития инвестиционно-финансового контроля государства;

выявление противоречий развития ФКЦБ как предпосылки институционального формирования инвестиционно-финансового контроля государства;

определение миссии независимого аудита как института финансового контроля государства;

выявление противоречий развития независимого аудита как института финансового контроля государства.

*Предмет и объект исследования.*Предметом исследования являются финансовые отношения, складывающиеся в процессе формирования институциональных основ финансового контроля государства. Объектом исследования выступает механизм финансового контроля государства в РФ.

*Методологические и теоретические основы исследования.*Подходы, теоретические положения и выводы, концепция диссертационного исследования базируются на фундаментальных разработках, представленных в классических трудах и современных исследованиях отечественных и зарубежных учёных. В процессе формирования концепции диссертационного исследования были использованы методические подходы и теоретические выводы институциональной теории, теории факторов производства, теории социального государства, теории персонификации экономических отношений, неоклассической экономической теории, монетаризма, теории предложения.

Обоснование теоретических положений и аргументация предложений и рекомендаций осуществлялись на основе реализации общенаучных (диалектического, системно-функционального, структурного, объектно-субъектного) и специальных методов исследования (институциональной структуризации финансовых отношений, стратегического анализа и планирования, экономико-стратегического анализа, метода сравнительного позиционирования, финансового анализа, контроллинга).

В процессе исследования были проанализированы и реализованы (при формировании концепции диссертационной работы) законодательные акты России, СНГ, стран дальнего зарубежья, нормативные документы и директивы Президента и Правительства РФ, программные и прогнозные разработки государственных органов и общественных организаций РФ, зарубежных стран, материалы международных финансовых организаций.

*Информационная и эмпирическая база исследования.*Информационная база исследования представлена содержанием монографий, научных статей, тезисов докладов и других форм публикаций российских и зарубежных специалистов по финансам, учёту и контролю, стратегическому управлению и финансовому менеджменту, истории финансов экономической теории, теории гражданского общества и социального государства, теории государства и права, институциональной теории.

Эмпирическую основу исследования составили официальные статистические материалы Госкомитета Российской Федерации по статистике, Министерства Финансов Российской Федерации, ФКЦБ, Счётной палаты, Аудиторской палаты России, данные, опубликованные в научных экономических журналах, а также данные, собранные и систематизированные соискателем.

*Концепция диссертационного исследования.*Формирование институциональных основ финансового контроля государства базируется на подходе к хозяйственной власти государства как к некоторому пучку экономических отношений. В состав последнего входят отношения по обеспечению текущих обще-

ственных потребностей, перспективных общественных потребностей, а также отношения, возникающие в процессе деятельности государства как хозяйствующего субъекта.

Применение институционального подхода позволяет выделить три основополагающих института финансового контроля государства. Первый из указанных институтов принадлежит одновременно двум ветвям государственной власти; его миссия заключается в обеспечении эффективного государственного контроля над денежными фондами и потоками бюджетного характера. На сегодняшний день он представлен деятельностью и структурами Министерства финансов и Счетной палаты.

Второй основополагающий институт финансового контроля государства носит инвестиционно-финансовый характер. Его миссия заключается в обеспечении эффективного государственного контроля над денежными фондами и потоками государственных инвестиций. Идейные, организационные и материальные предпосылки такого института отчасти содержатся в деятельности ФКЦБ. Однако концептуально данный институт выходит за пределы наличных возможностей, полномочий и обязанностей ФКЦБ.

Третий основополагающий институт финансового контроля государства представляет собой независимый аудит. Государство как хозяйствующий субъект нуждается в независимом аудите в целях обеспечения достоверности финансовой отчетности государственных унитарных предприятий, а также предприятий, в капитале которых государство владеет долями или пакетами акций.

Основные институты финансового контроля государства образуют общую базу для формирования и развития производных институтов финансового контроля государства (налоговых, таможенных, денежно-кредитных, валютных и т.д.). Миссия, стратегия и характер развития производных институтов заданы основными институтами финансового контроля государства.

*Основные положения диссертационного исследования, выносимые на защиту.*

1. Понятие «финансовый контроль государства» по своему содержанию объемнее и богаче, чем понятие «государственный финансовый контроль». В состав первого включены финансовые инструменты, не принадлежащие государству, но используемые им в целях осуществления эффективного финансового контроля над денежными фондами и потоками тех экономических структур, в лице которых государство осуществляет хозяйственную деятельность.
2. Финансовый контроль современного государства исходит как из традиционных, устоявшихся принципов, норм, стандартов, процедур и структур осуществления данного вида государственной деятельности, так и из новых реалий общественно-хозяйственных отношений, сложившихся в последние десятилетия XX века:

последовательной либерализации экономики и социальной сферы, требующей применения качественно новых, тонких инструментов государственного регулирования;

динамичного развития слоя т.н. виртуальных общественных отношений, в основе которых - процессы движения социальной информации;

интенсивного развития публичных процессов и структур, деятельность которых переплетается с деятельностью современного социального государства.

3. Институциональные основы формирования финансового контроля го  
сударства устанавливаются на основе реализации подходов новой институцио  
нальной теории. Смысловое ядро данной теории — институты, упорядочивают  
взаимодействие между субъектами, позволяя разрешить противоречия, воз  
никшие вследствие ограниченности ресурсов; тем самым институты определя  
ют главные результаты хозяйственной системы и магистральное направление  
ее развития. В основе хозяйственной системы - два фундаментальных институ  
та. Первый из них - институт собственности - описан Р. Коузом с помощью  
«пучка прав (отношений)». Второй институт - власть. Осуществляя ее, госу-

дарство реализует некоторый пучок взаимосвязанных отношений, лежащих в основе институтов его финансового контроля. В составе указанного выше пучка, по крайней мере, три вида отношений, связанных с:

государственным финансовым обеспечением и регулированием текущих социальных потребностей;

государственным финансовым обеспечением и регулированием перспективных социальных потребностей;

функционированием государства как заинтересованного участника рыночных отношений (в лице принадлежащих государству или контролируемых им хозяйствующих субъектов).

Материальным воплощением и объектом этих взаимосвязанных отношений соответственно выступают:

текущий государственный бюджет и внебюджетные фонды неинвестиционного характера;

принадлежащий государству и контролируемый им функционирующий капитал.

4. Основные функции и институты финансового контроля государства формируются и развиваются на базе трех взаимосвязанных отношений пучка государственной власти. При этом в понятие института финансового контроля государства вкладывается следующий экономический смысл:

институт финансового контроля есть упорядочивающая, планомерно организующая соответствующие финансовые отношения структура, деятельность которой связана с получением, обработкой, анализом и оценкой финансовой информации о состоянии и перспективах развития финансовых фондов и потоков;

институт финансового контроля исходит из идеальных целей, заложенных в нормативной базе отношений, целеполагающих директивах исполнительной власти, а также из сравнительного анализа реальных альтернатив, заданных текущим состоянием и перспективами развития финансовых отношений;

институт финансового контроля не ограничивается констатацией откло-

нений реального хода финансовых процессов от сформулированных в государственных нормативных актах и директивах идеальных целей, а создает предпосылки для согласованной коррекции сформулированных ранее целей и реального движения финансовых процессов.

5. Институт финансового контроля государства, соответствующий отношениям государственного финансового обеспечения и регулирования текущих социальных потребностей, формируется по двум ветвям государственной власти - законодательной и исполнительной. Создаются две ветви финансового контроля государства над денежными фондами и потоками текущего государственного бюджета и внебюджетных фондов неинвестиционного характера. На сегодняшний день эти две ветви финансового контроля государства представлены Министерством финансов (ветвь исполнительной власти) и Счетной палатой (ветвь законодательной власти). Миссия обеих ветвей состоит в обеспечении с помощью инструментов финансового контроля эффективного и устойчивого формирования, распределения и использования средств текущего государственного бюджета и внебюджетных фондов неинвестиционного характера. Однако эта миссия реализуется лишь отчасти, так как и Министерство финансов, и Счетная палата только начинают трансформироваться в институты финансового контроля, адекватные экономическим отношениям постиндустриального общества. Стратегия формирования и развития таких институтов состоит в концентрации их ресурсов и полномочий на решении задач финансового контроля, сформированных в поле финансового обеспечения текущих социальных потребностей. Наличным контрольным функциям Минфина и Счетной палаты присуще противоречивое переплетение и смещение контроля над текущими и инвестиционными потоками. Противоречие формирования Счетной палаты состоит в переносе идеи данного рода, вызревшей в процессе развития финансовых систем стран Западной Европы и Северной Америки, на реальную почву финансовых отношений страны, переживающей рыночную трансформацию. В итоге такого переноса Счетная палата теряет свою определенность и приобретает несвойст-

венные ей черты инструмента расследований, политического орудия и т.п.

1. Институт инвестиционно-финансового контроля государства вызван к жизни потребностями развития инвестиционного процесса, в котором государство играет все возрастающую роль. Миссия данного института состоит в эффективном обеспечении инвестиционных интересов государства с помощью инструментов инвестиционного финансового контроля. В настоящее время налицо лишь некоторые разрозненные предпосылки данного института; часть из них представлена контрольными функциями ФКЦБ. Стратегия формирования института инвестиционно-финансового контроля должна исходить из целевой ориентации на бюджеты развития всех уровней (федерального и субъектов Федерации), а также из специфических возможностей инвестиционно-финансовых институтов, способных эффективно аккумулировать свободные финансовые ресурсы и трансформировать их в инвестиционные потоки. Сегодняшняя ФКЦБ осуществляет функции жесткого финансового контроля, стоя на развалинах фондового рынка; в таких условиях финансовый контроль оборачивается бюрократической процедурой. Инвестиционный процесс нуждается в последовательной либерализации, упрощении процедур эмиссии, регистрации, учета сделок с ценными бумагами, в поиске новых способов и инструментов контроля.
2. Институт финансового контроля государства над деятельностью принадлежащих государству или контролируемых им хозяйствующих субъектов по своему существу есть институт контроля над функционирующим государственным капиталом, так как движение последнего переплетено с движением частного капитала и государству приходится использовать в данном отношении институт независимого аудита. Речь идет не о принадлежащем государству институте финансового контроля, а об институте более широкого - публичного характера, который используется государством. Миссия независимого аудита состоит в защите интересов собственников капитала. Становление независимого аудита в России представляет собой процесс неустойчивости, «беспокойства» противоположностей: с одной стороны, сказывается административно-командная традиция

сведения аудита к служебной функции государственного контроля, с другой -аудит рассматривается и определяется в законе «Об аудиторской деятельности» (№119-ФЗ) как предпринимательская деятельность по независимой проверке бухгалтерского учета и финансовой отчетности. Главным противоречием развития независимого аудита является защита экономических интересов собственников капитала в условиях осуществления предпринимательской деятельности по контракту с менеджментом хозяйствующего субъекта.

*Научная новизна диссертационного исследования*состоит, прежде всего, в новизне методологического подхода к процессу формирования финансового контроля государства под углом зрения новой институциональной теории — «пучка» отношений государственной власти. Последовательная реализация данного подхода позволила получить следующие основные новые конкретные научные результаты:

- уточнено понятие «финансовый контроль государства» применительно к условиям развития постиндустриальных отношений и последовательной информатизации экономики (в данных условиях финансовый контроль государства исходит из процессов либерализации экономики и социальной сферы динамичного развития виртуальных общественных отношений, интенсивного развития публичных структур, деятельность которых тесно переплетается с деятельностью современного социального государства);

определены экономические основы процесса формирования институтов финансового контроля государства - процессы финансового обеспечения и государственного регулирования текущих социальных потребностей, перспективных социальных потребностей, а также участие государства в рыночных отношениях (в лице принадлежащих государству или контролируемых им хозяйствующих субъектов); в своей взаимосвязи эти основы составляют «пучок» отношений государственной власти в экономике;

выявлены объектные формы материального воплощения отношений, составляющих «пучок» государственной власти в экономике - текущий госу-

**16**дарственный бюджет и внебюджетные фонды неинвестиционного характера, государственный бюджет развития и внебюджетные фонды инвестиционного характера, принадлежащий государству и контролируемый им функционирующий капитал;

раскрыто экономическое содержание понятия «институт финансового контроля государства (упорядочивающая, планомерно организующая соответствующие финансовые отношения структура, деятельность которой связана с получением, обработкой, анализом и оценкой финансовой информации об идеальных целях, реальном состоянии и перспективах развития находящихся в распоряжении или собственности государства денежных фондов и соответствующих этим фондам денежных потоков)»;

установлены три основных института финансового контроля государства, соответствующих отношениям государственного финансового обеспечения и регулирования текущих социальных потребностей отношениям рыночного функционирования принадлежащего государству и контролируемого им капитала - институты текущего бюджетного и внебюджетного контроля, инвестиционно-финансового контроля, независимого аудита;

определены миссии трех основных институтов финансового контроля государства (соответственно: обеспечение эффективного и устойчивого формирования, распределения и использования средств текущего государственного бюджета и внебюджетных фондов; обеспечение эффективной реализации инвестиционных интересов государства; защита интересов собственников капитала);

раскрыты противоречия формирования и развития трех основных институтов финансового контроля государства (переплетение и смещение функций контроля над текущими и инвестиционными денежными фондами и потоками; перенесение идей финансового контроля, рожденных в условиях развитой рыночной экономики, на реальную почву российской экономики, переживающей рыночную трансформацию; бюрократизация финансового контроля над инвестиционным процессом в условиях обвала инвестиционного процесса и стагна-

ции рынка ценных бумаг; защита экономических интересов собственников капитала в рамках контракта с менеджментом хозяйствующего субъекта);

- обоснованы стратегии развития трех основных институтов финансового контроля государства (соответственно: концентрация ресурсов и полномочий на решении задач финансового контроля, сформированных в поле финансового обеспечения текущих социальных потребностей; целевая ориентация на бюджеты развития всех уровней; стабилизация развития независимого аудита, преодоление негативных последствий его затянувшегося становления).

*Теоретическая и практическая значимость работы.*Теоретическая значимость работы состоит в том, что методология, концепция, основные положения и выводы диссертационного исследования позволяют существенно обновить и углубить научные представления о содержании, институциональных формах, противоречиях и стратегиях развития финансового контроля государства в условиях последовательной информатизации экономики, определить основные институты финансового контроля государства, их экономическую базу и способы формирования.

Практическая значимость исследования заключается в том, что обоснованные соискателем выводы, обобщения и конкретные рекомендации могут быть использованы в законодательной деятельности по формированию основных институтов финансового контроля государства, процессе совершенствования контрольной деятельности Министерства финансов, Счетной палаты, ФКЦБ, института независимого аудита, а также в процессе институционализа-ции финансовой системы России.

Отдельные выводы и концептуальные положения диссертационного исследования могут быть использованы в целях совершенствования содержания, структуры и методики преподавания дисциплин высшей школы «Теория финансов», «Финансовый менеджмент», «Практический аудит», «Экономическая теория», а также спецкурса «Основные институты финансовой системы».

*Апробация работы.*Основные результаты диссертационного исследова-

ния докладывались соискателем на международных, всесоюзных, всероссийских, региональных, межвузовских и вузовских научных и научно-практических конференциях, симпозиумах, семинарах, совещаниях в гг. Ростове-на-Дону, Ставрополе, Волгограде, Краснодаре, Сочи, Нальчике, Владикавказе, Кисловодске.

Ряд положений диссертационного исследования нашли практическое применение в деятельности КРУ республики, налоговой инспекции и учебном процессе Кабардино-Балкарского государственного университета.

Материалы диссертации нашли отражение в научных отчетах по госбюджетным и хоздоговорным темам НИР Кабардино-Балкарского государственного университета в 1989-2001 гг.

*Публикации.*Основные положения, выводы и рекомендации диссертационного исследования опубликованы в 29 научных работах соискателя, в том числе в двух монографиях, 3 учебных пособиях, 11 статьях, 10 брошюрах, 3 тезисах докладов и выступлений на научных конференциях и семинарах. Общий объем публикаций составил 49,5 п.л.

*Структура и объем работы*обусловлены характером рассматриваемых вопросов, задачами и методами исследования. Диссертация состоит из введения, четырех глав, включающих 16 параграфов, заключения и списка литературы.

*Во введении*обоснована актуальность темы исследования. Дана общая характеристика степени разработанности проблемы в финансово-экономической литературе, определены цель и задачи работы, сформулированы концепция и основные научные положения, выносимые на защиту, раскрыты методологическая и теоретическая основа исследования, научная новизна, теоретическая и практическая значимость его результатов.

*В первой главе*установлены основные институты финансового контроля государства, раскрыта специфика институционального подхода к собственности, власти и контролю, определен пучок отношений хозяйственной власти государства, дана экономическая характеристика составляющих пучка.

***\****

*Во второй главе*определена миссия финансового контроля государства над текущими бюджетными потоками бюджетного и внебюджетного характера, раскрыты предпосылки и противоречия формирования двух ветвей такого контроля, разработана стратегия формирования и развития данных ветвей.

*В третьей главе*раскрыты миссия, предпосылки и противоречия формирования института инвестиционно-финансового контроля государства, разработана стратегия формирования и развития института, выявлены элементы инвестиционно-финансового контроля в деятельности ФКЦБ.

*В четвертой главе*раскрыты миссия, специфика становления и противоречия развития независимого аудита как специфического института финансового контроля, применяемого государством.

*В заключении*сформулированы основные выводы исследования, высказаны конкретные предложения и рекомендации.

## Институциональный подход к собственности, власти и контролю

Финансовый контроль современного российского государства представляет собой сложное, разветвленное явление, элементный состав и структура которого отражает его богатую историю. Было бы неверно отсчитывать эту историю с момента формального учреждения императором Александром I российского министерства финансов (1802 г.). Финансовый контроль, как и в целом, финансовое устройство России, берут свое начало в специфической общинной системе хозяйства и последовательно развиваются вместе с формами российской государственности.

Ошибочно отождествлять функцию финансового контроля государства с функцией личного контроля великого князя (с середины XIV в. - царя). И дело не только в примере цивилизованной Европы, где одним из важнейших условий функционирования представительных учреждений было обращение монархов к общественным сословиям за разрешением вводить и собирать налоги. В древней России (XIII - XIV в.в.) татарская дань, возникшая первоначально как форма имущественного подчинения победителю, в дальнейшем стала прообразом прямого налога. В середине XIV века сбор татарской дани перешел в руки московского князя; эта ситуация привела к образованию простейшего механизма финансового контроля государства за полнотой и целевым характером сбора и передачи дани. Уничтожение татарского ига в содержательном отношении ничего не изменило - население продолжало осуществлять платежи, но уже в казну великого князя. С возникновением новых - собственно российских - общественных потребностей, отлаженный механизм финансовых (податных) взысканий получал новую целевую установку для извлечения из граждан государства дополнительных денежных средств. В конце XV в. власть великих князей и царей осуществляется с опорой на Боярскую Думу, без согласия которой денежные средства из государственной казны не расходуются [89, 2, 20-21].

Финансовый контроль в Московском государстве формировался вместе со специфической приказно-воеводческой системой государственного управления. Последняя, как и весь финансовый строй России, сложилась под доминирующим воздействием долгих и обременительных войн. Устройство войска и добывание денежных средств для его содержания стали коренными системообразующими проблемами государственной жизни. В России все население делилось на две категории:

- служилое- приносящее государству свою личную службу, деятельность;

- тяжелое - приносящее государству доходы, т.е. служащее ему своим имуществом.

В начале XVII в. произошло усложнение системы государственного управления. Финансовый контроль стал особой функцией Приказа счетных дел. Он решал следующие финансовые вопросы:

- считал (учитывал, проверял и устанавливал фактическое исполнение) государственные доходы и расходы по учетным книгам всех остальных централизованных приказов и областных государственных учреждений;

- стягивал (концентрировал у себя) денежные остатки от текущих государственных расходов, если таковые оказывались;

- обращался в другие приказы с финансовыми запросами по исполнению ассигновок, данных должностным лицам;

- вызывал к отчету земских целовальников с их приходно-расходными книгами.

По мнению В. Ключевского, общий финансовый контроль до создания Счетного Приказа осуществляла Боярская Дума [89, 2,.146]. Налоговая реформа 1679-1681 г.г. и преобразования Петра I существенно видоизменили, как содержание, так и форму финансового контроля государства.

## Миссия института финансового контроля над текущими бюджетными и внебюджетными потоками

Современный этап развития страны характеризуется возрастанием обще ственной потребности в формировании институтов финансового контроля го сударства, содействующих реализации общенациональных целей социально- экономического развития. Проверка законности, целесообразности и рацио нальности формирования, распределения и использования движения денежных фондов и потоков в процессе государственного регулирования социальных по требностей позволяет устанавливать соответствие практики управления финан- совыми ресурсами задачам проводимой финансовой политики, оценивать ре- зультаты реализации последней и своевременно вносить нужные коррективы, решать задачи повышения эффективности общественного воспроизводства.

Особую роль в обеспечении эффективности и устойчивости воспроизводственных процессов призван сыграть институт финансово-бюджетного контроля, основными задачами которого являются:

- организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей бюджета и внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению;

- оценка обоснованности доходных и расходных статей федерального бюджета и внебюджетных фондов;

- анализ выявленных отклонений от установленных показателей бюджета и внебюджетных фондов и подготовка предложений, направленных на их устранение, а также на совершенствование бюджетного процесса в целом;

- выявление резервов роста доходной базы бюджетов различных уровней и снижения расходной части бюджета;

- определение эффективности использования государственной собственности, осуществления ее приватизации или национализации;

- контроль за законностью, рациональностью и эффективностью использования средств бюджета и внебюджетных фондов органами государственной власти и организациями;

- проверка обращения средств бюджета и внебюджетных средств в банках и других кредитных учреждениях;

- контроль обоснованности предоставления и законности использования льгот и иных финансовых преференций, установленных государством;

- пресечение расточительства, финансовых злоупотреблений, неэффективного использования государственных средств, финансовая экспертиза проектов законов, а также нормативных правовых актов органов государственной власти, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств бюджета, или влияющих на формирование и исполнение бюджета и внебюджетных фондов.

Финансово-бюджетный контроль государства предполагает контроль за образованием и использованием всех государственных средств, вне зависимости от того, в какой форме они существуют. В этом плане следует отметить справедливость положений Лимской декларации, в соответствии с которыми все управление государственными финансами, независимо от того, отражены они в общем национальном бюджете или нет, должно быть объектом контроля.

При этом применение институционального подхода к хозяйственной власти государства как к некоторому пучку экономических отношений (отношения по обеспечению текущих общественных потребностей, перспективных общественных потребностей, а также отношения, возникающие в процессе деятельности государства как хозяйствующего субъекта) позволяет выделить в качестве одного из основополагающих институтов финансового контроля государства институт текущего бюджетного и внебюджетного контроля государства, формирующийся на основе функции государственного финансового обеспечения и регулирования текущих социальных потребностей. Объектом финансового контроля здесь выступают текущий государственный бюджет и внебюджетные фонды неинвестиционного характера.

## Миссия института инвестиционно-финансового контроля государства

Одним из видов отношений экономической власти современного государства выступают отношения, связанные с государственным регулированием перспективных социальных потребностей и их финансовым обеспечением. Данный вид отношений лежит в основе формирования института инвестиционно-финансового контроля государства.

Институт инвестиционно-финансового контроля государства обусловлен потребностями развития инвестиционного процесса, в котором государство играет все возрастающую роль.

Данный тезис соответствует основным направлениям государственной инвестиционной политики, изложенным в правительственных документах периода рыночных преобразований российской экономики и включающих:

- проведение децентрализации инвестиционного процесса, перенос центра тяжести на частные инвестиции, повышение роли собственных и привлеченных средств предприятий посредством проведения новой амортизационной политики, использования прибыли, вторичной эмиссии ценных бумаг, средств банков, институциональных инвесторов, населения;

- переход от безвозвратного финансирования предприятий к кредитованию их на платной и возвратной основе;

- усиление государственного контроля за целевым расходованием средств федерального бюджета, направленных на инвестиции;

- сохранение роли государства как стратегического инвестора в области важнейших жизнеобеспечивающих производств, социальной сфере, общественно значимых объектов, не привлекательных для частных инвесторов;

- использование централизованных инвестиций на реализацию эффективных и быстро окупаемых проектов, расширение практики их долевого (государственного и частного) финансирования;

- стимулирование частных и иностранных инвестиций, совершенствование нормативной базы, предоставление гарантий и страхование инвестиций.

В рыночной экономике инвестиционный процесс реализуется посредством инвестиционного рынка. В экономических публикациях встречаются различные подходы к пониманию инвестиционного рынка. В отечественной экономической литературе, где в последние годы термин «инвестиционный рынок» получил широкое распространение, его наиболее часто рассматривают как рынок инвестиционных товаров. Причем одни авторы под инвестиционными товарами подразумевают только определенные разновидности объектов вложений (основной капитал, строительные материалы и строительно-монтажные работы), другие трактуют инвестиционный рынок более широко - как рынок объектов инвестирования во всех его формах. Зарубежные экономисты под инвестиционным рынком, как правило, понимают фондовый рынок, так как доминирующей формой инвестиций в развитом рыночном хозяйстве являются вложения в ценные бумаги.

На наш взгляд, инвестиционный рынок следует рассматривать как процесс организованного в интересах развития общества обмена инвестиционных товаров и денег. При этом под инвестиционными товарами мы понимаем особый вид товаров, представленных элементами капитального имущества, которые в отличие от потребительских товаров используются в различных сферах экономической деятельности с целью получения дохода (эффекта) в перспективе. Они могут существовать в различных формах: вновь создаваемые и реконструируемые основные фонды, оборотные средства, ценные бумаги, научно-техническая продукция, имущественные и интеллектуальные права и др. Их обобщающей характеристикой является способность приносить доход. Инвестиционные деньги представлены инвестиционным капиталом в денежной форме.

На инвестиционном рынке государство может выступать в нескольких ролях:

- владелец инвестиционных товаров;

- владелец инвестиционных денег;

- законодатель на инвестиционном правовом поле;

- практический администратор инвестиционного рынка.

Функция финансового контроля затрагивает все указанные выше роли. Она относится как к формированию, распределению и использованию инвестиционных фондов и потоков государства, так и к регулированию инвестиционной деятельности в экономике.