Полищук Александр Леонтьевич. Современные тенденции трансформации системы государственного финансового контроля : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Москва, 2003 198 c. РГБ ОД, 61:03-8/3022-8

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава I. НЕОБХОДИМОСТЬ УСИЛЕНИЯ «ГОСУДАРСТВЕННОСТИ» ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ И ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ЕГО РЕАЛИЗАЦИИ

1. Тенденции трансформации роли государственного регулирования и повышения эффективности его контрольного сегмента 8

2. Методические основы оценки роли государственных финансов 27

3. Теоретико-концептуальные основы государственного финансового контроля 43

4. Организационно-структурное и нормативное обеспечение государственного финансового контроля 68

Глава II. НАПРАВЛЕНИЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ КЛЮЧЕВЫХ СЕГМЕНТОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ 89

$1. Активизация деятельности Счетной палаты РФ в области обеспечения результативности финансового контроля : 89

2. Казначейская система - основа системы контроля движения бюджетных ресурсов государства........ .. 102

3. Региональные аспекты активизации государственного финансового контроля 119

ГЛАВА III. СТРАТЕГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ И ЕГО РОЛЬ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СТРАНЫ... 137

1. Государственный финансовый контроль в системе мер по борьбе с «теневой» экономикой и обеспечению экономической безопасности 137

2. Государственный контроль валютных операций, связанных с движением капитала ..162

3. Формирование адаптационной системы государственного финансового % контроля и обеспечение его стратегических перспектив 174

ЗАКЛЮЧЕНИЕ........... 188

ЛИТЕРАТУРА 193

**Введение к работе**

**и»**

*Актуальность темы*исследования обусловлена возрастающей на современном этапе реформирования экономики России важностью и практической значимостью вопросов, связанных с обеспечением эффективности движения и контроля за финансовыми государственными ресурсами. Недооценка роли государственных финансов и слабый контроль за их использованием негативно отразились на тенденциях формирования современной российской рыночной экономики.

Радикально-либеральные подходы к экономической роли государства, реализованные на первых этапах проведения реформ и связанные с серьезными просчетами в практической оценке роли государственных финансов в современных условиях, привели к значительному снижению эффективности их воздействия на воспроизводственный процесс. Во многом это произошло из-за значительного ослабления роли государственного финансового контроля в процессах формирования и использования бюджетных ресурсов, что привело к критическим деформациям в финансово-денежных процессах, криминализации финансовых потоков, разворовыванию бюджетных ресурсов, снижению возможностей государства решать воз-ложенные на него функции социального жизнеобеспечения общества, поддержания развития экономических процессов на соответствующем уровне.

Выход российской экономики из кризисно-стагнационного этапа развития потребовал кардинальной трансформации ряда ключевых инструментов и механизмов экономического регулирования, к которым прежде всего относится система государственного финансового контроля. Настоящий этап развития экономики, необходимость стабилизации и активизации процессов экономического роста объективно связаны с возрастанием роли государственного финансового контроля, повышением его результативности, так как он является реальным инструментом обеспечения эффективного использования государственного финансового потенциала, недопущения его нецелевого использования.

Идеология, методология, организация и практика государственного финансо-

*<±*вого контроля находятся в эволюционно-модернизационном процессе, поиске ре-

J' шений, отвечающих реалиям настоящего этапа реформационного процесса в Рос-

сии. Важность проблемы обусловила активизацию теоретико-методологических

исследований и разработок в области развития системы государственного финансового контроля. В настоящее время опубликован ряд научных исследований по этой проблеме, предпринимаются усилия по нормативно-правовому совершенствованию контроля, однако многие проблемы методологического и практического характера, связанные с концептуальными положениями, технологией, организацией государственного финансового контроля, требуют дальнейшей разработки и углублении, что и предопределяет актуальность и важность данного исследования.

*Цели и задачи исследования.*Основная цель работы связана с выявлением современных тенденций и путей развития системы государственного финансового контроля, выработкой научно-методических и практических рекомендаций по повышению ее эффективности, ориентации на решение ключевых финансовых проблем государства, способных обеспечить необходимый уровень экономического роста и формирование цивилизованной государственной финансовой системы.

Цель исследования предопределила круг взаимосвязанных задач, решение которых составило содержание работы. К важнейшим из них относятся:

- анализ тенденций трансформации роли государственного регулирования и  
обоснование необходимости повышения эффективности его контрольного сегмен  
та;

-определение теоретико-концептуальных основ государственного финансового контроля;

- выработка рекомендаций по организационно-структурному и нормативно-  
правовому обеспечению государственного финансового контроля;

-подготовка рекомендаций по активизации роли государственного финансового контроля при реализации мер в области обеспечения экономической безопасности;

обоснование рекомендаций по усилению валютного контроля, борьбе с бегством капитала;

обоснование стратегических перспектив развития государственного финансового контроля.

*Объект и предмет исследования.*Объектом исследования является система государственного финансового контроля страны. Предметом исследования явля-

ются инструменты и механизмы, организационно-управленческие отношения, связанные с реализацией функций государственного финансового контроля.

*Научная методология исследования*основывается на положениях законодательства Российской Федерации, Указах Президента Российской Федерации, постановлений Правительства РФ, а также на результатах исследований российских и зарубежных ученых в области финансового управления.

Информационной базой исследования послужили статистические и аналитические материалы Правительства РФ, ЦБ РФ, Госкомстата РФ, Минэкономразвития РФ. Министерства финансов РФ, Счетной палаты РФ, МВД РФ, информационные материалы о деятельности контрольных органов, а также опубликованные работы финансово-экономических институтов, материалы конференций, семинаров и симпозиумов по проблемам государственного финансового контроля.

*Научная новизна исследования*заключается в комплексной разработке научно-методологических и практически ориентированных организационно-управленческих проблем развития системы государственного финансового контроля на современном этапе реформационного процесса, обосновании ключевых направлений повышения его эффективности.

Наиболее существенные результаты, полученные лично автором:

на основе анализа тенденций трансформации роли государственного регулирования обоснована необходимость усиления «государственности» финансового контроля, наращивания его потенциала, формирования единого цивилизованного поля государственного финансового контроля;

предложены теоретико-методологические подходы и систематизированы принципы организации деятельности государственного финансового контроля, разработана классификационная схема форм контроля, обоснованы условия обеспечения его финансовой «прозрачности», даны предложения по разработке процедурных стандартов контроля и оценки его результативности;

- обоснована необходимость формирования единой социально-  
государственно ориентированной системы финансового контроля, базирующейся  
на симбиозе конституционной и цивилизованной организационно-структурной мо  
делях, разработаны рекомендации по усилению координационных функций в сие-

теме финансового контроля в рамках реализации стратегического организационно-административного проекта «Концепция развития институционной схемы развития государственного финансового контроля»;

разработаны стратегические направления повышения эффективности деятельности ключевых структур государственного финансового контроля (Счетная палата, казначейство, ведомственные органы, региональные органы контроля), ориентированные на защиту бюджетной системы от нецелевого и криминального использования средств, формирование цивилизованной единой бюджетной бухгалтерии, преодоление тенденций регионального дерегулирования финансовых потоков; даны предложения по разработке региональных концепций организации государственного финансового контроля;

даны рекомендации по превращению государственного финансового контроля в реальный механизм защиты от угроз экономической безопасности страны, ориентированный на обеспечение устойчивости бюджетной системы, контроль за государственным долгом; предложены возможные контрольные меры государства по борьбе с «теневой» экономикой на основе реально-ориентированного подхода к проблемам «теневой» экономики; разработаны меры по контролю за «бегством капитала»;

обоснована необходимость формирования адаптационной (гибкой) системы государственного контроля, в рамках которой динамика контроля должна соответствовать структурно-функциональным преобразованиям объекта контроля; разработаны рекомендации по стратегии государственного финансового контроля, ключевым звеном которой должен быть контроль эффективности;

*Практическое значение и апробация работы.*Теоретико-практическая значимость исследования состоит в том, что ряд методологических, концептуальных и практических предложений диссертации может способствовать пересмотру современных требований к развитию системы государственного финансового контроля.

Часть сформулированных в диссертации выводов и предложений использованы при проведении научно-исследовательских работ, выполненных Центром финансово-банковских исследований Института экономики РАН, в частности, по заказу Совета безопасности РФ. Некоторые теоретические подходы и предложения

могут быть использованы не только в России, но и в других странах СНГ, в том числе на Украине.

Основные теоретические положения и практические рекомендации диссертационного исследования докладывались на конференциях, семинарах, «круглых столах», организованных Институтом экономики РАН.

Публикации. По теме диссертационного исследования опубликованы две работы общим объемом 7,6 п.л., в т.ч. брошюра «Современные проблемы государственного финансового контроля». — М.: ИЭ РАН, 2001.

## Тенденции трансформации роли государственного регулирования и повышения эффективности его контрольного сегмента

В процессе движения российской экономики по пути реформирования возникают сложнейшие проблемы, решение которых выходит за обычные рамки отдельных практических мероприятий. Прежде всего это проблема определения роли и места государства и его экономической системы в экономике переходного периода, которая требует как системного теоретического осмысления, так и выработки единого комплекса практических мер. Это одна из сложнейших проблем экономической реформы. В условиях активного поступательного движения к формированию цивилизованного рыночного хозяйства, механизм государственного экономического регулирования останется катализатором и гарантом продолжения этого процесса. Естественно, это должно означать не ослабление воздействия государства, а его усложнение, использование новых, более активных форм воздействия.

Вопрос о роли государства в экономике переходного периода не является частной проблемой реформирования, он становится одним из ключевых в проблеме оценки стратегии социально-экономического развития российского общества. Ответ на него предопределяет во многом контуры будущей экономики России.

Под государственным экономическим регулированием в переходный пе риод понимается процесс воздействия всеми соответствующими государст венными институтами и механизмами на различные сферы хозяйства с целью их преобразования и создания эффективной структуры экономики, способст вующей эффективности выполнения государством своих функций — повышению качества и уровня жизни граждан. , Методологической основой современной модели государственного регулиро вания, которая имеет серьезные эмпирические основания, является идея россий ской государственности. Мы исходим из статуса государства как ключевого звена национально-государственной стратегии, признавая в то же время необходимость использования ряда либерально-рыночных инструментов. Имея в виду стратегиче скую ориентацию развития экономики России на мировой рынок, считаем, что вы шеизложенные теоретические посылки должны основываться на цивилизованных экономических отношениях (что отнюдь не является синонимом общечеловеческих и рыночных ценностей). »

В идее цивилизованной экономики (при всей расплывчатости этого термина: «цивис» с лат. - гражданский) появляется возможность соединения прошлого и бу дущего, рассматривая их как ступени единого прогрессивно развивающегося про цесса. В последние годы понятие «цивилизованный подход» стало своего рода символом поисков новых методологических ориентиров в различных сферах науки, в том числе экономической. Цивилизация интегрирует определенные общности людей в некую целостность, являющуюся одним из способов разрешения основных противоречий человеческого бытия. Выбор какого-либо из путей решения коренных проблем, противоречий человеческого существования означает и избрание определенной совокупности ценностных ориентации.

Тенденции «государственности», которые продолжают утверждаться в России, связанные с приоритетом личности перед государством, социальности, правового характера отношений, во многом связаны с наведением порядка в бюджетной финансовой сфере, в частности, повышением эффективности государственного финансового контроля.

Эффективный и действенный финансовый контроль является необходимым условием сильной власти, важнейшим фактором государственного строительства. (/у К сожалению, в годы реформирования были утрачены многие важные традиции государственного управления, забыта часть основ государственного финансового контроля, а кризис августа 1998 г., подвел черту под иллюзиями о саморегулирующейся экономике, закономерно потребовал усиления роли государственного финансового контроля и выработки новых эффективных методов контрольно-ревизионной деятельности.

В настоящих условиях имеется настоятельная необходимость рассмотрения через призму государственных финансов изменения экономической роли государства, отдельных его функций, в частности, контрольно-надзорных, особенно в свете экономических реформ в России, и выработки конкретных мер по повышению эффективности участия государства и государственных финансов в современных трансформационных процессах.

## Активизация деятельности Счетной палаты РФ в области обеспечения результативности финансового контроля

Становление современной системы государственного контроля во многом связано с принятием в 1995 г. Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» и образованием Счетной палаты Российской Федерации как постоянно действующего органа государственного финансового контроля.

Счетная палата Российской Федерации - единственный государственный орган финансового контроля на федеральном уровне, статус, задачи и порядок деятельности которого определен специальным законом. Счетная палата начала свою деятельность в условиях высокой степени коррупции, безответственности, криминализации экономики, активизации теневой системы налично-денежного оборота, обеспечивающей прямой подкуп государственных служащих любого уровня и выходящей на высшие эшелоны управления страной.

В условиях стихийной либерализации экономики и ее криминализации особенно ярко выявилась неспособность федерального бюджета обеспечивать обязательства государства перед народом России. Это и обусловило необходимость решения Счетной палатой следующих основных проблем:

1. Защита федерального бюджета от нецелевого использования средств, занижения и искажения в прогнозировании его доходов.

2. Помощь в становлении межбюджетных отношений и контроля за финансовыми потоками в регионы, поиск оптимальных соотношений между Центром и субъектами Федерации.

3. Контроль при организации расчетов бюджета (в результате передачи ЦБ РФ части своих функций коммерческим банкам и структурам были нанесены огромные потери экономике страны, созданы теневые капиталы, выведенные из-под налогообложения).

4. Выявление нарушений и нахождение путей исправления процессов, мешающих государству осуществлять свои экономические и конституционные функции, обоснование государственной политики в области финансового контроля.

Решение этих проблем в настоящих условиях требует новых подходов, обусловленных рядом важных особенностей современной экономической политики, которые связаны со следующим:

- предпринимаются попытки изменения государственной политики по отношению к коррупции и преступности в органах государственной власти;

- меняется общественно-политическая атмосфера в обществе и государстве (хотя борьба с коррупцией встречает сопротивление со стороны влиятельных политических сил и средств массовой информации), что позволяет активизировать работу аудиторов и экспертов Счетной палаты РФ;

- изменяется кадровый состав Счетной палаты РФ, она более активно сотрудничает с правоохранительными органами;

- функции Счетной палаты обоснованно сдвигаются в важнейшую сферу -обеспечение эффективности использования государственных средств с учетом новых политических условий.

Все это позволяет говорить о Счетной палате как об одном из современных элементов антикоррупционной деятельности государства, важнейшем инструменте в борьбе за повышение эффективности экономики страны.

Конституция РФ определила содержание контроля, осуществляемого Счетной палатой, ее ответственность за сферу деятельности, регламентировала основы и объем ее компетенции, а также направленность деятельности. Во исполнение конституционных предписаний и в их пределах федеральный закон конкретизирует и формирует компетенцию для каждого вида деятельности Счетной палаты с учетом занимаемого ею места в государственном управлении. Компетенция Счетной палаты производна от компетенции Российской Федерации как суверенного государства. В формировании ее компетенции участвуют обе палаты Федерального Собрания и Президент РФ как глава государства. В связи с таким порядком Счетная палата обладает объемом исключительных прав и полномочий в осуществлении контроля за исполнением федерального бюджета. Следует отметить, что компетенция Счетной палаты и составляющих ее органов (ст. 4 ФЗ «О Счетной палате РФ») нуждается в дальнейшем уточнении, особенно в специальном регулировании впервые введенного Конституцией института аудиторов Счетной палаты. На наш взгляд, полномочия аудиторов Счетной палаты заслуживают отражения в отдельном федеральном законе, который закрепил бы их статус, независимость, государственную защиту и порядок отставки1.

## Государственный финансовый контроль в системе мер по борьбе с «теневой» экономикой и обеспечению экономической безопасности

В Государственной стратегии экономической безопасности РФ (1996 г.) в качестве важнейшего национального интереса страны в области экономики отмечено определение и обеспечение необходимого государственного регулирования экономических процессов, способного гарантировать нормальное функционирование рыночной экономики как в обычных, так и в экстремальных условиях. И важнейшим инструментом этого регулирования является государственный финансовый контроль, который занимает ключевое место в системе мер по обеспечению экономической безопасности страны.

Государственный финансовый контроль должен стать реальным механизмом защиты от угроз экономической безопасности, так как финансово-кредитная система страны может работать эффективно при жестком, комплексном, регулярном и действенном контроле. Практика показывает необходимость обеспечения эффективного функционирования системы государственного финансового контроля как реального механизма, соответствующего требованиям и интересам экономической безопасности государства.

Экономика России несет значительные потери из-за недостаточно эффективной работы системы государственного финансового контроля. Реальной угрозой экономической безопасности выступает как масштабное нецелевое использование государственных средств и прямое их расхищение, так и слабый государственный контроль за финансовыми потоками в экономике. Одной из основных причин такого положения является неупорядоченность, бессистемность осуществления и законодательная неотработанность системы государственного финансового контроля. Правовая база государственного финансового контроля длительное время остается неадекватной экономическим реалиям и стратегии государственного развития.

Угрозы экономической безопасности в финансовой сфере в результате ослабления государственного контроля кроются в определенных расстройствах денежного обращения, в частности, это касается, во-первых, деформации денежной массы (по функциональному составу - средств в обращении и сбережений, по форме денег - наличных и безналичных), во-вторых, угрозы инфляции (при бесконтрольном со стороны государства росте цен), в-третьих, «долларизации» (чреватой вытеснением отечественной валюты в обращении); в-четвертых, деформации и неразвитости российского фондового рынка.

Требует научно-практического решения задача определения уровней контроля обеспечения экономической безопасности. В предварительном порядке можно выделить следующие: первый уровень - криминализация экономики; второй - состояние экономики страны; снижение ее основных параметров за границы жизнеобеспечения; третий уровень связан с мировым рынком; четвертый — оценка способности экономики к развитию возможность производить новое и обеспечивать условия для экономического роста.

Можно разделить проблемы, связанные с повышением роли государственного финансового контроля в обеспечении экономической безопасности страны, на два блока:

блок внутренних проблем контроля, связанных с контролем за нецелевым использованием бюджетных средств, коррупцией, хищениями и др.;

блок внешнеэкономических проблем контроля, связанных с бегством каптала, долларизацией экономики, нецелевым использованием иностранных кредитов и др.

В настоящее время финансовая система как на федеральном, так и на региональном уровне охвачена государственным финансовым контролем далеко не полностью даже в части использования средств федерального бюджета, и негативные моменты организации контроля этим не исчерпываются:

— сохраняется закрытость для ревизий и проверок целых секторов народного хозяйства и финансовой деятельности;

— фактически недоступна для государственных ревизоров банковская система страны;

— закрытой зоной остаются военные расходы;

— слабо проверяются затраты на охрану правопорядка, безопасности, осуществление внешней политики;

— только частично и нерегулярно ревизуется выполнение смет органов власти;

— вне государственного контроля остаются бюджеты государственных внебюджетных фондов, средства, поступающие в распоряжение органов власти помимо бюджетов, финансовые результаты деятельности государственных унитарных предприятий, акционерных обществ;

— не обеспечивается сокращение административно-управленческих расходов, их целевое эффективное использование;

— периодичность ревизий и проверок отсутствует; внутренний контроль или развален, или служит узковедомственным интересам;

— возможности органов, на которые возложено осуществление функций государственного и муниципального финансового контроля, ограничены лимитированием их смет и штатов.