Страшко Владимир Федорович. Реализация государственного финансового контроля в сфере оборонно-промышленного комплекса : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 Москва, 2005 214 с. РГБ ОД, 61:05-8/3271

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА I. СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ОБОРОННО-ПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА 10

1.1. Организация государственного финансового контроля в сфере оборонно-промышленного комплекса (ОПК) 10

1.2. Задачи и особенности государственного финансового контроля в сфере военно-технического сотрудничества предприятий ОПК 28

1.3. Обеспечение эффективности государственного парламентского финансового контроля в сфере высокотехнологичного ОПК 44

ГЛАВА II. НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ОБОРОННО-ПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА 70

2.1. Государственный финансовый контроль в области защиты интеллектуальной собственности Российской Федерации в сфере производства продукции ОПК 70

2.2. Государственный финансовый контроль продажи высокотехнологичной продукции ОПК 94

2.3. Государственный финансовый контроль осуществления расчетов и выполнения офсетных программ экспортерами продукции ОПК 110

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 128

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 133

ПРИЛОЖЕНИЯ 145

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования**обусловлена значением финансового контроля для развития оборонно-промышленного комплекса (ОПК), в обеспечении экономической безопасности страны, сохранении и развитии научно-технического потенциала.

Решение поставленных Президентом Российской Федерации задач построения сильного, конкурентоспособного и эффективного государства, удвоения валового внутреннего продукта может быть достигнуто развитием наукоемких отраслей, являющихся альтернативой сырьевому экспорту.

Поставки на экспорт высокотехнологичной продукции военного назначения позволяют поддерживать производство современной машинотехнической продукции, чтобы в условиях ограниченного бюджетного финансирования государство имело рычаги воздействия на функционирование оборонно-промышленного комплекса, проводило самостоятельную внешнюю военно-техническую политику.

В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 25 апреля 2005 года Президент Российской Федерации В.В.Путин в целях укрепления независимости и безопасности России обратил внимание на необходимость придания приоритетного характера мерам государственного контроля в сфере экономики, связанной с выполнением оборонного заказа, т.е. в сфере оборонно-промышленного комплекса.

В условиях реструктуризации оборонно-промышленного комплекса России и его преимущественно экспортной ориентации требуется укрепление государственного финансового контроля в области военно-технического сотрудничества (ВТС) с иностранными государствами, являющегося одним из основных финансовых источников поддержания и развития ОПК. В оборонно-промышленном комплексе следует реализовать систему мер, направленных на оптимизацию государственных финансовых контрольных функций в сфере высокотехнологичных отраслей, сочетающихся с рыночными способами регулирования экономических процессов, а также на радикальное оздоровление финансов предприятий оборонно-промышленного комплекса.

Системное исследование государственного финансового контроля в сфере оборонно-промышленного комплекса России, разработка предложений по формированию его новых механизмов и методов стало одной из первоочередных научных и практических задач.

**Степень разработанности проблемы.**Проблемам государственного  
финансового контроля глубоко рассмотрены в трудах С.А.Агапцова,  
А.Я.Быстрякова, Ю.М.Воронина, А.Е.Городецкого, А.Г.Грязновой,  
О.В.Голосова, А.З.Дадашева, Ю.А.Данилевского, В.К.Егорова,  
В.А.Жукова, А.М.Логвиной, Д.В.Никольского, С.П.Опенышева,  
В.Г.Панскова, Г.Б.Поляка, В.М.Родионовой, В.К.Сенчагова,

А.Д.Соменкова, В. И. Шлейникова, Ю.В.Яковца.

Методологические и практические аспекты организации парламентского государственного финансового контроля, в том числе в сфере оборонно-промышленного комплекса, рассматривались в работах С.В.Степашина, Н.И.Локтионова, В.В.Кудашкина, С.Н.Перфилова и других авторов.

В то же время многие отраслевые проблемы реализации финансового контроля еще не в полной мере исследованы.

**Цель данного исследования**состоит в разработке основных направлений, форм и путей повышения эффективности государственного финансового контроля в сфере высокотехнологичного оборонно-промышленного комплекса, как средства обеспечения финансовых и оборонных интересов государства и выявления финансовых ресурсов ускорения экономического развития России.

В рамках реализации этой цели исследования решались следующие задачи:

Определить финансовое, экономическое содержание и цели государственного контроля в сфере оборонно-промышленного комплекса.

Проанализировать ОПК как специфический объект финансового контроля со стороны государства в рыночных условиях его осуществления.

Выявить особенности реализации финансового контроля в процессе военно-технического сотрудничества России с иностранными государствами, а также раскрыть основные проблемы и направления

5 совершенствования государственного парламентского финансового контроля в данной области.

Определить состояние организации государственного финансового контроля ОПК и резервы его совершенствования в сфере парламентского контроля.

Провести оценку степени реализации государственного финансового контроля в области защиты интеллектуальной собственности Российской Федерации на высокотехнологичную продукцию военного назначения и выявить необходимые меры по его развитию.

Раскрыть резервы повышения качества и эффективности государственного финансового контроля в области производства и экспорта вооружения и военной техники.

Разработать предложения по усилению государственного финансового контроля при выполнении офсетных программ экспортерами высокотехнологичной продукции.

**Объектом исследования**выступает система государственного финансового контроля в оборонно-промышленном комплексе в условиях рыночной трансформации и реструктуризации хозяйствующих субъектов.

**Предметом исследования**являются финансовые отношения, возникающие в процессе деятельности организаций и структур оборонно-промышленного комплекса, как сферы государственного финансового контроля.

**Теоретическая и методологическая основа:**в работе использованы нормативно-правовые документы в области обеспечения экономической безопасности и финансового контроля, материалы собственной контрольно-ревизионной работы, публикации в области обеспечения экономической и финансовой безопасности и государственного финансового контроля, открытые аналитические материалы в области развития оборонно-промышленного комплекса, военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами; методы системного, сравнительного, логического анализа и обобщения, эмпирических наблюдений.

**Информационной базой**послужили законодательные и другие нормативные правовые акты, федеральные целевые программы, концепции

реструктуризации и развития оборонно-промышленного комплекса, материалы научно-практических конференций по проблемам финансового контроля и управления экономикой, отчетные и информационно-аналитические материалы по результатам контрольных мероприятий Счетной палаты Российской Федерации, других органов государственного и ведомственного финансового контроля.

**Научная новизна результатов,**полученных лично автором, заключается в развитии методологических и методических основ финансового контроля в соответствии с принципами системности, диалектичности в условиях реформирования, реструктуризации ОПК, как объекта общенационального финансового контроля.

В ходе исследования получены следующие наиболее существенные результаты:

Выявлены особенности оборонно-промышленного комплекса, как объекта государственного финансового контроля в условиях создания и реформирования рыночной экономики, которые заключаются в неоднозначности участия государства в финансовом капитале этих предприятий; в отсутствии четкой регламентации финансовых обязательств юридических и физических лиц, регулирующих деятельность предприятий ОПК; в недостаточной прозрачности финансовых потоков, как направляемых из страны, так и поступающих в страну в процессе военно-технического сотрудничества; в зависимости оборонно-промышленного комплекса от внешнего рынка.

Определены современные пути становления и развития методологии государственного финансового контроля ОПК на основе аудита эффективности, включая активизацию органов военного контроля и государственной приемки продукции военного назначения. Сформулированы рекомендации по финансированию научных разработок посредством формирования отдельной статьи оборонного бюджета страны за счет доходов от результатов интеллектуальной деятельности, полученных на средства федерального бюджета в сфере высокотехнологичного ОПК.

Предложено расширить функции Счетной палаты Российской Федерации в аспекте обеспечения в сфере ОПК ее координирующей роли в

7 государственном финансовом контроле за счет дальнейшего совершенствования механизма взаимодействия Счетной палаты Российской Федерации с администрацией Президента Российской Федерации, с федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими внутренний государственный финансовый контроль, а также за счет внедрения нового вида контроля - аудита эффективности.

Обоснованы научно-методические рекомендации к совершенствованию структуры и функционированию системы государственного финансового контроля в сфере ОПК всех ветвей власти: законодательной, исполнительной, судебной, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов, предприятий и организаций системы ОПК, которые предусматривают создание постоянно-действующих государственных органов финансового контроля и государственной приемки на предприятиях ОПК, включенных в реестр стратегически важных предприятий; законодательное закрепление военно-стратегических интересов государства при выполнении государственного оборонного заказа не только на государственных предприятиях, но и на предприятиях других форм собственности.

Выработаны методические рекомендации, определяющие повышение эффективности органов парламентского финансового контроля в части предоставления прав на осуществление внешнеторговой деятельности предприятий ОПК, предложены подходы для проведения аудита эффективности с целью своевременного обнаружения нарушений и недостатков, причин их возникновения и способов их устранения.

**Основные положения диссертации, которые выносятся на защиту: 1.**Предложение об учете специфики государственного финансового контроля в отношении сферы оборонно-промышленного комплекса, которая предусматривает следующие особенности его понимания и применения: установление государственной монополии в сфере финансового контроля ОПК в лице Счетной палаты Российской Федерации, как органа внешнего финансового контроля, обладающего всесторонней информацией о финансовых потоках и эффективности деятельности в данной сфере.

2. Вывод о том, что действующие нормативные правовые акты не в  
полной мере позволяют защитить права и интересы Российской Федерации  
в сфере создания и защиты результатов интеллектуальной деятельности на  
продукцию военного и двойного назначения, как показывают результаты  
государственного финансового контроля, не снимают вопроса об  
актуальности выработки практических механизмов реализации  
финансового потенциала, заложенного в созданных объектах  
интеллектуальной собственности, особенно продукции военного  
назначения, ранее поставленной в десятки стран, перепродажа которой  
наносит ущерб государству, и что государственный парламентский  
финансовый контроль в данной сфере является приоритетной задачей.

3. Рекомендации по совершенствованию взаимодействия  
уполномоченных государственных органов, усилению парламентского  
контроль за федеральными органами исполнительной власти,  
осуществляющими, как распорядительную, так и контрольную  
деятельность в сфере ОПК; по усилению налогового, бюджетного,  
таможенного, лицензионного и иных форм контроля и обеспечению  
необходимого информационного взаимодействия контрольных органов  
всех уровней.

**Теоретическая и практическая значимость результатов диссертационного исследования**состоит в том, что разработанные в нем предложения основываются на анализе фактических результатов проверок в сфере высокотехнологичного ОПК, будут способствовать повышению эффективности государственного финансового контроля в данной сфере, могут быть использованы в разработке проектов Концепции государственного финансового контроля и Федерального закона «О государственном финансовом контроле», в процессе пересмотра и уточнения законодательной базы в рамках выполнения принятых Правительством Российской Федерации федеральных целевых программ по реформированию оборонно-промышленного комплекса.

Предложения и практические рекомендации по совершенствованию  
государственного финансового контроля могут быть применены при  
разработке нормативно-методического обеспечения процесса

государственного финансового контроля, как высшим органом

государственного финансового контроля - Счетной палатой Российской Федерации, так и другими государственными и ведомственными органами контроля.

**Апробация результатов исследования.**Основные результаты диссертационного исследования были изложены и обсуждались на заседаниях Коллегии Счетной палаты Российской Федерации, на научных конференциях и на заседании проблемной группы кафедры конкретной экономики и финансов РАГС при Президенте Российской Федерации, получили освещение в 6-ти публикациях автора общим объемом **3,0**п.л.

**Структура диссертации**обусловлена поставленными в ней целью и задачами. Диссертация состоит из введения, двух глав, каждая из которых состоит из трех параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложений.

## Организация государственного финансового контроля в сфере оборонно-промышленного комплекса (ОПК)

Необходимость постановки вопросов об определении роли и места государственного финансового контроля в сфере высокотехнологичного оборонно-промышленного комплекса России и совершенствовании организации государственного финансового контроля в данной сфере определяется рядом факторов, среди которых, прежде всего, можно отметить значение высокотехнологичного оборонно-промышленного комплекса для экономической безопасности страны и сохранения научно-технического потенциала России.

При этом не вызывает сомнения, что эффективная организация государственного финансового контроля в данном секторе экономики должна базироваться на четкой увязке всех компонентов системы государственного финансового контроля. Решение (в методологическом аспекте) данной задачи существенно осложняется тем, что в настоящее время в России отсутствует концепция государственного финансового контроля, не принят федеральный закон о государственном финансовом контроле.

Вместе с тем, в настоящее время к вопросу государственного финансового контроля привлечено повышенное внимание в контексте модернизации и укрепления российского государства, что обусловлено рядом факторов. Так, продолжается передел собственности, где система государственного финансового контроля является препятствием на пути незаконного присвоения государственного имущества. Внедряется новая бюджетная система, ориентированная на оплату бюджетных услуг в соответствии с результатом, получаемым обществом, осуществляется кардинальный пересмотр контрольной функции государства, что обусловливается проходящей в стране административной реформой. Это изменяет и роль, и характер деятельности внешнего государственного финансового контроля, требует корректировки и уточнения задач в системе президентского и парламентского контроля, а также контрольных функций в системе финансово-экономических органов государства. Не менее важна и международная практика. Россия сориентирована на систему мировых ценностей и принципов построения государственности. Основные подходы в области государственного финансового контроля нашли свое отражение в Лимской декларации руководящих принципов финансового контроля, используемых в практической деятельности, принятой на IX Конгрессе Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в октябре 1977 года.

Понятие «государственный финансовый контроль» (ГФК) употребляется во многих законодательных и нормативно-правовых документах, в которых, однако, четкого определения понятия ГФК не дается. Так, например, в Бюджетном кодексе Российской Федерации1 государственный финансовый контроль отождествляется с органами, его реализующими. В законах и подзаконных актах, регламентирующих деятельность контрольных органов, государственный финансовый контроль, как правило, рассматривается через призму функций этих органов.

## Задачи и особенности государственного финансового контроля в сфере военно-технического сотрудничества предприятий ОПК

Государственный финансовый контроль ОПК основывается на положении ст. 71 Конституции Российской Федерации, установившей, что к ведению Российской Федерации относится оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества. Одним из основных направлений деятельности ОПК, приносящим доход федеральному бюджету и являющимся фактором стабильности и развития высокотехнологичного производства является военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами».

Федеральным законом «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами»1 установлена государственная монополия на деятельность в области военно-технического сотрудничества, исключительные полномочия органов государственной власти Российской федерации в данной сфере.

Государственный контроль за деятельностью в области военно-технического сотрудничества осуществляется органами государственной власти Российской Федерации в пределах полномочий, предусмотренных Конституцией Российской федерации и федеральными законами.

Федеральным законом «О государственном оборонном заказе» установлены общие правовые и экономические принципы, порядок формирования, финансирования, исполнения государственного оборонного заказа, ответственность федеральных исполнительных органов власти за осуществление военно-технической политики, в том числе за своевременное обеспечение государственного заказчика финансовыми средствами для оплаты продукции по оборонному заказу.

Счетная палата Российской Федерации, являясь высшим органом государственного финансового контроля, органом парламентского, внешнего контроля, полномочия которого основаны на Федеральном законе «О Счетной палате Российской Федерации» занимает особое место в системе государственного финансового контроля, в том числе в оборонно-промышленном комплексе.

## Государственный финансовый контроль в области защиты интеллектуальной собственности Российской Федерации в сфере производства продукции ОПК

Правовая защита результатов интеллектуальной деятельности, принадлежащих государству, российским предприятиям и организациям оборонной промышленности, а также регулирование правоотношений с государствами, производящими вооружение и военную технику по российским лицензиям, - одна из самых острых проблем на современном этапе.

В послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию в 2001 году отмечалось, что «в России неадекватна система охраны, защиты и использования прав интеллектуальной собственности».1

В существующих проектах программ реструктуризации оборонной промышленности предполагается сделать интеллектуальную собственность государства одним из основных действующих факторов реструктуризации. К сожалению, убеждение общества в том, что государство получает существенные доходы от своих прав на результаты интеллектуальной деятельности, не в полной мере соответствует действительности.

Анализ практической работы уполномоченных органов в области защиты прав государства на результаты интеллектуальной деятельности (РИД) показывает, что имеются многочисленные факты утраты государством прав на них, размеры наносимого государству ущерба огромны. Кроме того, отсутствуют действенные механизмов реализации нормативно-правовых актов, регулирующих защиту интеллектуальной собственности Российской Федерации.

В целом, отношения к интеллектуальной деятельности и ее результатам в условиях рыночной экономики регламентируются достаточно подробно.

Вместе с тем в данной области существует много проблем. Эти проблемы не в последнюю очередь связаны с отсутствием действенного и эффективного механизма по вовлечению в экономический и гражданско-правовой оборот результатов интеллектуальной деятельности, полученных за счет средств федерального бюджета.

Предпринимаемые в последние годы для решения этой проблемы меры по восстановлению утраченных прав, нельзя признать эффективными.

За период с конца 40-х до начала 90-х годов только странам -участникам Варшавского Договора было передано около 2300 лицензий и комплектов технической документации на производство советского вооружения и военной техники. Значительный объем произведенной по этим лицензиям продукции военного назначения (общий объем оценивается в 7,7 млрд. долларов США) был поставлен в третьи страны. Экспортируется она и сегодня, часто по демпинговым ценам, что значительно усложняет деятельность российских субъектов военно-технического сотрудничества на мировом рынке оружия.