

# НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ И ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ

## КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

*Бурцев В.В., к.э.н., аудитор, ЗАО «Ин-Аудит»*

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова

### 1. СОСТОЯНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПУТИ ЕГО РАЗВИТИЯ

#### 1.1. Оценка состояния государственного финансового контроля на современном этапе государственного строительства

В результате реформ, разрушив вертикали тоталитарного контроля, Россия оказалась в ситуации, когда нет адекватной общегосударственной контрольной системы, ориентированной на новые демократические задачи [54]<sup>1</sup>.

Отсутствие же правильной и четкой стратегии реформирования органов контроля, непоследовательность действий и прямые ошибки не позволили создать эффективно функционирующую в условиях перехода к рынку государственную систему контроля в Российской Федерации<sup>2</sup>.

Следует признать, что в последние десятилетия значение ГФК явно недооценивалось. Хотя отдельные

<sup>1</sup> По мнению С.О. Шохина, «организация эффективно действующей системы государственного финансового контроля является насущным требованием современной общественно-политической и социально-экономической ситуации в России. Отсутствие надлежащего контроля приводит к огромным потерям финансовых и материальных ресурсов в ходе преобразования форм собственности и внедрения рыночных механизмов функционирования экономики» [240, с. 276]. В то же время, как справедливо подмечает Л.Н. Овсянников, «отсутствие действенного государственного контроля в ходе проведения рыночных реформ стало одной из причин их недостаточной успешности. Государство, допустившее бесконтрольность, в значительной степени повинно в том, что фактически никто из новых собственников, включая банкиров, особенно так называемых олигархов, крупных акционеров, не достиг эффективного с точки зрения интересов российской экономики функционирования своей собственности» [145, с. 4].

<sup>2</sup> См.: Данилевский Ю.А. Финансовый контроль в России: история и современное развитие // Бухгалтерский учет. - 1993. - №7. - С. 9. Это мнение одного из самых авторитетных специалистов контроля д.э.н., проф. Ю.А. Данилевского, высказанное более семи лет назад, вполне соответствует действительности и сейчас. Да и что можно ожидать, если в государстве вообще отсутствует официальная позиция по поводу государственного контроля? Например, в Конституции РФ много сказано о всех ветвях государственной власти, но по большому счету ничего (лишь несколько слов о Счетной палате РФ) о функции, обеспечивающей саму эту власть и управление государством, т.е. о контрольной.

ученые и обращали внимание на необходимость реструктуризации и усиления ГФК, приведения его в настоящую упорядоченную систему, но комплексных предложений на этот счет (в частности, исследований по организации системы ГФК, адекватной сегодняшним условиям) за редким исключением не выдвигалось, кардинальных системных мер по совершенствованию ГФК не принималось<sup>3</sup>.

Следует отметить, что и в настоящее время (т.е. на сегодняшний день) тема российского ГФК в условиях многоукладной экономики мало разработана учеными. Ломка прежних государственных структур, отсутствие четкой перспективы экономического и государственного развития привели к тому, что современная российская наука о ГФК располагает разрозненным и нередко противоречивым материалом, не соединенным продуманной концепцией. Существует крайне мало работ, содержащих анализ как настоящей ситуации с контролем в России, комплекса действующих правовых норм, его методологии и оргструктурных вопросов, так и проблем его развития и совершенствования. В основном освещаются лишь отдельные вопросы (в частности, организация деятельности тех или иных органов ГФК). Фиксация же авторов на каких-то отдельных моментах, узкой тематике хотя и вносит определенный вклад в развитие той или иной темы ГФК, но в то же время, по нашему мнению, не способствует широкому, комплексному и системному взгляду на всю проблему в целом, т.е. охвату всей системы. Следует также отметить, что предложенные учеными теоретические и практические решения тех или иных государственных вопросов, в том числе и вопросов становления и функционирования органов ГФК, должны быть адекватны политической реальности, а это очень сложно в условиях стремительных перемен, происходящих сегодня в России.

В нашей стране ГФК, к сожалению, был всегда недостаточно развит. Например, контроль в дореволюционной России несмотря на существующую тенденцию его развития все равно не предотвращал массовых нарушений интересов казны, не удовлетворял самым основным требованиям - независимости, полноты, публичности (гласности). Был слабо развит предварительный контроль, отдельные же учреждения вообще были вне сферы контроля<sup>4</sup>. В связи с этим нельзя не согласиться с известными специалистами по истории государственного контроля А. Андреевым и Д. Никольским [25], утверждающими, что по сути Государственный контроль при Николае II (правление 1894 - 1917 гг. - В.Б.) носил декоративный характер (здесь как бы демонстрировалось всему миру и русскому обществу: смотрите, у нас есть контроль, мы не бесконтрольно хозяйничаем). Остается добавить, что то же самое

<sup>3</sup> Хотя термин «система контроля» все чаще используется в нормативно-правовых актах (включая законы), в законодательстве отсутствует интерпретация понятия системы ГФК как таковой (т.е. без привязки к конкретным вопросам управления государственными финансовыми потоками).

<sup>4</sup> Подробнее см.: Боголепов М. Государственный контроль // Контроллинг. - 1991. - № 2.; Вальтер Н. Государственный контроль // Контроллинг. - 1991. - № 1.; Золотарев Н.А. Из истории государственного контроля // Контроллинг. - 1994. - № 2.; Литвин А. Время реформ и потрясений // Президентский контроль. - 1995. - № 4. и др

можно сказать и в отношении сегодняшней ситуации с госконтролем в России.

И во времена социализма госконтроль был более формален, чем реален [98]. Весьма обоснованным представляется мнение д.э.н., проф. Е.А. Кочерина о том, что, главным образом, именно упразднение в 1958 г. системообразующего органа государственного контроля - Министерства госконтроля СССР вывело из-под контроля десятки тысяч высших чиновников, исчез их страх и перед государственной властью, именно тогда началось массовое расхищение национального богатства страны [100, с. 3]<sup>5</sup>.

В то же время Ю.О. Таралин считает, что неумелое (не синхронное с реорганизацией всех управленческих функций) упразднение органов народного контроля явилось одной из главных причин дезорганизации управления, падения исполнительской, трудовой и договорной дисциплины, спада производства, роста теневой экономики и преступности, разгула анархии и произвола [199, с. 4, 5]. Но следует отметить, что такая точка зрения многим специалистам кажется дискуссионной. Хотя органы народного контроля и обязаны были решительно выступать против нарушения государственной дисциплины, проявлений местничества и ведомственности, бесхозяйственности и расточительности, посягательств на государственную собственность, бюрократизма и волокиты, но в целом они не были достаточно действенными (не оказывали серьезного и решающего воздействия на положение дел в стране), их деятельность не удовлетворяла принципу независимости ГФК, имели место нечеткость как горизонтальных, так и вертикальных границ между звеньями госконтроля, нечеткая формулировка задач, формальный подход к делу, распыление усилий и т.д.<sup>6</sup>

Основные недостатки старой контрольно-информационной системы, как отмечает А.Ю. Краснопоп, были следующими: недостоверность и неполнота контрольных данных, отсутствие единой сети их сбора и передачи, несовершенство методик по определению контрольных точек, наконец, неумение старой государственной номенклатуры пользоваться получаемой контрольной информацией [102, с. 11]. К

<sup>5</sup> К чему это привело - все хорошо знают... Иными словами, стоит согласиться с мнением Е.А. Кочерина, что застой, диспропорции в экономике, нынешнее наше бедственное состояние были заложены не только в результате различного рода ошибок в политике реформ, но гораздо ранее - в 1957 - 1958 гг., когда была разрушена обратная связь между принимаемыми решениями и ответственностью за их результаты [100, с. 3].

<sup>6</sup> Недостатки системы контроля в СССР признают многие специалисты. Так, С.О. Шохин также отмечает "слабость бюджетно-финансового контроля со стороны советских представительных органов в силу элементов формализации и органов народного контроля в силу непрофессионализма..." [240, с. 55]. По нашему мнению, следует согласиться с точкой зрения П.В. Черноморда, считающего, что глубокий кризис расчетной системы и факторы, его определяющие, были предопределены отсутствием независимого от исполнительной власти государственного финансового контроля (подробнее см.: Черноморд П.В. Государственный финансовый контроль в процессе формирования и исполнения бюджета. - СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 1997. ) Длительное время развитие системы социалистического контроля шло как бы двояко. Так, А.А. Додонов отмечает, что с одной стороны, интересы государства диктовали необходимость ее укрепления системы контроля, и это находило выражение в постановлениях партийных и государственных органов. С другой стороны, в недрах финансового ведомства небезуспешно велась работа, направленная на свертывание учета, его упразднение, на создание системы, потакающей разбазариванию народного добра [72, с. 132].

этому следует добавить и то, что, хотя система контроля при социализме и была централизованной, тем не менее наблюдалось отсутствие должной координации в контрольно-ревизионной работе, которое нередко порождало параллелизм в ее осуществлении и вело к распылению сил органов контроля, мешало оперативной деятельности предприятий [240, с. 56].

Реализация предложений об образовании совокупности относительно независимых контрольных систем вместо ранее существовавшей централизованной иерархической<sup>7</sup>, судя по практике последних десяти лет, не привела к желаемым результатам, так как не было учтено следующее серьезное требование: разрозненные контрольные системы не будут действенны, согласно системному подходу они должны входить составной частью в единую (не обязательно централизованную) систему другого уровня (вышестоящую), т.е. должно быть несколько, либо одно системообразующее звено, выполняющее функции связи и координации. Как бы то ни было, но в результате значительных изменений в социальной и экономической жизни страны на первый план выступают именно задачи кардинального пересмотра существовавших концепций госконтроля<sup>8</sup>.

В то же время, как подчеркивают представители Генеральной прокуратуры РФ А. Мельников и А. Чурилов, обсуждение вариантов лучшей организации в стране системы государственного контроля неоправданно затянулось [125, с. 4]. При этом среди основных причин неэффективности деятельности органов ГФК эти авторы выделяют следующие:

- а) отсутствие базового федерального закона о системе органов государственного контроля с четким обозначением их обязанностей и ответственности;
- б) низкий уровень правовой культуры должностных лиц контролирующих органов (об этом свидетельствует постоянный, уже на протяжении целого ряда лет рост выявляемых прокурорами правонарушений в деятельности самих органов вневедомственного контроля);
- в) неприменение в полном объеме предоставленных законодательством контрольным органам полномочий (не выдерживается периодичность контроля, проверки зачастую проводятся от случая к случаю по указанию вышестоящих органов, органы контроля не всегда владеют информацией об имеющихся у них подконтрольных объектах и т.д.) [125, с. 4-9].

В то же время важная роль контроля и необходимость его усиления теперь признаются многими специалистами<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> См., например, Таралин Ю.Н. О контрольной системе Советов // Контроллинг. - 1992. - № 1.

<sup>8</sup> Как нельзя более точно ситуацию в стране, сложившуюся за годы попыток перехода к развитой экономике, характеризуют В.Г. Волчихин и И.А. Швец, отмечающие следующее: "Процесс этот происходит отнюдь не гладко, не безболезненно. Зачастую он сопровождается и существенно осложняется нездоровыми явлениями, возникновением определенных негативных тенденций, которые оказывают негативное влияние на состояние общественного производства, сдерживают его нормальное развитие, влекут за собой различные нарушения. В значительной степени это объясняется отсутствием надлежащего, действенного контроля в хозяйственной сфере. ... Недостаточность, слабость контроля всегда отрицательно сказываются на уровне управления и в конечном счете на результатах хозяйствования" [52, с. 11].

<sup>9</sup> Приведем лишь некоторые цитаты из научных работ специалистов ГФК, в которых выражено их мнение на этот счет. Так, по мнению Р.Г. Сомоева, "пореформенные годы убедительно доказали ошибочность представлений о том, что в условиях децентрализации управления экономикой, появления новых форм соб-

Следует отметить, что в последнее время все же высказываются различные идеи о формах и методах преобразования ГФК. Однако эти вопросы остаются предметом дискуссий. Например, Ю. Игнатов высказывает следующие соображения на этот счет: "Известно, что существующие органы государственного контроля действуют разрозненно, отсутствует постоянно действующая система их взаимодействия и координации, наблюдается дублирование контрольных функций и параллелизм в работе. <...> Отсутствует четкая правовая регламентация деятельности государственных органов, что ограничивает возможности эффективной реализации функций государственного управления в целом и функций государственного контроля в частности. <...> Существенному улучшению дел могло бы способствовать создание единой методологической и правовой базы контрольной работы и законодательное закрепление единого для всех органов государственного контроля предмета деятельности. Именно единый предмет государственного контроля является объективной основой для взаимодействия и координации президентского, парламентского, правительственного, судебного и других видов и субъектов государственного контроля" [80, с. 23]. Насчет единого предмета для всех органов ГФК с данным автором согласиться нельзя, так как роль каждого органа должна быть уникальной, соответственно и предметы их деятельности должны быть разными. Но создание единой методологической базы (согласно предметам ведения), по нашему мнению, возможно в рамках стандартизации ГФК.

Мы сделали краткий обзор мнений специалистов по поводу сегодняшней ситуации с госконтролем в России. Теперь же рассмотрим фактические материалы, свидетельствующие о недостатках современного ГФК.

Следует особо подчеркнуть, что все чаще наблюдаются неудовлетворительные оценки ГФК со стороны самих государственных контролеров. Не вдаваясь в детали, приведем лишь некоторые примеры.

Так, вышеупомянутые А. Мельников и А. Чурилов по результатам прокурорского надзора за соблюдением законов органами вневедомственного контроля обобщают: "По сообщениям прокуроров субъектов Российской Федерации (а в проведении обобщения по рас-

---

ственности, предоставления широких прав субъектам хозяйствования и нижестоящим органам власти и управления в проведении социально-экономических преобразований снижается актуальность и значение государственного контроля" [186, с. 56]. Как подчеркивает Л.Н. Овсянников, "настоятельная необходимость усиления государственного контроля в интересах всей Российской Федерации и каждого ее субъекта существует и увеличивается" [145, с. 10]. Очень важно и правильное понимание роли и значения ГФК в укреплении и развитии нашего государства представителями исполнительной власти. Но мнение самих чиновников на этот счет далеко не однозначно. П.В. Черноморд отмечает следующее: "...власти по существу не допускают контрольные органы к процессу исполнения бюджета. Парадоксально, но при этом сама власть изолируется от надзора за бюджетным процессом и, в частности, за громадным количеством своих собственных оперативных решений, что само по себе предопределяет финансовые нарушения. <...> В результате отсутствия полноценного финансового контроля обществу незаметно навязан всеобщий консенсус, при котором никто не заинтересован в соблюдении законов и, что особенно важно, в подконтрольности своей деятельности со стороны кого бы то ни было. Положение усложняется тем, что за последние пять лет сложился эффективный механизм лоббирования, выбивания средств из казны, минуя гласные процедуры" [224].

смотренному вопросу участвовали все без исключения территориальные прокуратуры), действующие в настоящее время в сфере экономики контролируемые органы (всего их более 3 десятков) возложенные на них по законодательству обязанности по пресечению и предупреждению правонарушений отдельных видов выполняют ненадлежащим образом. Практически во всех регионах прокуроры отмечают крайне низкую роль контролирующих органов в выявлении преступлений экономической направленности. Абсолютное большинство таких преступлений вскрывается правоохранительными органами. <...> Органами Федерального казначейства на ряде территорий не исполнялся Указ Президента Российской Федерации от 25 июля 1996 г. в части проведения не реже одного раза в год комплексных ревизий и тематических проверок поступлений и расходования бюджетных средств в федеральных органах исполнительной власти, а также на предприятиях, в учреждениях и организациях, использующих средства федерального бюджета" [125, с. 3-5]. Как подчеркивают А. Мельников и А. Чурилов, только в 1998 г. рост преступлений экономической направленности составил 15%, а это, естественно, не свидетельствует в пользу органов ГФК. В то же время "по требованиям прокуроров только в 1998 году привлечено к дисциплинарной, материальной и административной ответственности порядка 2 700 (!) работников органов вневедомственного контроля, совершивших различные правонарушения. <...> Работники систем Федерального казначейства, КУГИ, Центрального банка, ФКЦБ, ВЭКа, Роскомзема, Госналогслужбы, ГАКа, ФСДН, Госстандарта России за последние полтора года привлекались к уголовной ответственности за взятки и другие преступления по службе (как правило, корыстные). Всего привлечено к уголовной ответственности 210 работников перечисленных ведомств. Преступления указанной категории вскрывались в большинстве регионов России. <...> За два последних года в контролирующих организациях прокуратурой вскрыто и в основном пресечено свыше 45 тыс. нарушений законов, по протестам прокуроров отменено 8,5 тыс. незаконных правовых актов" [125, с. 8].

За одну только проверку организации обеспечения полноты и своевременности поступления налоговых платежей в федеральный бюджет, соблюдения порядка расчетно-платежных операций и банковского обслуживания налоговых платежей, а также правильности расходования средств федерального бюджета на содержание территориальных налоговых органов Ульяновской области за 1998-1999 гг., осуществленную Счетной палатой РФ, выявлено потерь федерального бюджета на сумму 862,6 млн. руб. и 587,9 тыс. долл. США, доначислено налогов с учетом санкций в сумме 287,6 тыс. руб.<sup>10</sup>

Более того, контролирующие органы сами нарушают финансовую дисциплину. Следует отметить, что к контролирующим органам за допущенные финансовые нарушения также применяются соответствующие санкции. В качестве довольно типичного примера можно привести уменьшение фактического финансирования в 1999 г. МНС России из средств Федерального фонда МНС России и ФСНП России на 58,9 млн. руб., использованных МНС России не по целевому назна-

---

<sup>10</sup> Подробнее см.: Счетная палата РФ. Бюллетень №7 (31), 2000 г.-С. 82-116.

чению (см. табл. 1), что было выявлено по результатам проверки Счетной палатой РФ использования средств Централизованного фонда социального развития Госналогслужбы РФ в 1996 г. и Межведомственного фонда развития налоговой системы и налоговой службы РФ в 1997 г. Все вышеприведенные цифры и впечатляют, и заставляют задуматься о том, почему к нашим государственным контролерам в обществе до сих пор сохраняется в общем и целом устойчиво негативное отношение.

Немаловажное значение имеет вопрос о передаче органами вневедомственного контроля материалов по наиболее серьезным экономическим правонарушениям правоохранительным органам. Например, А. Мельников и А. Чурилов по этому поводу отмечают следующее: "На деле эту обязанность выполняют в основном только налоговые инспекции. Другие контролирующие органы от этого уклоняются. <...> Имеют место случаи, когда федеральные органы исполнительной власти скрывают эту свою бездеятельность, представляя по данному вопросу в Госкомстат и правоохранительные органы взаимоисключающую информацию (!). <...> Сегодня в правоохранительные органы информация о выявленных контролирующими органами нарушениях, содержащих признаки преступлений экономической направленности, практически не поступает" [125, с. 7].

**Таблица 1**  
**ФИНАНСИРОВАНИЕ РАСХОДОВ НА СОДЕРЖАНИЕ И РАЗВИТИЕ НАЛОГОВЫХ ОРГАНОВ В 1999 Г. ЗА СЧЕТ СРЕДСТВ ФЕДЕРАЛЬНОГО ФОНДА МНС РОССИИ И ФСНП РОССИИ<sup>11</sup>**

млн. руб.

Код расходов	Наименование расходов	Утверждено по смете	Фактически профинансировано	Отклонения
110100	Оплата труда государственных служащих	1 881,2	1 881,2	-
110200	Начисления на оплату труда (страховые взносы)	724,3	724,3	-
110300	Приобретение предметов снабжения и расходных материалов	296,2	296,2	-
110400	Командировочные расходы	60,7	50,7	-10,0
110500	Оплата транспортных услуг	95,0	90,2	-4,8
110600	Оплата услуг связи	156,1	151,6	-4,5
110700	Оплата коммунальных услуг	303,8	278,0	-25,8
111000	Прочие текущие расходы	382,7	369,1	-13,6
130300	Трансферты населению	9,1	9,1	-
240100	Приобретение оборудования и предметов длительного пользования	97,8	97,6	-0,2
240200	Капитальное строительство	226,1	226,1	-
240300	Капитальный ремонт	102,0	102,0	-
800000	ВСЕГО	4 335,0	4 276,1	-58,9

Приведем примеры неэффективной работы органов ГФК.

Так, В. Цой только по результатам проверки использования государственных средств и принимаемых ор-

ганами исполнительной власти мер по выводу экономики из депрессивного состояния, проведенной Главным контрольным управлением Президентом Российской Федерации в ряде регионов в 1999 г., в числе прочего отмечает следующие нарушения в деятельности самих же субъектов ГФК: "Не создана эффективная система распределения и контроля за использованием средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации... <...> В депрессивных регионах средства, полученные из Фонда, составляют значительную часть бюджетных доходов, однако Минфин России не осуществляет контроль за их использованием. Реестры Главного управления федерального казначейства Минфина России на перечисление трансферта поступают на места общей суммой без указания целевого использования средств. <...> В ряде регионов низка эффективность деятельности территориальных органов федерального казначейства по контролю за расходованием средств. <...> Органы исполнительной власти депрессивных регионов не принимают должных мер по наиболее полной мобилизации в бюджеты собственных финансовых ресурсов и рациональному их использованию. <...> ...при остром бюджетном дефиците значительные средства используются не по назначению..., зачастую при попустительстве органов исполнительной власти регионов. <...> Слабо используются возможности увеличения доходов за счет усиления контроля за внешнеэкономической деятельностью предприятий. При повсеместном сокращении внешнеторгового оборота продолжается рост количества нарушений валютного и таможенного законодательства" [223, с. 3-7].

В отчете о работе Главного контрольного управления Президента Российской Федерации в первом полугодии 1999 года в числе прочих отмечаются следующие негативные моменты ГФК: "Проверка показала, что создание такой системы (казначейской - В.Б.) в стране осуществляется медленно. Начиная с 1992 года в установленные сроки и в полном объеме не был выполнен ни один (!) из директивных документов, направленных на укрепление государственной финансовой дисциплины, проведение бюджетной политики и усиление контроля за эффективным использованием бюджетных средств. ... Вопреки распоряжению Правительства Российской Федерации от 17 июля 1998 г. № 970-р Минфин России, Минобороны России, ГТК России, распорядители и руководители ряда целевых бюджетных фондов <...> сорвали утвержденный график мероприятий по переходу на казначейское исполнение федерального бюджета. <...> Не выполняются требования соответствующих нормативных актов об обслуживании органов федерального казначейства в учреждениях Банка России. <...> Выявлены серьезные недостатки в области взимания таможенных платежей, валютного контроля, в работе с кадрами (в ГТК России. - В.Б.). <...> Госкомрыболовством России, Минфином России, Минэкономики России, Мингосимуществом России не осуществлялся контроль за лизингом судов, построенных на верфях Германии, Испании, Норвегии за счет кредитов иностранных банков... под гарантии Правительства Российской Федерации. <...> Руководством Фонда (Пенсионного фонда Российской Федерации. - В.Б.) не осуществлялся должный контроль за расходованием региональными отделениями финансовых средств на собственные нужды. В нарушение действующего законода-

<sup>11</sup> Источник: Счетная палата РФ. Бюллетень № 7 (31), 2000 г. - С.144.

тельства используются средства, полученные от штрафных санкций и пени" [92, с. 4-21]<sup>12</sup>.

Во втором полугодии 1999 г. Главное контрольное управление Президентской Российской Федерации (ГКУ) провело проверку деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по оздоровлению государственных финансов за счет укрепления финансовой и бюджетной дисциплины. В ходе проверки установлено, что федеральные министерства и ведомства, их территориальные органы, а также органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации не в полном объеме реализовывали задачи, поставленные в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию "Россия на рубеже эпох". При этом основные недостатки финансово-контрольной работы этих органов можно обобщить в следующих пунктах<sup>13</sup>:

- МНС России, Минфин России, ГТК России и их территориальные органы, органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления не принимают должных мер по исполнению доходной части бюджета (не принимают исчерпывающих мер по сбору налогов и сборов (в результате чего растет дотационность региональных и местных бюджетов), неправомерно устанавливают различные льготы и освобождения от уплаты таможенных платежей, не принимают должных мер по ликвидации растущей задолженности перед бюджетом);
- Минфину России не удалось сформировать единую систему органов федерального казначейства с ведением счетов по учету доходов и средств федерального бюджета в Банке России;
- не выполняются требования соответствующих нормативных актов об обслуживании органов федерального казначейства в учреждениях Банка России;
- органы исполнительной власти субъектов РФ, Госкомсервер России и Минфин России не осуществляли должный контроль за эффективным расходованием средств государственной финансовой поддержки;
- в ряде регионов в нарушение указов Президента РФ имеет место практика использования бюджетов на основе использования денежных суррогатов, бартерных операций и применения зачетных схем (при этом допускаются нарушения самими налоговыми органами);
- работа по мобилизации налоговых платежей и сборов "живыми" деньгами проводится неудовлетворительно;

<sup>12</sup> Многочисленные недостатки системы ГФК наблюдаются как на федеральном, так и на региональном уровне. Так, заместитель начальника отдела Западно-Сибирской окружной инспекции Главного контрольного управления Президента РФ В. Бурумов в числе прочих отмечает следующие недостатки организации ГФК в своем регионе (которые, судя по отчетам контрольных органов, вполне типичны и для других регионов): "В вопросах взаимодействия органов налоговых инспекций с правоохранительными и контрольными органами повсеместно отмечается ведомственная разобщенность, отсутствие координации действий. Из всех форм взаимодействия применяются, в основном, только совместные проверки, которые назначаются только по планам и распоряжениям вышестоящих органов власти. <...> В недостаточной мере осуществляется взаимодействие таможенных органов с территориальными органами Госналогслужбы, ВЭК, Минторга России, ФСНП, МВД, ФСБ России и службой судебных приставов Минюста России" (подробнее см.: Бурумов В. Как повысить действенность проверок // Президентский контроль. - 2000. - № 1.).

<sup>13</sup> В отчетах Главного контрольного управления приводятся соответствующие аналитические обоснования и цифровые данные. Подробнее см.: Отчет о работе Главного контрольного управления Президента Российской Федерации в 1999 г. // Президентский контроль. - 2000. - № 3; О. Тимофеева Диагноз болезни государственных финансов // Президентский контроль. - 2000. - № 2.

- федеральные органы исполнительной власти и органы власти субъектов РФ не добились увеличения доходов от производства алкогольной продукции;
- не выполнены в полном объеме бюджетные задания по увеличению доходов от имущества, находящегося в государственной собственности;
- ГТК России, ВЭК России и Банк России не полностью реализуют возможности увеличения доходной части федерального бюджета за счет возврата валютной выручки;
- нерационально и необоснованно расходуются иностранные займы, полученные под гарантии Правительства РФ;
- в ряде субъектов РФ, несмотря на сложное социально-экономическое положение, допускается нецелевое расходование финансовых ресурсов;
- в нарушение указов Президента РФ органы исполнительной власти регионов оказывают финансовую поддержку хозяйствующим субъектам, имеющим бюджетную задолженность;
- органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления зачастую принимают нормативные акты, не соответствующие общим федеральным принципам налогообложения в РФ.

Особо следует подчеркнуть, что ситуация со временем в общем и целом не меняется к лучшему. Так, в ходе контрольных мероприятий, проведенных ГКУ в 2000 г., в числе прочего были установлены следующие недостатки:

- Минфин России, МНС России, ГТК России, другие федеральные органы, осуществляющие финансовый контроль, недостаточно используют предоставленные им полномочия по выявлению и пресечению имеющихся нарушений. Их деятельность плохо скоординирована, сфера компетенции четко не разграничена;
- серьезные недостатки выявлены в деятельности по привлечению и использованию иностранных кредитов и займов;
- крупные просчеты вскрыты в деятельности ФКЦБ России (неэффективно расходовались средства, выделенные на развитие инфраструктуры рынка ценных бумаг, нарушались права акционеров при ведении реестров, допускались факты безлицензионной деятельности регистраторов, не было налажено взаимодействие с МАП России и т.д.);
- недостаточно эффективно работает ФСФО России (при проведении процедуры банкротства не в полной мере учитывались государственные интересы, не принимались эффективные меры по финансовому оздоровлению хозяйствующих субъектов и т.д.);
- одной из самых острых финансовых проблем является неудовлетворительное выполнение налогового законодательства и т.д.<sup>14</sup>

В табл. 2 приведены некоторые результаты проведенной в 2000 г. Главным контрольным управлением Президента РФ проверки выполнения Минфином России, МНС России и ГТК России Указа Президента Российской Федерации от 25 июля 1996 г. № 1095 "О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации". Данные таблицы ярко свидетельствуют о недостатках контроля, осуществляемого некоторыми из основных органов ГФК исполнительной власти.

Таблица 2

<sup>14</sup> Контроль за реализацией решений, направленных на укрепление финансовой дисциплины, являлся приоритетным направлением деятельности ГКУ. В отчетах ГКУ приводятся соответствующие аналитические обоснования и цифровые данные. Подробнее см.: Некоторые итоги работы Главного контрольного управления Президента Российской Федерации в 2000 г. // Президентский контроль. - 2001. - № 3. - С. 3-24).

**МАТЕРИАЛЫ ПРОВЕДЕННОЙ В 2000 Г. ГЛАВНЫМ КОНТРОЛЬНЫМ УПРАВЛЕНИЕМ ПРЕЗИДЕНТА РФ ПРОВЕРКИ ВЫПОЛНЕНИЯ МИНФИНОМ РОССИИ, МНС РОССИИ И ГТК РОССИИ УКАЗА ПРЕЗИДЕНТА РФ от 25 июля 1996 г. № 1095 "О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации"**

Сущность выявленных отклонений (нарушений)	Примечания	Пояснения и примеры <sup>15</sup>
1	2	3
Минфин России (далее - Минфин) не проводит ежегодные комплексные ревизии поступлений и расходования бюджетных средств в федеральных органах исполнительной власти	Проверки по этому вопросу в министерствах и ведомствах (кроме силового блока) крайне редки	При отсутствии должного контроля подведомственными бывшему Минсельхозпроду России организациями нанесен ущерб государству на сумму 2,8 млрд. руб. При отсутствии должного контроля (с 1995 по 1998 год) ОАО "Роснефть" использованы не по назначению государственные средства в размере 1,37 млрд. руб. При отсутствии должного контроля в 1998 г. РФФИ не перечислил в федеральный бюджет 55 млн. руб., поступивших от приватизации
Территориальные КРУ Минфина мало уделяют внимания контролю за рациональным использованием федеральных средств		В 1998 г. число проверок использования средств федерального бюджета составляло лишь 16% от общего количества, в 1999 г. - 36%
Минфин недостаточно контролирует рациональное использование средств государственных внебюджетных фондов		В 1999 г. контрольные службы Минфина не отслеживали целевой расход средств федерального бюджета, поступающих в бюджет Пенсионного фонда РФ, во внебюджетные фонды в республиках Саха, Якутия, Белгородской, Кировской, Омской и других областях
Существенные упущения выявлены в работе Минфина по осуществлению контроля за использованием кредитных ресурсов и состоянием государственного долга	Использование иностранных кредитов контролируется недостаточно. Установлены многочисленные факты несвоевременного возврата ссуд, выданных Минфином коммерческим банкам	При отсутствии должного контроля (в первую очередь, со стороны казначейства) ЗАО "Конверсбанк", ОАО "Промрадтехбанк", "Промстройбанк России" в 1998 г. не обеспечили полного погашения задолженности в 304 млн. руб.

<sup>15</sup> В таблице приведены лишь некоторые примеры. Подробнее о проверке см.: информационный бюллетень "Президентский контроль".-2001.-№ 2.

Сущность выявленных отклонений (нарушений)	Примечания	Пояснения и примеры <sup>15</sup>
1	2	3
МНС России (далее - МНС) не в полной мере осуществляется контроль за исполнением федерального бюджета	МНС не принято должных мер по ликвидации задолженности по налоговому платежам Принимаемые налоговыми органами меры по взысканию средств в бюджет не всегда эффективны Не обеспечена полная собираемость акцизов на алкогольную продукцию	Только за первое полугодие 2000 г. задолженность по налоговым платежам возросла на 12,7% и составила 274,6 млрд. руб. Так, в Брянской обл. во многих районах такая работа вообще не проводилась, в Хабаровском же крае эффективность взыскания составила 7%, в некоторых областях эффективность снижается. Только за первое полугодие 2000 г. она достигла лишь 87,5% (в некоторых же субъектах - от 30 до 60 %)
Количество выездных налоговых проверок сокращается, несмотря на рост нарушений законодательства о налогах и сборах Не принимается должных мер к ликвидации "зависших" платежей в комбанках		В 2000 г. количество таких проверок юридических лиц по сравнению с 1999 г. снизилось на 15%, физических лиц - на 61%. Только за первое полугодие 2000 г. налоговыми органами за несвоевременное перечисление налоговых платежей предъявлено комбанкам санкций на сумму 2,8 млрд. руб., а взыскано только 26,4 млн. руб., т.е. 0,9%
ГТК России (далее - ГТК) не принял исчерпывающих мер по контролю за полным и своевременным поступлением в федеральный бюджет таможенных платежей	Образовавшаяся задолженность комбанков по перечислению таможенных платежей в федеральный бюджет в размере около 2 млрд. руб. на момент проверки не погашена	По результатам работы таможенных подразделений в 1999 г. общая сумма наложенных штрафных и иных санкций превысила 36 млрд. руб., однако взыскано из них всего 1,45 млрд. руб.
	Общая сумма долга по уплате таможенных платежей и штрафных санкций по состоянию на 1 июня 2000 г. достигла 81,6 млрд. руб.	
Рядом региональных таможенных управлений принимаются необоснованные решения по определению таможенной стоимости товаров	Методика определения таможенной стоимости товаров требует существенной доработки	В 1999 г. было установлено около 350 подобных нарушений. Доначисление таможенных платежей в результате корректировок таможенной стоимости за первое полугодие 2000 г. составило 41,8 млн. долл. США (далее - долл.)

Сущность выявленных отклонений (нарушений)	Примечания	Пояснения и примеры <sup>15</sup>
1	2	3
Таможенно-банковский валютный контроль осуществляется не на должном уровне	Слабо используются предоставленные ГТК полномочия по пресечению незаконного вывоза из страны средств в иностранной валюте. Во многих случаях санкции к нарушителям применялись с большим опозданием (или не применялись вообще)	Только за первое полугодие 2000 г. выявлено незачисление экспортной валютной выручки на сумму около 1 млрд. долл. Реально таможенными органами возвращено в 1999 г. только 14,9 млн. долл., а в I квартале 2000 г. - 5,3 млн. долл. Например, отделами валютного контроля и таможенных расследований Ростовской таможни более года не направлялись в отдел дознания материалы о невозвращении по вине только двух организаций в общей сумме 388 тыс. долл.
Органы ГТК не уделяют должного внимания проведению проверок финансово-хозяйственной деятельности участников ВЭД		Так, Северо-Кавказским таможенным управлением в 1999 г. не проведено ни одной подобной проверки по фактам невозвращения валютной выручки. Как следствие, группой организаций, нарушающих требования законодательства, за два предыдущих года не возвращено валютной выручки на сумму 21,7 млн. долл.

Примеров неэффективности организации и функционирования органов ГФК можно привести множество. Все вышеописанные негативные моменты существующей системы ГФК (если исходить из того, что эта система как таковая вообще существует), а также усложнение социально-политических условий и хозяйственной жизни в России, расширение сфер деятельности хозяйствующих субъектов, тенденция к преобразованиям последних, увеличение информационных потоков - все это требует создания адекватной современным условиям хозяйствования системы ГФК на основе надежного правового "фундамента", реформирования существующей его структуры и преобразования методов действия. По нашему мнению, если и дальше не уделять должного внимания проблемам ГФК, то вряд ли можно ожидать, что реформы в нашем государстве пойдут в правильном направлении, предотвратив бесконтрольность, казнокрадство, беспорядочность экономических решений и нарушения законодательства во многих сферах хозяйствования. Тем более, что развития ГФК требует и перспектива вхождения нашей страны в сообщество развитых государств (уже сейчас укрепления финансового контроля - в частности, контроля за использованием предоставленных займов - от нас требуют государства и международные органи-

зации - кредиторы<sup>16</sup>). Поэтому преодоление отставания в области как теории, так и практики контроля вообще и ГФК в частности является одной из основных и самых актуальных задач сегодняшнего дня, которые необходимо решать специалистам.

Особенно сейчас, в условиях, когда состояние отечественной экономики на протяжении многих лет остается напряженным, особо приоритетными являются мероприятия по укреплению контроля за исполнением доходной и оптимизацией расходной частей бюджета, т.е. вопросы усиления и совершенствования контроля за поступлением и расходованием государственных средств. В целом же, для повышения роли государства в регулировании рыночной экономики необходимо скорейшее решение вопросов и реальные действия, связанные с формированием прочной нормативно-правовой базы ГФК, его современного методологического, структурного и материально-технического обеспечения, с созданием условий комплектования органов ГФК высококвалифицированными и надежными кадрами. Должна решаться и проблема социального развития контрольного аппарата, стимулирования труда государственных контролеров (например, уровень оплаты их труда должен быть достаточно высок, чтобы гарантировать их независимость и результативность), обеспечения их физической защиты.

## 1.2. Пути реформирования и развития государственного финансового контроля

Исключительная актуальность вопросов организации эффективной системы ГФК, предотвращающей усиление позиций теневой экономики и распад государства, позволяет рассматривать ее в качестве одного из важнейших направлений государственных реформ в нашей стране.

Вполне очевидно, что основные направления преобразований, наиболее характерные черты новой модели системы ГФК, его современную концепцию можно разработать только на основе всестороннего анализа его теоретических и практических вопросов, изучения отечественного и зарубежного исторического опыта, современной практики. Но необходимо отметить, что опыт организации ГФК, накопленный в дореволюционный и постреволюционный периоды российской истории, а также опыт организации ГФК в иных государствах можно использовать лишь отчасти. ГФК имеет в России богатую историю, так как напрямую связан с созданием и функционированием государства. В то же время дореволюционный период отечественной истории богат как реформами, так и застоём в развитии ГФК<sup>17</sup>. Огромный же опыт, накопленный контрольными

<sup>16</sup> При том, что все государства, а также международные экономические организации - кредиторы (или работодатели) естественным образом заинтересованы в усилении именно своих позиций в конкурентной среде общей мирохозяйственной системы, они также должны быть заинтересованы и в определенных "правилах игры", в наличии порядка и стабильности в каждом локальном участке (или хозяйственной системы отдельного государства) этой системы, что будет обеспечено только эффективными системами государственного и надгосударственного контроля.

<sup>17</sup> Подробнее см.: Алышевский Н. О прошлом и нынешнем устройстве государственного контроля в России.- СПб., 1881; Бочковский Ф. Организация государственного контроля в России сравнительно с государствами Западной Европы. - СПб., 1895; Василевский И.Р. Государственная Дума и бюджетный контроль наших финансов. - СПб., 1906; Евзлин З.Л. Бюджетный контроль

органами в период социализма, как уже отмечалось, может быть полезен лишь в определенной степени. В принципе же, те или иные концепции (или, скорее, видение) ГФК социалистического прошлого неприменимы в основном потому, что были разработаны в условиях иного государственного строя, иных требований к государственному хозяйствованию<sup>18</sup>.

Также и брать за основу какую-либо иностранную модель организации ГФК без критического анализа и учета российской специфики нецелесообразно.

Итак, для того чтобы ГФК в России был действительно эффективным и соответствовал уровню экономически развитых государств, необходимо проделать много важных и существенных преобразований. Создание системы ГФК, отвечающей потребностям государственного управления на современном этапе, предполагает реализацию совокупности мер правового, организационного и методологического характера. И все это требует безотлагательного и поэтапного решения. С учетом результатов научных исследований отечественного ГФК, международной науки и практики, особенностей современного российского социума, исторического наследия и исходных позиций, правовых норм должна быть разработана цельная концепция реформирования и развития ГФК в Российской Федерации, создания его системы в современных условиях построения развитого рынка. Идеи, которые будут заложены в данной концепции, будут требовать основополагающих государственных решений<sup>19</sup>.

и система государственной отчетности при конституционном образе правления. СПб., 1907; Ефимович А.И. Финансовый контроль в дореволюционной России (1811-1911). Финансовый контроль в государствах Западной Европы/ Сост.: А.И. Ефимович, М.Д. Загряцков, Э.Э. Понтович, М.А. Смирнов, К.К. Федяевский, К.К. Шмаков. - М.: Фин. изд-во НКФ СССР, 1928; Иванов А.П. Тайны Государственного контроля. - СПб.: Север, 1908; Татаринов В.А. Общий сравнительный обзор систем государственной отчетности во Франции, Бельгии, Австрии, Пруссии. СПб., 1857; Халютин С.П. Государственный контроль и его обвинители. - СПб.: Американская скоропечатня, 1905 и др.

<sup>18</sup> Подробнее см.: Блинова Н.В., Туранов В.И. Народный контроль в СССР. - М. Изд. Всесоюзного юридического заочного института, 1969; Горин В.А., Степанов В.Т. Органы народного контроля в СССР. - М.: Политиздат, 1969; Гусев К.В. Краткий очерк истории органов партийно-государственного контроля. - М.: Мысль, 1965; Дундуков Г.С., Богдасhev П.П. Ревизия и контроль в торговле. - М.: "Экономика", 1971; Иконников С.И. Народный контроль в СССР 1966-1970 гг. - М.: Наука, 1978; Иконников С.И. Создание и деятельность общественных органов ЦКК-РКИ в 1923-1934 гг. - М.: Наука, 1971; Клеин Я.А. Социалистический контроль в СССР. - Иркутск: Издание Иркутской орг. об-ва "Знание", 1970; Кожухина К.И., Невский А.И., Зеленский Б.А., Праздников А.П. Народный контроль. - Саратов: Приволжское книжное издательство, 1967; Митрофанов И.И. Виды проверок и методы их организации. - М.: Политиздат, 1969; Образование и развитие органов социалистического контроля в СССР (1917-1975). Сборник документов и материалов. Сост. Семенов В.Г., Симакин М.К. - М.: Изд-во Политической литературы, 1975; Студенкина М.С. Государственный контроль в сфере управления. - М.: Юридическая литература, 1974; Финансовый контроль (курс лекций под ред. А.И. Вайнштейна). - М.: Госфиниздат, 1929; Чугунов А.И. Становление и развитие социалистического контроля. - М.: Знание, 1974; Якуненко К., Терпило В. Ревизия бюджетных учреждений. - М.: Финансы, 1972 и др.

<sup>19</sup> В то же время большое значение для успешного проведения мероприятий по реформированию и развитию ГФК имеет включенность органов ГФК (их представителей) в законо- и нормотворческую деятельность. Например, им целесообразно не ограничиваться экспертизой законопроектов и пакетов различных документов, касающихся вопросов, связанных с формированием, распределением и использованием государственных финансов и

Основные же, или магистральные, пути реформирования ГФК, направленные на создание его целостной системы, в современных условиях нам представляют в следующем:

- приведение теоретической базы (в том числе методологического обеспечения ГФК) в соответствие с современными условиями;
- реформирование организационных структур;
- формирование системной и завершенной нормативной базы (в том числе стандартизация ГФК);
- формирование системы процедур контроля (методического обеспечения);
- создание целостных научно-исследовательской и учебной баз, формирование системы кадрового обеспечения;
- организация адекватной информационно-коммуникативной инфраструктуры;
- повышение уровня материально-технического (включая социально-бытового) и финансового обеспечения функционирования контролирующих органов (материально-технические и финансовые ресурсы органов ГФК должны быть достаточными).

Следует отметить, что свойства системы ГФК развиваются под влиянием управляющих воздействий и сами являются факторами управления. Важнейшими из таких факторов являются способность системы аккумулировать и эффективно использовать свои ресурсы и потенциалы развития, а также восприимчивость к нововведениям. Также необходимо проанализировать и максимально использовать имеющиеся (начальные) возможности, а также стартовые условия развития.<sup>20</sup>

По каждому из вышеуказанных направлений организации системы ГФК следует определить соответствующий комплекс работ. Например, в число основных участков работы по формированию системы кадрового обеспечения ГФК необходимо включить как минимум следующие:

- 1) определение вариантов назначения руководителей тех или иных органов ГФК;
- 2) определение количества и профессионально-квалификационных характеристик персонала;
- 3) разработка механизмов набора и распределения кадров, комплексной оценки их работы, периодической аттестации;
- 4) разработка системы профессионального развития кадров (методов определения потребности в доподготовке кадров, программ и технологических процессов их подготовки -обучения- и переподготовки и др.);
- 5) разработка системы должностного развития кадров (ротации и должностного продвижения);
- 6) установление соответствующих регламентов взаимоотношений между работниками (с учетом бихевиоральных аспектов взаимоотношений);

материальных ценностей (имущества), их учетом и контролем (включая акты ведомственного характера), а принимать на себя большую ответственность посредством формально установленного санкционирования. Должен быть установлен более строгий порядок (регламент) экспертной оценки и визирования нормативно-правовых актов до их принятия (регистрации) Минюстом России. В этом плане, органами ГФК (в частности, Счетной палатой Российской Федерации) прежде всего должны быть оценены все возможные финансовые последствия этих актов (в том числе в аспекте материально-технического и организационного обеспечения их реализации). В этом плане весьма полезно воспользоваться опытом испанских коллег. К примеру, правительственные акты Испании, признанные соответствующими предписаниям закона, вступают в силу только после их визирования и регистрации в Счетной палате Испании [228].

<sup>20</sup> Стоит отметить, что данное замечание также справедливо отнести и к проекту Единой концепции ГФК в Российской Федерации, разработанного Минфином России.

7) определение механизмов ответственности за несоблюдение дисциплины труда;

8) разработка системы мотивации труда и т.д. В связи с вышеуказанным вопросом стоит отметить, что для формирования и дальнейшего развития системы кадрового обеспечения ГФК в первую очередь необходимо использовать уже накопленный огромный практический опыт отечественных специалистов в области экономики и финансов (кадровый резерв), привлекать молодых специалистов, создав для этого надежную систему мотивации<sup>21</sup>.

В целях формирования и реализации программ развития ГФК целесообразно создать *Временную межведомственную комиссию по организации и развитию системы ГФК* (утвердив ее статус специальным Указом Президента РФ). Указанная комиссия должна осуществлять координацию действий министерств, ведомств, иных федеральных органов исполнительной власти, а также органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по участию в разработке и реализации соответствующих программ. Следует отметить, что особая актуальность проблемы развития и совершенствования ГФК в современных условиях, вышеприведенные совершенно недопустимые (с точки зрения необходимости укрепления российской государственности) недостатки ГФК, а также стремительность происходящих в мире социально-экономических трансформаций (глобализация и т.д.) обуславливают необходимость начать осуществление преобразований российского ГФК как можно раньше. По большому счету, реформа ГФК (в направлении организации его целостной системы) уже начата одновременно с процессами социально-экономических реформ в нашей стране, реформ составляющих государственного устройства. Реформа ГФК уже идет, и процесс этот может так и не привести к необходимым результатам, к образованию целостной эффективной контрольной системы, так как для него характерны недостаточная целенаправленность и односторонность, а также стихийность, т.е. отсутствие четкой стратегии, основанной на соответствующей достаточно продуманной концепции. Поэтому, утверждая, что реформа ГФК «должна быть начата», мы имеем в виду, что она должна быть начата именно *в верном направлении*. Следует отметить, что в рамках органов ГФК исполнительной ветви власти (в частности, контрольных органов Минфина России) уже предприняты попытки разработки Федеральной целевой программы перспективного развития контрольно-ревизионных органов Минфина России на 2001-2004 гг. При этом целью данной Программы является комплексное развитие системы контрольно-ревизионных органов Минфина России, направленное на усиление контроля за расходованием бюджетных средств и повышение эффективности их деятельности и отдачи для государства в целом, в том числе через предотвращение финансовых нарушений в сфере экономики. В Программе определены основные направления развития организации и структуры, уровня и форм взаимодействия с другими государственными

контролирующими органами, кадрового состава, материально-технического и информационного обеспечения контрольно-ревизионных органов Минфина России<sup>22</sup>. Не будем здесь рассматривать достоинства и недостатки данной Программы, укажем лишь на то, что, по нашему мнению, прежде чем принимать те уже существующие трудности организационного характера: необходимо достаточное количество квалифицированных кадров, их адекватное финансовое обеспечение, возникают проблемы материально-технического и транспортного обеспечения, проблема рабочих помещений, необходима значительная корректировка существующей нормативной базы, методологическое обеспечение и многое другое. Поэтому реорганизацию ГФК необходимо осуществлять постепенно на протяжении ряда лет. Резкие же шаги в этом плане вообще чреваты остановкой хода достижения целей ГФК, а также потерей государственных ресурсов в результате незаконных действий различного рода нарушителей, которые могут воспользоваться слабыми местами в контрольной системе, возникающими в ходе любой реструктуризации. Иными словами, реструктуризацию ГФК необходимо проводить синхронно с изменением функций управленческих звеньев в части контроля. Например, на период отвлечения работников оргзвеньев ГФК в процессе смены их функций целесообразно создать временную систему поддержки контрольных функций реструктурируемых органов. Также следует учредить *Временную комиссию по формированию концепции и организации реформирования системы ГФК*. В то же время периодическая должна производиться оценка достигнутого (анализ действенности системы), а при необходимости - уточнение концепции в соответствии с меняющимися экономическими условиями<sup>23</sup>.

Важным условием эффективности хода реформ отечественного ГФК, направленных на создание его целостной системы, является укрепление государственной финансовой безопасности. Данному вопросу посвящена следующая глава исследования.

<sup>21</sup> Данный аспект особенно важен для стабильного развития отечественного ГФК. В этом плане (т.е. в отношении мотивации молодого пополнения) полезен опыт американских коллег. Например, как отмечает Роберт Пир из газеты «Нью-Йорк Таймс», молодые ревизоры приходят работать в Главное контрольное (бюджетно-контрольное) управление США из частного сектора, где они получали более высокую заработную плату, а их основной мотив - высокий уровень деятельности государственного контролера [232].

<sup>22</sup> Подробнее см.: Крикунов А.В. Порядок взаимодействия// Президентский контроль.-2000.-№ 9.

<sup>23</sup> В то же время следует отметить, что, как справедливо отмечает Ю.А. Данилевский, в быстро меняющихся условиях становления правового государства и рыночной экономики формирование государственной системы контроля не может быть кратковременным процессом с заранее заданными параметрами (см.: Данилевский Ю.А. Финансовый контроль в России: история и современное развитие// Бухгалтерский учет.-1993.-№7.- С. 11).

## 2. ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА ОБЕСПЕЧЕНИЕМ ФИНАНСОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### 2.1. Существо проблемы финансовой безопасности Финансовая безопасность государства является основным условием его способности осуществлять самостоятельную финансово-экономическую политику в соответствии со своими национальными интересами

Сущность **финансовой безопасности** Российской Федерации, по нашему мнению, в общем и целом можно определить как *состояние экономики, при котором обеспечивается формирование положительных финансовых потоков государства в объемах, необходимых для выполнения государственных задач и функций.*

Финансовая безопасность обуславливается прежде всего способностью государственных органов:

- обеспечивать устойчивость финансово-экономического развития страны;
- обеспечивать устойчивость платежно-расчетной системы и основных финансово-экономических параметров;
- обеспечивать защиту отечественных товаропроизводителей от дискриминационной политики иностранных государств (ущерб, причиненный российскому экспорту применением необоснованных дискриминационных мер, по разным оценкам, ежегодно доходит до 1,5-2,0 млрд. долл), а также в соответствующих случаях оказывать консультативную, техническую и иную возможную помощь российским организациям в рамках пресечения недобросовестной политики зарубежных конкурентов и контрагентов по договорам;
- нейтрализовать воздействие мировых финансовых кризисов и преднамеренных действий мировых акторов (государств, ТНК, субгосударственных группировок и др.), теневых (кланово-корпоративных, мондиалистских, мафиозных и др.) структур на национальную экономическую и социально-политическую систему;
- предотвращать крупномасштабную утечку капиталов за границу, "бегство капитала" из реального сектора экономики;
- предотвращать конфликты между властями разных уровней по поводу распределения и использования ресурсов национальной бюджетной системы;
- наиболее оптимально для экономики страны привлекать и использовать средства иностранных заимствований;
- предотвращать преступления и административные правонарушения в финансовых правоотношениях (в том числе легализацию "отмывание" доходов, полученных преступным путем).

Все перечисленное также можно представить как некоторые задачи (их полный перечень довольно широк), которые должны решать органы государственной власти в целях нейтрализации угроз и обеспечения безопасного и эффективного функционирования не только элементов финансовой системы государства, но и всех взаимосвязанных с ней звеньев государственного управления<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> В то же время следует отметить недостаточную разработанность многих важных вопросов финансовой безопасности Российской Федерации. Из наиболее серьезных исследований, за-

Угрозы финансовой безопасности России (факторы, препятствующие -или создающие опасность- реализации национальных финансово-экономических интересов) можно подразделить на внутренние и внешние. *Внутренние* угрозы порождаются в основном неэффективной системой ГФК (в частности - коммерческих организаций), низким уровнем организации систем финансовой безопасности в коммерческих организациях, низкой способностью финансовой системы обеспечить воспроизводство (взаимные неплатежи, нарушения гарантированного бюджетного финансирования и т.д.), низкой способностью финансовой системы обслуживать государственный долг, неадекватной финансово-экономической политикой (неэффективная налоговая политика, например, отсутствие действенной защиты от давления "лоббистских групп", несогласованность в отношениях "центра" и регионов по поводу налоговой политики и т.д., высокорисковая кредитно-денежная политика, слабый уровень ценового регулирования в высокомонополизированных отраслях, неэффективная приватизация, предпочтение текущих расходов в ущерб капитальным и т.д.), нестабильностью и низкой эффективностью многих финансовых институтов, отсутствием целостности правового обеспечения (в том числе государственного регулирования финансовых рынков), структурным кризисом и криминализацией фондового рынка, элементарными просчетами органов власти и управления, ошибками, злоупотреблениями и иными отклонениями (бесхозяйственность, волокита, разнообразные экономические преступления и т.д.) в управлении финансовой системой государства, "бегством" капитала (например, по оценкам специалистов, только в течение 1992-1998 гг. объем вывоза капитала, по разным расчетам, колеблется в диапазоне от 40 млрд. до 400 млрд. долл.) и т.д. Максимальный уровень - 400 млрд. долл - был выведен на базе данных Генпрокуратуры и МВД России, которые исходили из реального объема средств, затраченных российскими гражданами на покупки за границей<sup>25</sup>.

трагирующих данную тему, следует отметить коллективную монографию "Экономическая безопасность: производство, финансы, банки", написанную под руководством академика В.К. Сенчагова (М.: "Финстатинформ", 1998.). Между тем, важность финансовой безопасности в современных условиях трудно переоценить. Как справедливо отмечает известный итальянский эксперт по международным финансам Фульчери Бруни Рочча (см.: Фульчери Бруни Рочча. Геоэкономический фактор в финансовых отношениях с зарубежными странами / Карло Жан, Паоло Савона. Геоэкономика.-М, 1997.), финансы - это канал проникновения, позволяющий контролировать извне страну-должника. Внешний контроль может быстро распространиться на все стороны экономической, а затем и социальной жизни. Так обретают черты новые формы вассалитета и колониализма. И чем больше у государства возможностей контролировать пространство финансов в границах деятельности государства, тем увереннее можно говорить о существовании/продолжении традиционных суверенных прерогатив государства и, следовательно, его особого пространства. Если в международных отношениях запрещено использование военной мощи, то использование экономической и особенно финансовой мощи позволяет обеспечить столь же насильственное проникновение в страну-соперницу, как это можно сделать с помощью самолетов и танков: предприятия нельзя разбомбить, но можно закрыть, людей нельзя убить, но можно сделать безработными или, по существу, рабами (подробнее см.: Carlo Jean . Geopolitica, Laterza. Roma, Bari 1995.-P. 131-157).

<sup>25</sup> Подробнее об этом см.: Междисциплинарный подход к анализу вывоза капитала из России// Вопросы экономики.-2000.-№2.

В современных условиях особую роль играют внешние угрозы. Среди основных причин возникновения *внешних* угроз финансовой безопасности России, по нашему мнению, следует выделить следующие:

- стремительное развитие процесса транснационализации экономических связей, интеграция национальных финансовых рынков, интернационализации мирового хозяйства (называемого *глобализацией*)<sup>26</sup>;
- относительное ослабление регулирования мировых финансовых рынков (при увеличении их объемов и оборотов операций, росте конкуренции между ними);
- расширение мировой финансовой системы за счет вхождения в мировую экономику развивающихся стран (возрастает глобальная неустойчивость);
- постоянное увеличение огромной массы капиталов (включая потоков капиталов между странами), крайняя подвижность которых (обусловленная возрастанием скорости перевода с одного рынка на другой) создает напряженную обстановку, высокая степень концентрации финансовых ресурсов как на макроэкономическом уровне (бюджетные системы государств и международных организаций), так и на глобальном уровне (межгосударственная экономическая интеграция, включая ее финансовую и валютную составляющую)<sup>27</sup>;
- тенденция к концентрации капиталов, растущая автономизация глобальных коммерческих и финансовых конгломератов, или субгосударственных экономических субъектов (ТНК, ТНБ и др.), располагающих значительной финансовой властью (см. выше), рост их влияния на народохозяйственные комплексы отдельных стран (в первую очередь, на Россию);
- рост интенсивности финансовых трансакций, высокая степень мобильности и взаимосвязи финансовых рынков (например, кризис, первоначально возникший на каком-то одном рынке, может быстро распространиться на другие, что может иметь непредсказуемые последствия для всей мировой финансовой системы) на базе новейших информационных технологий;
- многообразии финансовых инструментов и высокая степень их динамизма;
- беспрецедентное взаимопроникновение внутренней и внешней политики государств (включая Россию), которые все больше и больше зависят от мировых финансов (многие специалисты признают, что глобальная финансовая система больше не проводит границу между внутренней и внешней экономической политикой страны, обе они проникают друг в друга и формируют друг друга по мере того, как глобальные рынки переносят последствия внутренней политики любой страны также на экономики других стран);
- усиление конкуренции и трений между Россией и иными государствами в экономической и иных сферах (например, это проявляется в потере некоторых рынков сбыта, дискриминации российских товаропроизводителей на мировых рынках; ущерб, причиненный российскому экспорту применением необоснованных дискриминационных мер, по разным оценкам, ежегодно достигает до 1,5-2,0 млрд. долл), использование мощными экономическими акторами агрессивных стратегий завоевания мирового экономического пространства<sup>28</sup>;

<sup>26</sup> Об этом, в частности, свидетельствуют данные, приведенные в работе Ю.В. Шишова: *Мировая экономика: нарастающий процесс глобализации (прогноз на 2000 - 2015 гг.)*. - М.: ИМЭМО РАН, 1998.

<sup>27</sup> В то время как внутренняя денежная масса в развитых странах превышает ВВП примерно в 1,7 раза, международная денежная масса превышает объем товарообмена в 4,5 раза. Тот факт, что на международном финансовом рынке величина финансовых ресурсов слишком сильно превышает ограниченный объем реальной деятельности, является источником нестабильности.

<sup>28</sup> Например, по ряду факторов можно заключить, что в США неофициально на вооружение взят геоэкономический экспансизм:

- чрезмерная зависимость национальных экономик (в частности, бюджетного сектора) от иностранного краткосрочного спекулятивного капитала, делающая их финансовые системы чрезвычайно уязвимыми;
- глобальное нарастание неустойчивости (изменчивости и непредсказуемости) мировой финансовой системы, возникновение угрожающих кризисных тенденций, неспособность современных финансовых институтов (в том числе международных) эффективно их контролировать.

В таких условиях проблему финансовой безопасности России трудно переоценить. Поэтому в современных условиях особую актуальность имеет задача разработки государственной стратегии обеспечения финансовой безопасности. Особую же роль в решении проблемы финансовой безопасности Российской Федерации должна играть действенная система ГФК хозяйствующих субъектов.

## 2.2. Государственный финансовый контроль экономических субъектов как действенное средство решения проблемы финансовой безопасности Российской Федерации

Во многом решает проблему финансовой безопасности страны эффективный ГФК экономических субъектов (в частности, контроль на предмет действенности системы финансовой безопасности государственных предприятий, предприятий с государственным участием или особо связанных с государством, ее способности обеспечить защиту от недобросовестных иностранных конкурентов или контрагентов по договорам, минимизировать упущенную выгоду в рамках внешнеэкономических операций и пр.).

ГФК экономических субъектов в аспекте обеспечения финансовой безопасности Российской Федерации должен быть организован в соответствии с общей стратегией обеспечения финансовой безопасности страны. Данная же стратегия, по нашему мнению, должна включать в себя как минимум:

- определение геофинансовых зон влияния России (исходя из экономической, климатической, этнонациональной и иной общности народов России);
- разработку механизмов и мер идентификации угроз и их носителей;
- характеристику областей их проявления (сфер локализации);
- установление основных субъектов, или носителей, угроз (субъектов хозяйствования), механизмов их функционирования, критериев их воздействия на национальные экономическую и социально-политическую системы;
- разработку методологии прогнозирования, выявления и предотвращения возникновения факторов, обуславливающих угрозы финансовой безопасности, а также методологии проведения исследований по выявлению тенденций и возможностей развития таких угроз;
- определение объектов и предметов контроля за обеспечением финансовой безопасности страны;

политическая доктрина, использующая геоэкономические идеи для оправдания внешнеэкономической экспансии, направленной на захват доли национального дохода других стран, использования сырьевых, финансовых и иных ресурсов государств без допущения их к формированию и использованию мирового дохода, стремление к полновластному контролю над мировым доходом (см: Государство и рынок: американская модель. - М.: "Анкил", 1999; Бзежинский З. Великая шахматная доска. Господство Америки и ее геостратегические императивы. - М.: Междунар отнош., 1999).

- разработку системы количественных и качественных показателей, или индикаторов, финансовой безопасности как для отдельных стратегически важных для страны предприятий, так и для отраслей экономики (звеньев финансовой системы), а также для страны в целом (интегральные показатели);
- определение параметров (или барьерных, пороговых значений) показателей финансовой безопасности<sup>29</sup>, разработку методики их определения, классификации (например, состояние финансовой безопасности можно характеризовать как: нормальное, предкризисное, критическое) и оценки, а также процедур мониторинга с соответствующим методическим, организационным, информационным и техническим обеспечением;
- формирование механизмов и мер финансово-экономической политики и институциональных преобразований, нейтрализующих или смягчающих воздействие негативных факторов;
- организацию адекватной системы органов контроля за финансовой безопасностью страны.

Направления же совершенствования ГФК экономических субъектов в аспекте обеспечения финансовой безопасности государства, естественно, должны определяться в зависимости от специфики последних (как объектов ГФК).

Например, из наиболее важных направлений совершенствования контроля за иностранными деловыми партнерами российских предприятий в аспекте обеспечения финансовой безопасности страны следует отметить следующие:

- совершенствование контроля за монопольной скупкой акций стратегически значимых для России предприятий зарубежными организациями (особенно на вторичном рынке), разработка механизмов выявления и контроля аффилированных лиц иностранных покупателей, а также предотвращения утраты российскими предприятиями своей независимости<sup>30</sup>;
- совершенствование законодательства о соглашениях о разделе продукции (с точки зрения четкости механизмов контроля иностранных партнеров);
- разработку механизмов превентивного контроля иностранных организаций, упреждающего их дискриминационную политику (ограничительную деловую политику, искажающую условия конкуренции) в отношении российских товаропроизводителей;
- совершенствование контроля финансово-хозяйственной деятельности иностранных организаций в России (контроля за операциями нерезидентов на фондовом рынке России и т.д.);
- разработку систем государственного контроля за привлечением и использованием средств иностранных займов и др.

На последний аспект стоит обратить особое внимание. По нашему мнению, одним из важных средств обеспечения финансовой безопасности страны следует считать контроль привлечения и использования средств займов международных финансово-экономических организаций (МВФ, МБРР и др.). Данный вопрос в связи с его особой актуальностью следует проанализировать подробнее.

<sup>29</sup> Пороговые значения - это предельные величины (например, темпов инфляции, дефицита бюджета, государственного долга, золотовалютных резервов, теневой экономики и т.д.) несоблюдение которых приводит к формированию негативных тенденций (возникновению угроз) в области финансовой безопасности.

<sup>30</sup> Этот вопрос особенно важен, так как в России до сих пор отсутствует действенный механизм контроля иностранных компаний, пытающихся приобрести (в том числе через подставных лиц) контрольные пакеты акций стратегически важных для страны предприятий.

Трудно переоценить важность займов международных финансово-экономических организаций (далее - МФЭО) для укрепления российской экономики (особенно в условиях бюджетного дефицита), построения развитого рыночного хозяйства в нашей стране. Займы МФЭО по идее должны играть роль финансовой базы проведения структурных преобразований в экономике, формирования рыночной инфраструктуры, решения острых социальных проблем. В свете же проблемы недостатка финансовых ресурсов для развития отечественного высокотехнологического производства вопросы оптимизации привлечения и использования займов МФЭО становятся все более актуальными. Вполне очевидно, что и привлекать и использовать займы МФЭО необходимо на основе принципов законности, целесообразности и эффективности. Иначе такие займы могут обернуться для России по меньшей мере:

а) финансово-экономическим закабалением (если не "долговой ямой"),

б) прямыми потерями бюджетных средств (включая средства российских налогоплательщиков) в результате обслуживания и погашения практически ничего полезного для российской экономики не принесших займов, например, потраченных на: финансирование недоработанных, ненужных или в принципе нереализуемых проектов; различного рода консультации тем же иностранным специалистам (на те или иные консультации в отдельных случаях используется средств до 90% от суммы займа); те или иные совершенно бесполезные для дела мероприятия (разного рода банкеты и т.п.) в процессе реализации проектов и т.д.,

в) обвинениями в коррумпированности российских должностных лиц (которую отдельные бесполезные или необоснованные займы по сути и обуславливают). Вполне очевидно, что все это в совокупности (включая и коррупцию) является мощным фактором снижения уровня финансово-экономической безопасности нашего государства. Многие проекты, финансируемые МБРР, реализуются неудовлетворительно. Причины здесь разные. Существенное влияние на замедление темпов использования средств могут оказывать, например, следующие факторы: невыполнение договорных обязательств исполнителями, нецелевое и нерациональное использование финансовых средств при их недостатке, недоработка (неэффективная система реализации, неучет существенных факторов и др.) проектов, чрезмерная волокита и др. Одной из существенных проблем сегодня является отставание в темпах использования средств по сравнению с темпами использования времени по предоставленным займам. Замедление же темпов расходования заемствованных средств влечет за собой дополнительные расходы по выплате комиссий МФЭО. Обеспечить соблюдение вышеуказанных принципов законности, целесообразности и эффективности привлечения и использования займов МФЭО и призвана адекватная система ГФК. Иными словами, привлечение и использование заемных средств должно обеспечиваться эффективным и действенным контролем ответственных государственных организаций и иных хозяйствующих субъектов, непосредственно участвующих в реализации проектов. При этом предварительный и текущий контроль должен осуществляться соответственно на стадии подготовки проектов и привлечения соответствующих займов и в процессе реализации проектов. В процессе же последующего контроля использования займов должны не только выявляться те или иные слабые стороны (так называемые "узкие места") в структуре и порядке реализации самих проектов, а также многочисленные нарушения договорной дисциплины, но и разрабатываться мероприятия для их предотвращения в будущем. В то же время следует отметить, что отчеты ор-

ганов ГФК свидетельствуют о том, что некоторые государственные органы, на которых в соответствии с законодательством РФ возложены функции контроля за привлечением и использованием займов МФЭО, не выполняют свои функции надлежащим образом, что в принципе способствуют многочисленным нарушениям при использовании займов и реализации соответствующих проектов. Целесообразно привести хотя бы один из множества примеров.

Так, особенностью инвестиционных займов МФЭО является то, что основные закупки по финансируемым проектам проводятся на конкурсной основе, т.е. закупки конкретных товаров, работ и услуг определяются по итогам международных тендеров. Ограничения по страновой принадлежности к поставщикам не допускаются. А так как многие российские предприятия оказываются не в состоянии принять участие в конкурсах-тендерах, Россия лишается возможности использовать в проектах российское оборудование и материалы, которые могут быть и качественнее и дешевле, чем импортные. В подавляющем большинстве случаев приходится закупать это оборудование по импорту у инофирм. В этой связи российские предприятия - участники проектов сталкиваются с многочисленными проблемами при получении импортных товаров. На российские предприятия возлагается уплата таможенной пошлины и иных платежей. Из-за отсутствия у многих российских хозяйствующих субъектов достаточных финансовых средств под таможенным режимом на складах находится закупленное оборудование на значительные суммы, что затрудняет своевременный ввод в эксплуатацию производственных объектов, осложняет финансовое положение предприятий и не позволяет рассчитаться с федеральным бюджетом за предоставленные кредиты. В то же время результаты проверок, проведенных контрольными органами<sup>31</sup>, свидетельствуют о том, что органы государственной власти и управления (Минфин России и др.) не принимают, несмотря на многочисленные обращения организаций, должных мер по предъявлению претензий и экономических санкций к инофирмам, не выполняющим соглашения и контракты в полном объеме. В табл. 3 наглядно показаны наиболее существенные из выявленных контрольным органом нарушений при использовании в России средств иностранных заимствований.

Анализируя действующую систему учета и контроля привлечения и использования иностранных займов в Российской Федерации, можно сделать вывод о том, что она не в полной мере отвечает необходимым требованиям полноты и достоверности раскрытия соответствующей информации и нуждается в существенной доработке и в совершенствовании. Можно даже утверждать, что адекватная система учета и контроля иностранных займов у нас пока отсутствует. Все это говорит о том, что при разработке системы контроля за финансовой безопасностью России особый акцент нужно сделать именно на это обстоятельство.

По нашему мнению, *обязанность институтов власти создавать механизмы защиты национальных финансовых интересов и противостоять влиянию внутренних и внешних угроз успешному функциони-*

<sup>31</sup> Подробнее об этом см., например: Куда уходят иностранные займы и кредиты? (подготовлено Главным контрольным управлением Президента РФ// Президентский контроль. - 2000.-№8.-С.16-19).

*рованию российских предприятий на внутренних и внешних рынках и экономическому развитию нашей страны в целом должна быть закреплена в Конституции*<sup>32</sup>. Только тогда посредством системы финансовой безопасности законными путями будут реализованы жизненно важные интересы россиян (в основном заключающиеся в снижении уровня бедности в стране), финансовые интересы российских товаропроизводителей и нашей страны в целом на международной арене (в глобальной экономике). Особую роль в обеспечении финансовой безопасности государств играют органы *финансово-экономической разведки*<sup>33</sup>. Эти органы (по своей сути являющиеся частью национальных систем ГФК) занимаются контролем за экономической активностью на национальной территории враждебных в политическом и военном отношениях стран.

Среди различных видов разведывательной деятельности следует выделить:

противодействие:

- незаконной конкуренции в ущерб национальным предприятиям;
- нелегальным коммерческим операциям иностранных конкурентов;
- враждебным приобретениям "стратегических" предприятий;
- дезинформации, наносящей урон национальным предприятиям;

мониторинг:

- зарубежных технологических достижений, которые могут отрицательно сказаться на конкурентоспособности отдельных отраслей национальной экономики;
- международных финансовых рынков с целью прогнозирования спекулятивных операций или ситуаций, способных дестабилизировать национальную экономику;
- наблюдение:
- за рынками слияний и поглощений;
- за источниками энергии и стратегического сырья с целью предотвратить неожиданные перебои со снабжением. Однако экономическую разведку необходимо понимать гораздо шире, а именно как систему информационных сетей, способную проводить поиск, обработку и распространение информации, полезной для национальной экономики и ее субъектов;
- за поведением крупных мультинациональных компаний<sup>34</sup>.

В целях повышения эффективности привлечения и использования кредитов иностранных государств, международных финансовых организаций и иностранных банков Главное контрольное управление Президента РФ предложило:

<sup>32</sup> Эти вопросы нельзя переоценить, так как, по мнению одного из авторитетных российских специалистов в области геоэкономики Э.Г. Кочетова, сейчас разворачивается вторая геоэкономическая война против России (подробнее см.: Кочетов Э.Г. Геоэкономика (Освоение мирового экономического пространства).-М.: БЕК, 1999.).

<sup>33</sup> Например, в США среди таких органов следует выделить специальный отдел ЦРУ под названием Strategic and Business Group, в Японии - Department of Research and Planning, в Швеции - Defence Research Establishment, а также SAPO (Служба национальной безопасности). Подробнее об этом см.: Серджи Фиоре. Институциональная организация геоэкономической конкуренции / Карло Жан, Паоло Савона Геоэкономика.-М, 1997.; Alessandro Corneli. Intelligence new age. Luiss, Roma, 1994; Peter Schweizer. Friendly Spies. - Atlantic Monthly Press, 1993.

<sup>34</sup> Подробнее об этом см.: Серджи Фиоре. Институциональная организация геоэкономической конкуренции / Карло Жан, Паоло Савона Геоэкономика.-М, 1997.; Alessandro Corneli. Intelligence new age. Luiss, Roma, 1994; Peter Schweizer. Friendly Spies. - Atlantic Monthly Press, 1993.

Таблица 3

Материалы проверки<sup>35</sup> деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и федеральных исполнительных органов по привлечению и использованию иностранных кредитов и займов<sup>36</sup>

Существо выявленных отклонений	Примечания	Примеры <sup>37</sup>
1	2	3
Федеральные органы исполнительной власти не обеспечивают эффективное государственное регулирование и управление заемными средствами	Не обеспечивается в полном объеме сбор информации, включая статистическую отчетность, по погашению каждого кредита. Вместо направления кредитов на реализацию высокоэффективных проектов в реальный сектор экономики продолжается практика их использования для текущего потребления. Так, в 1999 г. на эти цели затрачено 362 млн. долл. США (далее - долл.)	Из 142 организаций, в адрес которых направлены запросы, информацию представили около половины
Не обеспечивается должная проработка и технико-экономическое обоснование проектов, финансируемых за счет внешних заимствований	В результате около 40% действующих программ МБРР осуществляются неудовлетворительно	Из 39 проектов по 16 сроки освоения продлены, по 8 - переносились дважды, по 2 - трижды. Это приводит к потерям за счет уплаты процентов за резервирование средств, которые только в 1999 г. составили около 3 млн. долл.
Неэффективно использовались средства займов МБРР в сумме 1050 млн. долл., полученные на реструктуризацию угольной промышленности	В результате ее производственный потенциал сокращался ускоренными темпами. С 1993 по 1999 г. выведены из эксплуатации мощности по добыче угля на 160,8 млн. тонн, или более 40% от общего объема	Так, финансирование проектов по поддержке шахтерских городов и поселков, природоохранной деятельности и других направлений своевременно не осуществлялось. Фондом содействия перестройке угольной промышленности "Реформуголь" нерационально использовались средства займа в размере 25 млн. долл., предназначенных для решения вопросов социальной защиты шахтеров
В инвестиционные программы вносятся немало изменений, снижающих их эффективность. Кроме того, зачастую привлекаемые кредиты направляются на финансирование консультационных услуг зарубежных организаций, оплату учебы за рубежом, приобретение офисного оборудования и оргтехники, а не на реализацию инвестиционных проектов		Например, Росавтодором без согласования с Минфином России по проекту "Восстановление и содержание железных дорог" значительно сокращены объемы работ по реконструкции федеральных дорог - с 1500 км до 854,1 км. Вместе с тем первоначальная стоимость программы (300 млн. долл.) не была скорректирована. По программе реконструкции жилищного фонда г. Владимира, осуществляемой в соответствии с займом МБРР, на момент проверки получено 2,2 млн. долл., из них 1,4 млн. долл. направлено на оплату консультационных услуг иностранным фирмам
Минэкономики России, другие федеральные ведомства и органы исполнительной власти регионов не осуществляют контроль за поставкой, вводом и эффективным использованием оборудования, закупленного в счет иностранных кредитов	Серьезное положение сложилось с его таможенным оформлением. Из-за отсутствия у хозяйствующих субъектов средств под таможенным режимом на складах на начало 2000 г. находилось технологическое оборудование на сумму 1,25 млрд. долл., что затрудняет своевременный ввод в эксплуатацию производственных объектов, осложняет финансовое положение предприятий и не позволяет рассчитывать с федеральным бюджетом за предоставленные кредиты	По федеральной целевой программе "Развитие индустрии детского питания" за поставленную импортную технику на сумму 431 млн. долл. 26 предприятиям предстоит уплатить более 60 млн. долл. таможенных платежей, что может повлечь за собой банкротство ряда из них
Минфин России и Минэкономики России, несмотря на многочисленные обращения организаций, не принимают мер по предъявлению претензий и экономических санкций к иностранным фирмам, не выполняющим соглашения и контракты в полном объеме		Например, в ОАО "Мамонтовка" из-за недопоставки оборудования на 4 млн. нем. марок (ДМ) в течение трех лет не работает линия по производству изделий из поливинилхлорида. В результате не обеспечено ежегодное производство химич. продукции в объеме 52,5 тыс. тонн, недополучено более 30 млн. руб. прибыли, в бюджеты всех уровней и внебюджетные фонды не поступило свыше 50 млн. руб.
Органами исполнительной власти ряда субъектов Российской Федерации неудовлетворительно проводится кредитно-финансовая и промышленная политика		Так, в Нижегородской области удельный вес внешних и внутренних заимствований в общем объеме собственных доходов областного бюджета в 1999 г. превысил 41%. Администрация области из 100 млн. долл., полученных от размещения облигаций внешнего займа, только 53 млн. долл. направила на реализацию инвестиционных проектов. В Тверской области органы исполнительной власти не приняли необходимых мер по предотвращению банкротства бывшего государственного предприятия "Химволокно", получившего кредит для организации нового производства. В итоге не обеспечен выпуск в необходимых объемах продукции для текстильной и оборонной промышленности. Бюджетная система страны недополучила около 2 млрд. рублей налоговых платежей, а просроченные выплаты по кредиту в сумме 149 млн. ДМ придется осуществить из

<sup>35</sup> Проверка проведенная в 2000 г. Главным контрольным управлением Президента РФ.

<sup>36</sup> Материалы проверки были направлены Президенту РФ В.В. Путину. Ознакомившись с ними, он поручил Председателю Правительства РФ М.М. Касьянову определить комплекс мер по повышению эффективности государственных внешних заимствований и действенному контролю за их использованием.

<sup>37</sup> В таблице приведены лишь некоторые примеры. Подробнее о данной проверке см.: Куда уходят иностранные займы и кредиты? // Президентский контроль. -2000.-№ 8.

Существо выявленных отклонений	Примечания	Примеры <sup>37</sup>
1	2	3
		федерального бюджета
Неудовлетворительно осуществляется погашение заемных средств	1. Просроченная задолженность субъектов РФ только по кредитам иностранных государств на 1 января 2000 г. превысила 206 млн. долл. 2. Долг хозяйствующих субъектов перед федеральным бюджетом за предоставленные им иностранные связанные кредиты за последние два года увеличился почти вдвое и достиг 1,5 млрд. долл. 3. Остаются существенными потери федерального бюджета по займам международных финансовых организаций. При этом Минфин России не принимает достаточных мер по взысканию долга	1. Наибольший долг имеют Кемеровская обл. - 86,2 млн. долл., Удмуртская Республика - 29,5 млн. долл., Республика Тыва - 9,8 млн. долл., Карачаево-Черкесская Республика - 8,9 млн. долл. 2. Крупнейшими должниками являются ОАО "Москвич" - 219,5 млн. долл., ОАО "Автрокон" - 87,4 млн. долл., ОАО "Красноярский металлургический завод" - 62,6 млн. долл., ОАО "Ростелеком" - 53, 2 млн. долл. и др. 3. Так, просроченная задолженность по ним на начало текущего года превысила 270 млн. долл., в том числе ОАО "Юганскнефтегаз" - 45 млн. долл., ОАО "Славнефть - Мегионнефтегаз" - 41,1 млн. долл., АКБ "СБС-Агро" - 25,2 млн. долл. В арбитражные суды поданы иски о взыскании лишь по 9 договорам на 18,4 млн. долл., что составляет около 7% суммы долга.
Установлены факты нецелевого использования средств, полученных по линии внешних заимствований		Например, администрацией Нижегородской области в нарушение лицензии Банка России в 1997 и 1999 гг. более 20 млн. долл. и 100 млн. рублей отвлечено не на финансирование инвестиционных проектов, как это было предусмотрено, а на другие цели. В государственном учреждении "Фонд поддержки малого предпринимательства Нижегородской области" вместо реализации проекта "Лизинг автомобилей" практически весь кредит в сумме 1 млн. долл. направлен на приобретение ГКО. По проектам, где заказчиком является Росавтодор, в объемы строительных работ в нарушение условий соглашения включены стоимость офисов инженера - 300 тыс. долл., резервные суммы - 380 тыс. долл., страховые взносы - 60 тыс. долл. В Ленинградской области выявлены факты двойного списания средств на покупку автотранспорта в сумме 81,9 тыс. долл. Кроме того, ЗАО "Оптика" неправомерно внесло в уставный капитал израильской фирмы "Бест Оптикс ЛТД" оборудование стоимостью 0,8 млн. ДМ, закупленное в счет иностранных кредитов

1. Правительству РФ рассмотреть вопрос о повышении эффективности государственных внешних заимствований, обеспечив приоритетное направление их на реализацию инвестиционных проектов.
2. Минэкономразвития России, Минфину России провести инвентаризацию выделенных иностранных займов и кредитов, выданных гарантий и поручительств, включая долговые обязательства регионов. Создать единую информационную базу о заемщиках и внешнем долге Российской Федерации.
3. Федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов РФ принять меры к устранению выявленных недостатков.

Последний аспект - **контроль крупных мультинациональных компаний** - в связи с его особой важностью и непосредственной взаимосвязью с темой настоящего исследования следует рассмотреть подробнее. Известно, что контролировать так называемые негосударственные, а точнее, *субгосударственные финансовые системы*, представляющие собой пространственные сетевые транснациональные структуры с множеством центров принятия решений, можно лишь в областях их проявления, т. е. там, где они пытаются воздействовать на государство и общество. Например, действующие в настоящее время около шести тысяч международных неправительственных организаций<sup>38</sup> охватывают своей деятельностью почти все сферы экономики и развития, а также политические, культурные, религиозные, этнические и идеологические проблемы.



Рис. 1. Схема предполагаемого воздействия транснациональных бизнес-структур на отдельную страну-систему

<sup>38</sup> См. Россия и международные экономические организации: Материалы "круглого стола", прошедшего на экономическом факультете МГУ.-М.: МГУ, ТЕИС, 1999.

Одно из наиболее ярко выраженных полей деятельности субгосударственных финансовых систем - разно-

образные транснациональные бизнес-структуры (ТБС), включая транснациональные корпорации (ТНК), транснациональные банки (ТНБ) и т.п. Мощные экономические факторы (в первую очередь ТНК и ТНБ), действующие в глобальных масштабах, пытаются для облегчения своих целей завоевания экономического пространства "денационализировать" территорию государств. Это особенно характерно для сферы экономики и финансов. Достаточно сказать, что многие сферы государственного управления, относящиеся к макроэкономическому уровню - налогообложение, валютные курсы, учетная ставка и т.п. -, становятся "регулируемыми" крупнейшими ТБС, когда речь идет о соблюдении их интересов в каких-то областях мирового хозяйства. Воздействие ТБС на макроэкономическую ситуацию может проводиться как в прямой форме - немало примеров тому, когда ТБС проводят активное лоббирование своих интересов в правительствах стран, а в ряде стран "третьего мира" были случаи их участия и в государственных переворотах -, так и в косвенной - через планирование своего бизнеса влияние на объемы и структуру экспорта и импорта (а от этого зависят и курсы национальных валют, и темпы роста национального дохода, и инвестиционная привлекательность стран и т.д.). Принципиальная модель предполагаемого (потенциального) финансового воздействия ТБС на отдельную страну представлена на рис. 1.

В связи с вышесказанным контроль функционирования ТБС для финансовой безопасности страны приобретает особую важность. Для контроля ТБС необходимо установить определенные предметы и параметры контроля, разработать специальные модели, формулы и т.п. Например, направлениями контроля ТБС (кроме контроля многочисленных показателей их финансово-хозяйственной деятельности) с точки зрения их угроз финансовой безопасности государства могут быть:

- взаимодействие и взаимозависимость между различными ТБС, их конфигурация в "экономическом пространстве" государства<sup>39</sup>;
- юридические адреса и наименования основных иностранных партнеров ТБС (связанных сторон<sup>40</sup>), формы их взаимоотношений, финансовые между ними трансакции, гражданство членов советов директоров и т.п.;
- происхождение, циркуляция и трансформация иницируемых ими финансовых потоков (прямых и портфельных инвестиций, кредитов и т.д.), методы и результаты воздействия на национальную экономическую систему (включая вклад в теневой сектор);
- механизмы влияния ТБС на общество и государство (предоставление рабочих мест, воздействие рекламными и иными методами на общественную психологию, лоббирование в органах власти нужных государственных решений, тех или иных нормативно-правовых актов, скрытое финансирование политических и иных общественных структур и т.д.);
- логика их политики, их комбинации и чередование на экономическом "поле" страны и т.д.

При этом необходимо выявить основные ТБС (или их систему), способные оказывать влияние на макроэко-

<sup>39</sup> О данном аспекте см., например: Грязнов Э.А. КТНК в России. Позиции крупнейших в мире транснациональных корпораций в российской экономике. - М.: ООО "Инфограф", 2000.

<sup>40</sup> Экономические субъекты относятся к двум связанным сторонам, если одна из них контролирует другую или оказывает значительное влияние на принятие решений другой стороны (см.: правило (стандарт) аудиторской деятельности "Учет операций со связанными сторонами в ходе аудита").

номические показатели государства, установить их цели и стратегии (например, у ТБС могут быть как спекулятивные или иные экономические - приобрести или вытеснить с рынка национальные предприятия и т.д., так и политические стратегические мотивации - скомпрометировать страну в глазах "международного сообщества", организовать скрытое финансирование избирательных кампаний и т.д.). Все это позволит в дальнейшем наладить системы ГФК за такими субъектами.

Одним из основных вопросов обеспечения финансовой безопасности России является формирование системы соответствующих контрольных органов. Следует осветить этот вопрос подробнее.

В связи с широким спектром геофинансовых вопросов необходима именно система контрольных органов, так как вряд ли решением проблем финансовой безопасности сможет заниматься какая-то одна служба (при этом оптимальным вариантом именно направляющей, координирующей и систематизирующей роли какой-либо спецслужбы). Например, в США такими органами являются *Совет экономических консультантов при Президенте* и *Агентство по национальной безопасности*, в Германии - *Отдел принципов экономической политики в составе Министерства экономики*. В России по линии спецслужб также ведется определенная работа (но по понятным причинам носящая строго секретный характер). Например, в СВР России создано *Управление экономической разведки*, в ФСБ России - *Департамент экономической безопасности*. Отдельными вопросами обеспечения экономической безопасности страны занимаются и соответствующие подразделения иных организаций (ГТК, ЦБР и др.). В ФСНП России прорабатывается вопрос об организации *Службы финансовой разведки*. При МВД России создан *Межведомственный центр по противодействию легализации доходов, полученных незаконным путем*. Следует отметить и *Межведомственную комиссию по экономической безопасности при Совете Безопасности (в структуре Совбеза также создано Управление экономической безопасности)*. Принимаемые этой службой решения носят рекомендательный характер и порой остаются без внимания соответствующих исполнительных органов. При этом отсутствует орган, который бы ежедневно отслеживал вопросы экономической безопасности, оперативно реагировал на изменение ситуации, регулярно готовил документы правительству для принятия решений по тем или иным проблемам и контролировал их исполнение<sup>41</sup>. Для системной координации работы по контролю за обеспечением финансовой безопасности целесообразно создать специальную службу - Центральное геоэкономическое управление (ЦГУ), которое будет осуществлять *направление и координацию* работы соответствующих подразделений спецслужб по сбору информации о состоянии финансовой безопасности Российской Федерации (внутри страны и за рубежом), а также ее обработку, учет, анализ и передачу в Совет Безопасности РФ для принятия соответствующих решений.

Следует подчеркнуть, что вопросы организации эффективной системы органов финансовой безопасности в России мы рассматриваем в контексте организационного обеспечения формирования системы ГФК в целом. Естественно, анализируя вопросы наделения ка-

<sup>41</sup> Подробнее см.: Кобрин Ю. К вопросу об обеспечении стратегии экономической безопасности России// Экономист.-1999.-№7.

ких-либо органов ГФК конкретными функциями контроля за обеспечением финансовой безопасности страны, необходимо учитывать их реальные возможности. Например, в свете важности затронутой проблемы, по нашему мнению, возникает необходимость исследования и обоснования целесообразности *дополнения* системы направлений деятельности Счетной палаты РФ *направлением деятельности по контролю за обеспечением финансовой безопасности Российской Федерации в ходе бюджетного процесса*.

В связи с этим в первую очередь представляется необходимой разработка соответствующей нормативно-правовой базы, где, кроме всего прочего, должны быть определены внутренние и внешние угрозы, а также критерии, на основании которых действия участников бюджетного процесса могут быть признаны наносящими ущерб финансовой безопасности Российской Федерации. Иными словами, следует определить критерии, позволяющие судить о соблюдении теми или иными государственными органами, а также негосударственными хозяйствующими субъектами требований финансовой безопасности РФ. Счетная палата РФ будет давать оценку соблюдению этих критериев и подготавливать соответствующие доклады парламенту (а также доводить информацию до широкой общественности). В то же время должны быть разработаны принципы раскрытия информации в отчетности органов исполнительной власти (отчетности о ведении финансово-хозяйственной деятельности, отчетности об использовании государственных финансовых ресурсов, заемных ресурсов международных организаций и т.д.), исходя из требований к обеспечению финансовой безопасности России. При этом Счетная палата РФ будет выражать также и свое аргументированное профессиональное мнение о *существенности предъявляемой отчетности для оценки обеспечения финансовой безопасности* (а также для контроля за соблюдением финансовых интересов России).

Кроме этого, должна быть создана информационная система для всестороннего и объективного мониторинга хода бюджетного процесса, включающая выявление и прогнозирование внутренних и внешних угроз финансовой безопасности Российской Федерации. На основе получаемой информации должен разрабатываться комплекс оперативных мер и долгосрочных мер по противодействию негативным факторам, а также по предупреждению и преодолению возможных негативных последствий угроз<sup>42</sup>. Следует подчеркнуть, что ос-

<sup>42</sup> Например, одно из важнейших направлений контроля за обеспечением финансовой безопасности Российской Федерации в ходе бюджетного процесса являются межбюджетные отношения в Российской Федерации. Действительно, вряд ли у кого возникнут сомнения, что для обеспечения финансовой безопасности особую роль играет грамотное регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации. Так, здесь как минимум должны быть: 1) разработаны и внедрены механизмы регулирования межбюджетных отношений, обуславливающих государственные финансовые потоки: а) предотвращающие предоставление необоснованных привилегий в расходных полномочиях органов власти и управления всех уровней и обеспечивающие реальные механизмы их ответственности за выполнение своих финансовых обязательств, б) исключают необоснованное предоставление финансовой помощи регионам в целях выравнивания их бюджетной обеспеченности, в) исключают несоответствие разграничения расходных обязательств между разными уровнями бюджетной системы закреплению доходных источников и налоговых полномочий за ними, г) включающие усиление контрольных функций федеральных органов власти в сочетании с

новым фактором обеспечения финансовой безопасности страны в ходе бюджетного процесса должно являться полное доверие между федеральным Правительством и регионами, финансовые взаимоотношения которых должны быть построены на принципах законности, эффективности, целесообразности, прозрачности (или открытости для общества), баланса ответственности и ресурсов<sup>43</sup>, реального согласования всех решений по аспектам, затрагивающим интересы регионов (по поводу уменьшения налоговой базы и т.д.).

Необходимо отметить, что вопросы содержания предлагаемого нами нового направления деятельности Счетной палаты РФ, его организационно-методического обеспечения, а также внесения поправок в соответствующие правовые акты требуют уже отдельного основательного анализа.

Итак, в данной главе рассмотрены лишь некоторые важные вопросы финансовой безопасности России (главным образом, в микроэкономическом аспекте). По нашему мнению, в связи со своей значительностью эти вопросы требуют отдельного исследования.

*Бурцев Владимир Владимирович*

оказанием финансовой помощи регионам, д) обеспечивающие "прозрачность" межбюджетных расчетов и различного рода компенсаций для общественного контроля; 2) определены четкие и обоснованные критерии выравнивания бюджетной обеспеченности регионов, а также критерии бюджетной эффективности (при этом эффективность может определяться соотношением доходов и расходов, соотношением бюджетных вложений и их результата и др.); 3) оптимизированы маршруты и ритмичность бюджетных потоков (в целях минимизации смены направлений бюджетных потоков на пути к конечным потребителям).

<sup>43</sup> Проблемы межбюджетных отношений достаточно подробно освещены в книге "Федеральный бюджет и регионы: опыт анализа финансовых потоков" (Моск. Центр Ин-та "Восток-Запад". - М.: Диалог-МГУ, 1999).