

ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ ГОСУДАРСТВА

Шевлоков В.З., к.э.н., научный сотрудник

Кабардино-Балкарский Научный Центр РАН

Рыночная трансформация экономики России вызвала к жизни совокупность глубоких общественно-хозяйственных изменений, сформировала качественно новые для страны экономические явления. За исторически короткий промежуток времени возродилась частная собственность; встал на ноги отечественный капитал; сложился рынок труда; практически полностью перестроилась финансовая система; кардинально изменилась роль государства в процессе развития национальной экономики.

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

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

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

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

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

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

Более того, институт финансового контроля последовательно пишется в процесс экономической интеграции национальных экономик и становится существенным элементом финансового механизма интенсивно развивающегося мирового хозяйства. Иная картина в России. Здесь институт финансового контроля ещё только формируется. Государство постепенно осваивает свои контрольные функции, создаёт и видоизменяет структуры финансового контроля; в этом плане правомерно говорить о становлении финансового контроля государства. Институциональные основы последнего складываются в процессе оформления самой системы государственной власти и управления, а также в процессе установления функций государственного регулирования существенно-хозяйственной жизни, адекватных рыночной экономике рубежа XX-XXI веков. Разработка и обоснование таких основ представляет собой актуальную задачу финансовой науки. Научная и практическая значимость проблемы формирования институциональных основ финансового контроля государства, её дискуссионный характер и теоретическая глубина предопределили интерес автора к ней. Предлагаемая статья представляет собой авторскую постановку, критическое переосмысление и систематическое обоснование способа решения указанной проблемы.

Проблема финансового контроля государства в условиях рыночной системы хозяйствования была поставлена и систематически разработана в классических трудах В.Зомбарта, Р. Гильфердинга, К. Реннера, Дж. Кейнса, А. Пигу, С. Витте, К. Вискеля, В. Ойкена, Дж. Стиглера, М. Фридмана и др.

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

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

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

Однако такое самостоятельное и первостепенное по своей значимости научное направление, как исследование институциональных основ финансового контроля государства, ещё не получило необходимого развития. Постиндустриальный мир заставляет критически переосмысливать научные представления прошлого, относящиеся к финансовому контролю; утверждающаяся в теории и практике новая финансовая картина мира вызывает к жизни качественно новые подходы к формированию, структуризации и развитию основополагающих институтов финансового контроля государства.

Цель данной статьи – обоснование институционального подхода к проблеме финансового контроля государства и разработка концепции формирования институциональных основ финансового контроля государства. Реализация этой цели предполагает решение комплекса следующих взаимосвязанных задач:

- обоснование институционального подхода к финансовому контролю современного государства, функционирующего в рыночной среде;
- разработка институциональной базы исследования финансового контроля – пучка отношений хозяйственной власти государства;
- определение основных элементов пучка отношений хозяйственной власти государства;
- установление института финансового контроля государства, соответствующего функции государства по обеспечению текущих общественных потребностей;
- определение миссии Министерства финансов и Счётной палаты как двух ветвей финансового контроля государства;
- разработка стратегии формирования двух ветвей финансового контроля государства;
- выявление противоречий процесса формирования и развития Министерства финансов и Счётной палаты как двух ветвей финансового контроля над бюджетными потоками;
- установление института инвестиционно-финансового контроля государства;
- определение миссии инвестиционно-финансового контроля государства;
- разработка стратегии формирования и развития инвестиционно-финансового контроля государства;
- выявление противоречий развития ФКЦБ как предпосылки институционального формирования инвестиционно-финансового контроля государства;
- определение миссии независимого аудита как института финансового контроля государства;
- выявление противоречий развития независимого аудита как института финансового контроля государства.

Формирование институциональных основ финансового контроля государства базируется на подходе к хозяйственной власти государства как к некоторому пучку экономических отношений. В состав последнего входят отношения по обеспечению текущих общественных потребностей, перспективных общественных потребностей, а также отношения, возникающие в процессе деятельности государства как хозяйствующего субъекта.

Применение такого институционального подхода позволяет выделить три основополагающих института финансового контроля государства. Первый из указанных институтов принадлежит одновременно двум ветвям государственной власти; его миссия заключается в обеспечении эффективного государственного кон-

троля над денежными фондами и потоками бюджетного характера. На сегодняшний день он представлен деятельностью и структурами Министерства финансов и Счётной палаты.

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

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

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

Понятие «финансовый контроль государства» по своему содержанию объемнее и богаче, нежели понятие «государственный финансовый контроль». В состав первого включены финансовые инструменты, не принадлежащие государству, но используемые ими в целях осуществления эффективного финансового контроля над денежными фондами и потоками тех экономических структур, в лице которых государство осуществляет хозяйственную деятельность.

Финансовый контроль современного государства исходит как из традиционных, устоявшихся принципов, норм, стандартов, процедур и структур осуществления данного вида государственной деятельности, так и из новых реалий общественно-хозяйственных отношений, сложившихся в последние десятилетия XX века:

- последовательной либерализации экономики и социальной сферы, требующей применения качественно новых, тонких инструментов государственного регулирования;
- динамичного развития слоя т.н. виртуальных общественных отношений, в основе которых – процессы движения социальной информации;
- интенсивного развития публичных процессов и структур, деятельность которых переплетается с деятельностью современного социального государства.

Институциональные основы формирования финансового контроля государства устанавливаются на основе реализации подходов новой институциональной теории. Смысловое ядро данной теории – институты, упорядочивают взаимодействие между субъектами, позволяя разрешить противоречия, возникшие вследствие ограниченности ресурсов; тем самым институты определяют главные результаты хозяйственной системы и магистральное направление ее развития. В основе хозяйственной системы – два фундаментальных института. Первый из них – институт собственности – описан Р.

Коюзом с помощью «пучка прав (отношений)». Второй институт – власть. Осуществляя ее, государство реализует некоторый пучок взаимосвязанных отношений, лежащих в основе институтов его финансового контроля. В составе указанного выше пучка – по крайней мере три вида отношений, связанных с:

- государственным финансовым обеспечением и регулированием текущих социальных потребностей;
- государственным финансовым обеспечением и регулированием перспективных социальных потребностей;
- функционированием государства как заинтересованного участника рыночных отношений (в лице принадлежащих государству или контролируемых им хозяйствующих субъектов).

Материальным воплощением и объектом этих взаимосвязанных отношений соответственно выступают:

- текущий государственный бюджет и внебюджетные фонды неинвестиционного характера;
- принадлежащий государству и контролируемый им функционирующий капитал.

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

- институт финансового контроля есть упорядочивающаяся, планомерно организующая соответствующие финансовые отношения структура, деятельность которой связана с получением, обработкой анализом и оценкой финансовой информации о состоянии и перспективах развития финансовых фондов и потоков;
- институт финансового контроля выходит из идеальных целей, заложенных в нормативной базе отношений, в целеполагающих директивах исполнительной власти, а также из сравнительного анализа реальных альтернатив, заданных текущим состоянием и перспективами развития финансовых отношений;
- институт финансового контроля не ограничивается констатацией отклонений реального хода финансовых процессов от сформулированных в государственных нормативных актах и директивах идеальных целей, а создает предпосылки для согласованной коррекции сформулированных ранее целей и реального движения финансовых процессов.

Институт финансового контроля государства, соответствующий отношениям государственного финансового обеспечения и регулирования текущих социальных потребностей, формируется по двум ветвям государственной власти – законодательной и исполнительной. Создаются две ветви финансового контроля государства над денежными фондами и денежными потоками текущего государственного бюджета и внебюджетных фондов неинвестиционного характера. На сегодняшний день эти две ветви финансового контроля государства представлены Министерством финансов (ветвь исполнительной власти) и Счетной палатой (ветвь законодательной власти). Миссия обеих ветвей состоит в обеспечении с помощью инструментов финансового контроля эффективного и устойчивого формирования, распределения и использования средств текущего государственного бюджета и внебюджетных фондов неинвестиционного характера. Однако эта миссия реализуется лишь отчасти, поскольку и Министерство финансов, и Счетная палата только начинают трансформироваться в институты финансового контроля, адекватные экономическим отношениям постиндустриального общества. Стратегия формирования и

развития таких адекватных институтов состоит в концентрации их ресурсов и полномочий на решении задач финансового контроля, сформированных в поле финансового обеспечения текущих социальных потребностей. Наличным контрольным функциям Минфина и Счетной палаты присуще противоречивое переплетение и смешение контроля над текущими и инвестиционными потоками. Противоречие формирования Счетной палаты состоит в переносе идеи данного рода, вызревшей в процессе развития финансовых систем стран Западной Европы и Северной Америки, на реальную почву финансовых отношений страны, переживающей рыночную трансформацию. В итоге такого переноса Счетная палата теряет свою определенность и приобретает несвойственные ей черты инструмента расследований, политического орудия и т.п.

Институт инвестиционно-финансового контроля государства вызван к жизни потребностями развития инвестиционного процесса, в котором государство играет все возрастающую роль. Миссия данного института состоит в эффективном обеспечении инвестиционных интересов государства с помощью инструментов инвестиционного финансового контроля. В настоящее время налицо лишь некоторые разрозненные предпосылки данного института; часть из них представлена контрольными функциями ФКЦБ. Стратегия формирования института инвестиционно-финансового контроля должна исходить из целевой ориентации на бюджеты развития всех уровней (федерального и субъектов Федерации), а также из специфических возможностей инвестиционно-финансовых институтов, способных эффективно аккумулировать свободные финансовые ресурсы и трансформировать их в инвестиционные потоки. Сегодняшняя ФКЦБ осуществляет функции жесткого финансового контроля, стоя на развалинах фондового рынка; в таких условиях финансовый контроль оборачивается сугубо бюрократической процедурой. Инвестиционный процесс нуждается в последовательной либерализации, в упрощении процедуры эмиссии, регистрации, учета сделок с ценными бумагами, в поиске новых способов и инструментов контроля.

Институт финансового контроля государства над деятельностью принадлежащих самому государству или контролируемых им хозяйствующих субъектов по своему существу есть институт контроля над функционирующим государственным капиталом.

Поскольку движение последнего переплетено с движением частного капитала, государству приходится использовать в данном отношении институт независимого аудита. Речь идет не о принадлежащем государству институте финансового контроля, а об институте более широкого – публичного характера, который используется государством. Миссия независимого аудита состоит в защите интересов собственников капитала. Становление независимого аудита в России представляет собой процесс неустойчивости, «беспокойства» противоположностей – с одной стороны, сказывается сугубо административно-командная традиция сведения аудита к служебной функции государственного контроля, а с другой стороны, аудит рассматривается и определяется в законе «Об аудиторской деятельности» (№119-ФЗ) как предпринимательская деятельность по независимой проверке бухгалтерского учета и финансовой отчетности. Глав-

ным противоречием развития независимого аудита является защита экономических интересов собственников капитала в условиях осуществления предпринимательской деятельности по контракту с менеджментом хозяйствующего субъекта.

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

- уточнено понятие «финансовый контроль государства» применительно к условиям развития постиндустриальных отношений и последовательной информатизации экономики (в данных условиях финансовый контроль государства исходит из процессов либерализации экономики и социальной сферы динамичного развития виртуальных общественных отношений, интенсивного развития публичных структур, деятельность которых тесно переплетается с деятельностью современного социального государства);
- определены экономические основы процесса формирования институтов финансового контроля государства – процессы финансового обеспечения и государственного регулирования текущих социальных потребностей, перспективных социальных потребностей, а также участие государства в самих рыночных отношениях (в лице принадлежащих государству или контролируемых им хозяйствующих субъектов); в своей взаимосвязи эти основы составляют «пучок» отношений государственной власти в экономике;
- выявлены объективные формы материального воплощения отношений, составляющих «пучок» государственной власти в экономике – текущий государственный бюджет и внебюджетные фонды неинвестиционного характера, государственный бюджет развития и внебюджетные фонды инвестиционного характера, принадлежащий государству и контролируемый им функционирующий капитал;
- раскрыто экономическое содержание понятия «институт финансового контроля государства (упорядочивающая, планомерно организующая соответствующие финансовые отношения структура, деятельность которой связана с получением, обработкой, анализом и оценкой финансовой информации об идеальных целях, реальном состоянии и перспективах развития находящихся в распоряжении или собственности государства денежных фондов и соответствующих этим фондам денежных потоков)»;
- установлены три основных института финансового контроля государства, соответствующих отношениям государственного финансового обеспечения и регулирования текущих социальных потребностей отношениям рыночного функционирования принадлежащего государству и контролируемого им капитала – институты текущего бюджетного и внебюджетного контроля, инвестиционно-финансового контроля, независимого аудита;
- определены миссии трех основных институтов финансового контроля государства (соответственно: обеспечение эффективного и устойчивого формирования, распределения и использования средств текущего государственного бюджета и внебюджетных фондов; обеспечение эффективной реализации инвестиционных интересов государства; защита интересов собственников капитала);
- раскрыты противоречия формирования и развития трех основных институтов финансового контроля государства (переплетение и смещение функций контроля над текущими и инвестиционными денежными фондами и потоками; перенесение идей финансового контроля, рожденных в условиях развитой рыночной экономики, на реальную почву российской экономики, переживающей рыночную

трансформацию; бюрократизация финансового контроля над инвестиционным процессом в условиях обвала самого инвестиционного процесса и стагнации рынка ценных бумаг; защита экономических интересов собственников капитала в рамках контракта с менеджментом хозяйствующего субъекта);

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

Понятие «финансовый контроль государства» по своему содержанию объемнее и богаче, чем понятие «государственный финансовый контроль». Речь идет не о формальной перестановке терминов, а об изменении экономического смысла. Если государственный финансовый контроль оперирует теми и только теми инструментами, которые принадлежат государству, то финансовый контроль государства предполагает активное использование инструментов, находящихся за пределами государственной власти и собственности (например, инструментов публичного или корпоративного финансового контроля (рис. 1)).

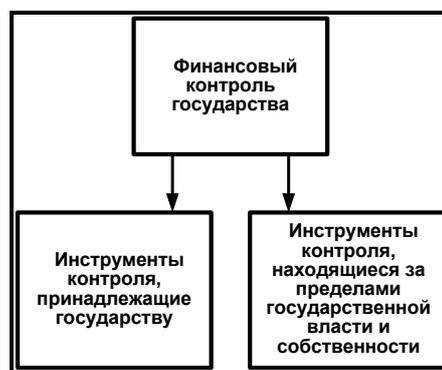


Рис. 1. Инструментальное обеспечение финансового контроля государства
(схема предложена автором)

Характер экономического процесса определяется как особенностями объектов, вовлеченных в данный процесс, так и спецификой субъектов, его осуществляющих. Современные экономические теории отличает многообразие подходов к определению роли, места и функций государства в хозяйственной жизни. Следует отметить, что одна из новейших трактовок государства исходит (Д. Норт) из того же основополагающего принципа «организации, осуществляющей насилие», что и марксистская трактовка государства.

На наш взгляд, насилие есть лишь форма действительного проявления власти, причем далеко не единственная и тем более не самая эффективная форма. По-настоящему сильное государство вовсе не обречено на систематическое применение насилия. Вполне достаточно того, что входящие в орбиту государственной власти хозяйствующие субъекты знают и ожидают, что их действия, которые формально должны наказываться силой власти, действительно будут наказаны. Такое знание и ожидание описывает ситуацию контроля со стороны государства. Наконец, еще одной формой проявления власти является структурированность, це-

лесообразная организация. Обобщим это применительно к экономической власти государства (рис. 2).

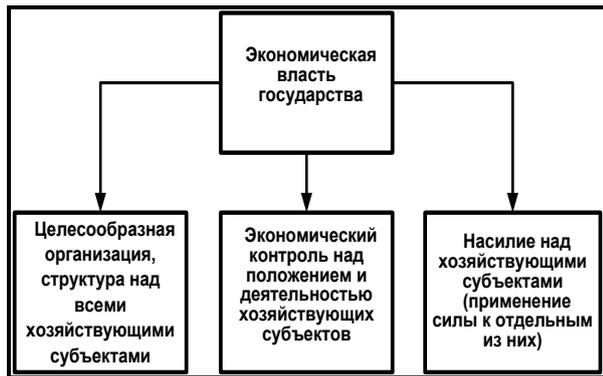


Рис. 2. Формы проявления экономической власти государства

(схема предложена автором)

Финансовый контроль – одна из форм экономического контроля государства. Значимость этой формы неуклонно возрастает, поскольку динамика денежных фондов, денежных потоков, развитие финансового рынка в последние десятилетия XX века существенно опережали динамику обычных товарных потоков и развитие обычного товарного рынка. Необходимо отметить, что рынок производных финансовых инструментов (финансовых деривативов) растет еще быстрее. В итоге выстраивается интересная логическая цепочка: производство и реализация реальных товаров растет медленнее, чем оборот ценных бумаг и валютных финансовых инструментов; в свою очередь, оборот производных финансовых инструментов растет быстрее, нежели оборот ценных бумаг и валютных инструментов. Чем фиктивнее капитал, тем быстрее растет его оборот, тем больше объем этого оборота на рынке.

Описанная выше ситуация вызывает к жизни не только возрастание роли финансового контроля государства, но и качественное изменение, глубокую трансформацию такого контроля. Соответственно, финансовая наука нуждается в адекватном переосмыслении системы взглядов на финансовый контроль государства.

Необходимость переосмыслить сложившуюся систему взглядов вовсе не означает, что такая система должна быть отброшена; прогресс науки представляет собой синтез противоположностей – преемственности и новаций. Финансовый контроль современного государства исходит как из традиционных, устоявшихся на протяжении многих лет принципов, норм, стандартов, режимов, процедур и структур осуществления данного вида деятельности государства, так и из качественно новых реалий общественно-хозяйственных отношений, сложившихся в последние десятилетия века.

Финансовый контроль государства в его традиционном понимании является составной частью триады управленческих функций государства в финансовой системе (учет, анализ и контроль). Объектом такого контроля выступают финансовые фонды и потоки государства. Автор в основном разделяет подход В. Бурцева к определению основных институциональных единиц, экономические отношения которых порождают и трансформируют финансовые потоки государства:

- домохозяйства как элементарные (наименьшие) экономические системы и, соответственно, хозяйствующие субъекты;
- государственные учреждения и государственные унитарные предприятия;
- хозяйственные общества и некоммерческие организации (за исключением бюджетных организаций).

В статье подход В. Бурцева развивается и уточняется. В частности, вряд ли правомерно объединять в одну группу государственные учреждения и государственные унитарные предприятия, опираясь на формальный признак монопольного государственного финансового участия в делах данных институциональных единиц. Мы имеем здесь дело не с однородными финансовыми отношениями, а с отношениями двух родов:

- отношения бюджетного финансирования общественных потребностей, организационно подведомственных определенному государственному учреждению;
- отношения функционирования и развития принадлежащего государству капитала, находящегося в ведении особых хозяйственных субъектов; причем данные отношения присущи как унитарным государственным предприятиям, так и предприятиям, капитал которых, так или иначе, контролируется государством.

Контроль как специфический вид (функция) управленческой деятельности определенным образом структурирован. В экономической литературе утвердилось классическое понимание такой структуризации:

- определение фактического состояния или фазы процесса, в котором находится подлежащий контролю объект (т.е. управляемый объект);
- сопоставление полученных фактических данных с требуемыми (нормативно или директивно установленными);
- оценка отклонений фактических данных от требуемых в смысле влияния этих отклонений на объект;
- выявление причин отклонений.

Все элементы структуры контроля пронизаны единой целью. Такая цель задана включением функций контроля в состав процесса управления. Контроль не самостоятелен, а подчинен целям и задачам процесса управления. Любые попытки вывести функцию контроля за рамки управления, обособить ее, ведут к бюрократизации контроля, к самодовлению его формы над реальным содержанием процесса.

Поэтому цель контроля состоит в обеспечении управляемости объекта контроля. Специфика финансового контроля состоит в том, что его цель более конкретна – обеспечение финансовой прозрачности объекта контроля! Автор определяет последнюю как минимизацию риска нецелевого характера формирования, движения и использования соответствующих финансовых фондов и потоков. В статье делается вывод, что само понятие финансовой прозрачности свидетельствует об информатизации современных отношений контроля.

Особенность финансового контроля государства состоит в том, что в него встроены специфические параметры, по которым фиксируются отклонения фактических данных от нормативных (рис. 3).

Автор анализирует встречающиеся в экономической литературе определения финансового контроля, а также выделяет в них несколько тенденций:

- сведение финансового контроля государства к элементарному надзору (вероятно, в рамках прежней советской традиции и в духе некоторых работ В.Ленина, в которых контроль и надзор рассматривались как практически равноценные функции);

- сведение финансового контроля государства к проверке (т.е. формализация контроля, идущая в ущерб его содержанию);
- сведение финансового контроля к некоторой совокупности отдельных функций.

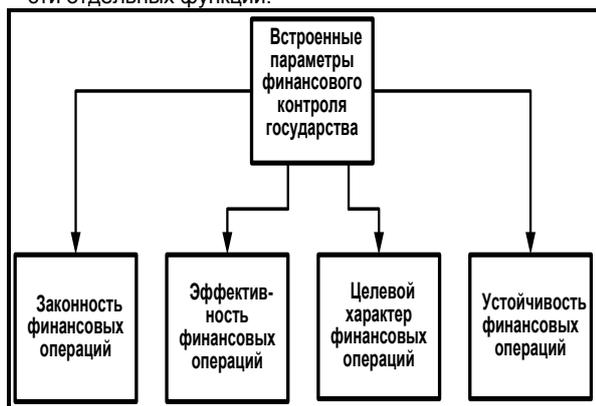


Рис. 3. Встроенные параметры финансового контроля государства (схема предложена автором)

До сих пор не выработана общепринятая трактовка финансового контроля государства как категории финансовой науки. Автор выделяет в этом отношении ряд причин:

- комплексный, интегральный характер самой категории, что обуславливает многоэтажность и известную противоречивость конструируемых определений;
- трансформация самого финансового контроля государства, вызванная упомянутыми выше новыми реалиями общественно-хозяйственных отношений, которые возникли в последние десятилетия XX века.

В работе отмечается, что без учета таких новых реалий невозможно продвинуться по пути познания и последовательного определения финансового контроля государства. Речь идет о качественно новых факторах, существенно видоизменяющих сам процесс финансового контроля государства:

- последовательной либерализации экономики и социальной сферы, требующей применения качественно новых, тонких инструментов государственного управления и регулирования, в том числе и новых инструментов контроля;
- динамичного развития слоя так называемых виртуальных общественных отношений, в основе которых – процессы формирования, движения, накопления, оценки разнообразной социально-экономической информации;
- интенсивного развития публичных (некоммерческих и негосударственных) инициатив и структур, деятельность которых переплетается с деятельностью современного социального государства и тем самым формирует новые ресурсы и инструменты финансового контроля государства (рис. 4).

Указанные выше факторы присущи, прежде всего, общественно-хозяйственным отношениям стран с высокоразвитой рыночной экономикой. В современной России они выражены слабее. Тем не менее, российское общество и российское государство, реализуя доктрину «догоняющего развития», последовательно осваивают данные факторы. В процессе такого освоения формируется отвечающий требованиям XXI века институт финансового контроля государства.

В работе делается вывод о неразработанности самой научной проблемы формирования институциональных основ финансового контроля государства в РФ. Это во многом объясняется тем обстоятельством, что российская финансовая наука только начинает

осваивать методологию, инструментарий и созидательный потенциал новой институциональной теории.

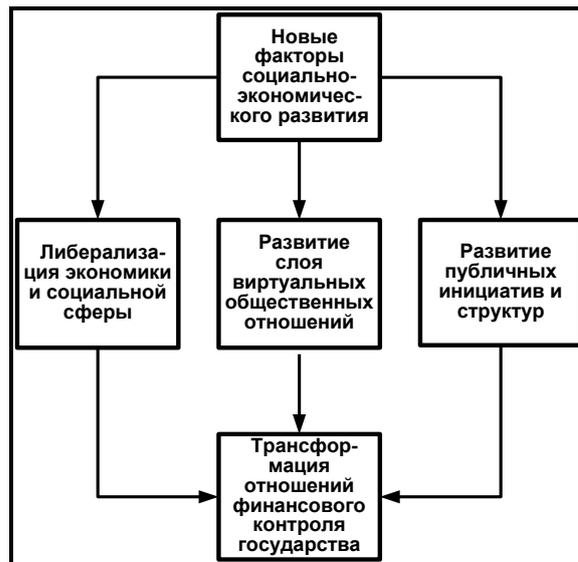


Рис. 4. Новые факторы социально-экономического развития, обуславливающие трансформацию отношений финансового контроля государства (схема предложена автором)

Смысловое ядро данной теории состоит в следующем:

- институты как некоторые устойчивые структурные образования упорядочивают процесс взаимодействия между хозяйствующими субъектами, позволяя эффективно разрешать противоречия, возникающие вследствие ограниченности ресурсов и расхождения частных интересов в ходе конкуренции;
- институты как некоторые встроенные регуляторы и стабилизаторы социально-экономического развития определяют главные результаты хозяйственной системы и магистральное направление ее прогресса;
- институты изнутри, т.е. естественным образом, упорядочивают саму хозяйственную систему, делают ее более управляемой (в этом смысле финансовый контроль институционален уже по своему определению).

В основе любой хозяйственной системы лежат два фундаментальных института – власть и собственность. Институт собственности описан Р. Коузом и др. с помощью специального подхода – т.н. «пучка прав (отношений)». Собственность, по Р. Коузу, это не сам хозяйственный ресурс, а всего лишь пучок прав по разностороннему использованию ресурса. В составе пучка – по крайней мере 11 элементов, в том числе право владения, право использования, право управления, право суверена, право передать ресурс по наследству и др. Форма частной собственности означает, что весь пучок прав находится у частного физического или юридического лица.

Соответственно, форма государственной собственности предполагает, что весь пучок прав находится у государства. То или иное разделение пучка прав порождает некоторые промежуточные формы присвоения.

Институт собственности создается, поддерживается и развивается. Его функционирование и развитие стоит определенных издержек. Новая институциональная теория классифицирует такие издержки, как транзакционные. Последние следует рассматривать как ценность ресурсов, направленных на создание и испол-

зование институтов (Э.Фуруботн, Р.Рихтер). В статье отмечается, что понятие транзакционных издержек имеет ключевое значение в новой институциональной теории, поскольку сами институты объясняются ее представителями, не с позиций улаживания конфликта между интересами различных общественных классов, а с точки зрения получения экономии на транзакционных издержках. Отсюда два вывода:

- любой институт должен быть определен прежде всего в качественном отношении, т.е. «прописан» в сложившейся системе категорий экономической науки; такое определение позволяет раскрыть экономический смысл института, его эвристические и сугубо практические возможности;
- следующий шаг – количественное определение института – позволяет не только рассчитать издержки, необходимые для функционирования и развития института, но и выявить экономический эффект от его деятельности; такой эффект в самом общем виде может быть представлен как экономия на транзакционных издержках.

Институт финансового контроля государства определенным образом связан с фундаментальным институтом собственности, поскольку финансовый контроль имеет дело с фондами и потоками коммерческого происхождения, т.е. с финансовыми результатами движения капитала конкретных собственников. Но в еще большей мере институт финансового контроля государства связан с фундаментальным институтом власти (рис. 5).

Сделан вывод о том, что в отличие от фундаментального института собственности соответствующий институт власти практически не раскрыт, качественно и количественно не определен в рамках новой институциональной теории. Без такого определения нельзя рассчитывать на серьезное продвижение в обосновании и раскрытии экономического содержания института финансового контроля государства.



Рис. 5. Способы связи института финансового контроля государства с фундаментальными институтами собственности и власти (схема предложена автором)

Характерно, что в институциональных моделях государственного устройства Д. Норт исходит из представлений конца XIX века о характере взаимоотношений между правителем и подданными (т.н. теория обмена поддержания порядка и защиты прав собственности на налоги). М. Олсон выводит институт государственной власти из факта превращения грабителя-гастролера в стационарного правителя, стремящегося максимизировать свой доход на длительный срок. И в моделях Д.Норта, и в рамках подхода М.Олсона институт власти рассматривается только в плане сбора налогов. Такая трактовка института власти определена автором как чрезмерно узкая. Теоретический вклад Дж.М. Кейнса и его последователей,

опыт развития государственного регулирования рыночной экономики во второй половине XX века, наконец, специфический опыт административно-командной системы хозяйствования позволяют выдвинуть более современную и содержательную трактовку института власти. При ее разработке и обосновании в статье был использован сформулированный Р.Коузом методологический принцип пучка прав (отношений).

Пучок отношений экономической власти современного государства включает, по крайней мере, три вида отношений, основанных на различных формах социально-экономической ответственности государства и связанных с:

- государственным финансовым обеспечением и регулированием текущих социальных потребностей (потребностей функционирования общества);
- государственным финансовым обеспечением и регулированием перспективных социальных потребностей (потребностей развития общества);
- функционированием государства как заинтересованного участника рыночных отношений (в лице принадлежащих государству и находящихся под его экономическим контролем хозяйствующих субъектов) (рис.6).

Автор отмечает, что приведенные выше отношения не исчерпывают всего состава отношений пучка экономической власти государства – объективный процесс развития последнего и совершенствование научного познания приведут к появлению и открытию новых составляющих пучка, которым будут соответствовать новые общественные потребности и целевые финансовые функции современного государства.



Рис. 6. Состав и целевые финансовые функции пучка отношений экономической власти государства (схема предложена автором)

Приведенные выше отношения взаимосвязаны, переплетены; их невозможно отгородить друг от друга. Тем не менее они качественно различны, представляют отдельные существующие общественные потребности, отдельные целевые финансовые функции современного государства. У каждого из этих отношений – свое материальное воплощение, свой целевой объект и своя совокупность финансовых фондов. Последние могут быть представлены следующим образом:

- текущий государственный бюджет и внебюджетные фонды неинвестиционного характера;
- государственный бюджет развития и внебюджетные фонды инвестиционного характера;
- принадлежащий государству и контролируемый им функционирующий капитал (рис. 7).

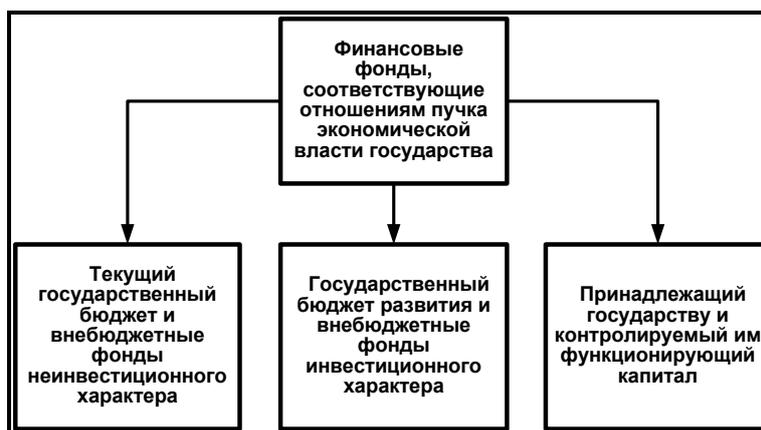


Рис. 7. Фонды, воплощающие отношения пучка экономической власти государства (схема предложена автором)

Отмечается, что приведенные выше финансовые фонды определенным образом структурированы. В настоящее время в России абсолютно доминирует текущий бюджет и внебюджетные фонды неинвестиционного характера; государственный бюджет развития крайне мал как на федеральном, так и на региональном уровнях, а внебюджетные фонды инвестиционного характера практически отсутствуют. После разрушительной приватизации принадлежащий государству и контролируемый им функционирующий капитал не только уменьшился в количественном отношении, но и претерпел качественную убыль – потерял способность к нормальному воспроизводству. В итоге пучок экономической власти российского государства реализуется сугубо функционально-потребительски; потребности развития общества и потребности государственного бизнеса принесены в жертву удовлетворению текущих потребностей. Ущербность пучка отношений экономической власти государства неизбежно сказываются и на полноценности института финансового контроля государства.

Ущербность пучка отношений экономической власти российского государства стала накопленным результатом систематического проедания национальной ресурсной базы. Начиная с 70-х гг. XX века страна живет в основном на доходы, полученные от добычи и экспорта сырьевых ресурсов. После 1991 г. эти доходы тратились в основном на потребление и обслуживание внешнего долга.

Еще в середине XIX века К.Маркс предлагал обратить земельную ренту на покрытие общегосударственных расходов. В конце XX века видный российский ученый Д. Львов сформулировал эту идею несколько иначе: превратить рентные доходы от добычи природных ресурсов в средство инвестиционного обеспечения модернизации национальной экономики, перестройки системы государственного управления и социального переустройства. По мнению автора, это позволит сформировать полноценный пучок отношений экономической власти российского государства.

Взаимосвязанные отношения пучка экономической власти государства служат базой для формирования и развития основных функций и институтов финансового контроля государства. В само понятие «институт финансового контроля государства» вкладывается следующий экономический смысл:

- институт финансового контроля есть упорядочивающая, планомерно организующая соответствующие финансовые отношения структура, деятельность которой связана с получением, обработкой, анализом и оценкой финансовой информации о состоянии и перспективах развития финансовых фондов и потоков;
- институт финансового контроля государства исходит из идеальных целей, заложенных в нормативной базе отношений, в целеполагающих директивах исполнительной власти, а также из сравнительного анализа реальных альтернатив, заданных текущим состоянием и перспективами развития финансовых отношений;
- институт финансового контроля не ограничивается констатацией отклонений реального хода финансовых процессов от сформулированных в государственных нормативных актах и директивах идеальных целей, а создает предпосылки для согласованной коррекции сформулированных ранее целей и реального движения финансовых процессов.

Опираясь на установленные выше отношения пучка экономической власти государства, автор определяет три основных института финансового контроля государства:

- институт текущего бюджетного и внебюджетного финансового контроля;
- институт инвестиционно-финансового контроля;
- независимый аудит как институт финансового контроля государства (рис.8).

Формирование и дальнейшее относительное обособление бюджетов развития на всех уровнях бюджетной системы обозначило институциональное разделение текущих и инвестиционных бюджетных потоков. Изначальная слитность последних перестала соответствовать усложнившимся функциям современного социального государства. Отсюда – потребность в институциональном оформлении особой формы инвестиционно-финансового контроля. Отмечается, что формирование организованной совокупности инвестиционно-финансовых институтов (от бюджетов развития до паевых фондов) знаменует собой качественно новый этап в развитии инвестиционного процесса.

Институт независимого аудита по определению не принадлежит государству. Однако он по необходимости становится институтом финансового контроля государства в условиях рыночного функционирования государственного бизнеса. На конкурентном поле, в котором действуют хозяйствующие субъекты с частным и государственным участием в капитале, находящиеся под частным или государственным экономиче-

ским контролем, невозможно огородить ряд секторов, в каждом из которых будут применяться свои особые функции и инструменты финансового контроля. Экономическому единству конкурентного поля взаимодействия хозяйствующих субъектов должно соответствовать институциональное единство финансового контроля. И если государство приняло участие в бизнесе, ему остается лишь согласиться с установившимся в данной сфере институтом финансового контроля – независимым аудитом.

К. Менгер в свое время выделял четыре базовых условия превращения любой вещи во благо общественного характера:

- существование определенной потребности в обществе;
- существование полезных свойств у вещи;
- осознание людьми полезных свойств (т.е. идеальное взаимодействие потребности в данной вещи и полезных свойств последней);
- возможность распоряжаться вещью, присваивать ее (т.е. налаживание практического взаимодействия между потребностями и полезными свойствами).



Рис. 8. Институциональные основы финансового контроля государства (схема предложена автором)

Налаживая сначала идеальное, а затем практическое взаимодействие между своей потребностью в финансовом контроле и полезными (инструментально-функциональными) свойствами потенциального института финансового контроля, государство исходит прежде всего из целесообразности и эффективности использования данного института. В оценке последней автор опирается на принцип сравнения транзакционных издержек. С одной стороны, существуют транзакционные издержки, связанные с бесконтрольным (нецелевым) движением текущих, инвестиционно-финансовых и капитальных потоков; обозначим их C_{tr} . С другой стороны, существуют транзакционные издержки, связанные с формированием, функционированием и развитием институтов финансового контроля; обозначим их C_{ii} . Тогда условие эффективного функционирования института финансового контроля можно представить как:

$$C_{ii} < C_{tr}. \quad (1)$$

Экономический смысл эффективного функционирования института финансового контроля состоит в снижении потерь от бесконтрольного (нецелевого) движения соответствующих финансовых потоков; образно говоря, любой институт финансового контроля должен как минимум окупать сам себя.

Институт текущего бюджетного и внебюджетного контроля государства формируется на основе функции государственного финансового обеспечения и регули-

рования текущих социальных потребностей. Объектом финансового контроля выступают текущий государственный бюджет и внебюджетные фонды неинвестиционного характера. Поскольку в формировании проекта, его утверждении и реализации текущего бюджета и внебюджетных фондов неинвестиционного характера принимают участие законодательная и исполнительная ветви власти, то в структуре данного института финансового контроля также формируются две ветви контроля; на сегодняшний день они представлены контрольными подразделениями Министерства финансов и Счетной палатой (рис. 9).

Миссия данного института финансового контроля состоит в обеспечении эффективного и устойчивого формирования распределения и использования средств текущего государственного бюджета и внебюджетных фондов неинвестиционного характера, т.е. по существу в обеспечении и регулировании текущих социальных потребностей. При этом государство преследует цели двоякого рода:

- наиболее полное удовлетворение наличных текущих социальных потребностей, т.е. потребностей функционирования общества;
- минимизация соответствующих транзакционных издержек.

Однако эта миссия в настоящее время реализуется лишь отчасти, поскольку и контрольные подразделения Министерства финансов, и Счетная палата только начинают трансформироваться в институциональные ветви финансового контроля, адекватные экономическим отношениям развитых стран, вступивших в постиндустриальное общество.

Автор приходит к выводу, что в институциональном формировании данных ветвей финансового контроля государства в России происходит наложение и переплетение нескольких слоев:

- прямых остатков и следов прежнего административно-командного финансового контроля государства;
- продуктов становления финансового контроля государства, адекватных переходным, трансформационным экономическим отношениям России;
- перенесенных, заимствованных из опыта наиболее развитых стран форм, методов и инструментов финансового контроля.

Такое переплетение – неизбежный результат сложной экономической трансформации. Его невозможно преодолеть в приказном порядке; оно последовательно преодолевается в процессе институционализации системы финансового контроля. Последняя складывается из органичных институтов, обладающих следующими характеристиками:

- способностью к саморазвитию в соответствии с потребностями изменяющейся системы хозяйствования;
- адекватностью уровню развития хозяйственной системы, ее базовым институтам и структурной организации;
- способностью формировать рациональное поведение хозяйствующих субъектов, корректировать их мотивацию и учитывать изменение их экономических интересов.

Автор отмечает, что действующие в России нормы финансового контроля обладают скорее отрицательной способностью формировать поведение хозяйствующих субъектов как налогоплательщиков – давление избыточного налогового бремени и жесткий по форме финансовый контроль просто отбрасывают многих хозяйствующих субъектов в «теневую экономику», т.е. порождают иррациональное поведение.

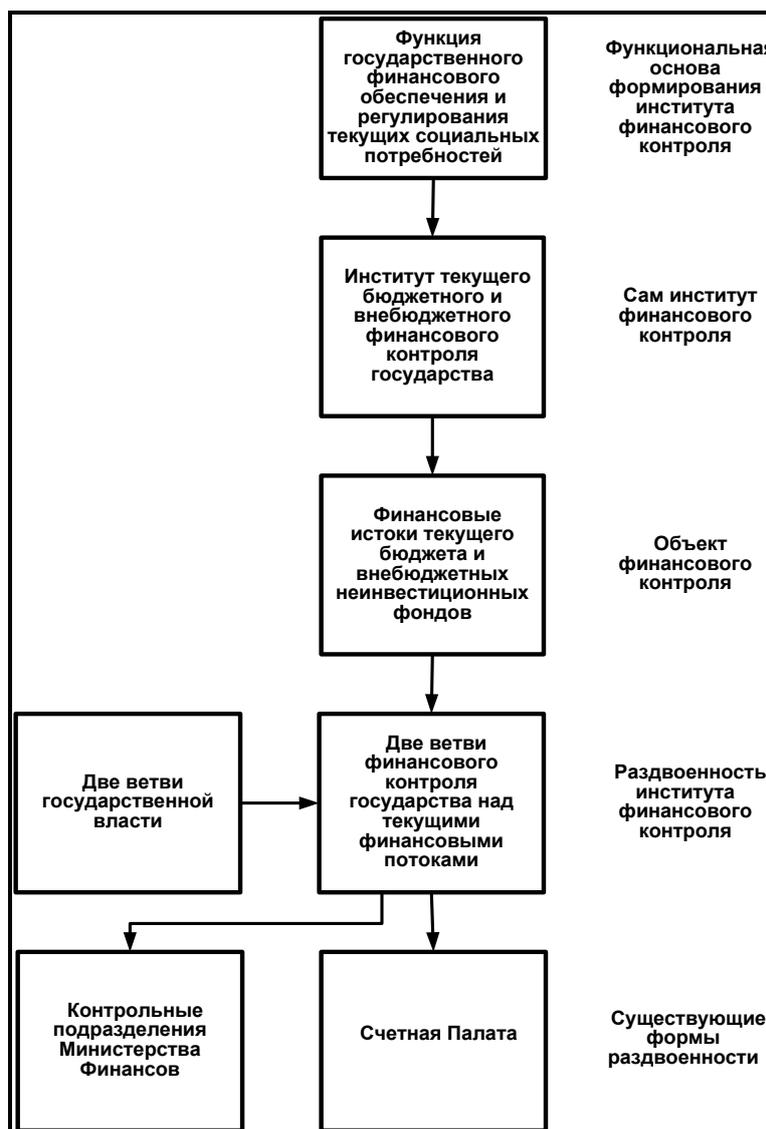


Рис. 9. Схема обоснования и формирования института текущего бюджетного и внебюджетного финансового контроля государства
(схема предложена автором)

Стратегия дальнейшего развития института финансового контроля государства над текущими бюджетными и внебюджетными потоками заключается в концентрации ресурсов и полномочий на решение задач финансового контроля, сформулированных в поле финансового обеспечения текущих социальных потребностей. Существующим контрольным функциям Министерства финансов и Счетной палаты РФ присуще противоречивое переплетение и смещение контроля над текущими финансовыми потоками, инвестиционными потоками и функционирующим капиталом государственных предприятий. Стратегия концентрации позволяет разрешить данное противоречие и повысить эффективность финансового контроля государства за счет рациональной специализации. Стратегия концентрации была сформулирована М.Потером применительно к условиям функционирования и развития рыночных хозяйствующих субъектов, действующих в конкурентной среде. Если адаптировать ее к монопольной среде финансового контроля государства, то экономический смысл страте-

гии концентрации можно определить как эффективное наращивание специализированных ресурсов и инструментов финансового контроля в целях существенного снижения транзакционных издержек движения текущих бюджетных и внебюджетных потоков. Образно говоря, ставится стратегическая задача с теми же финансовыми ресурсами получить более высокий социально-экономический результат за счет снижения объемов нецелевого использования ресурсов (т.е. транзакционных издержек текущих бюджетных и внебюджетных финансовых потоков).

В статье прослеживается и анализируется эволюция контролирующих органов, действующих в структуре Министерства финансов РФ (в частности, Казначейства). Особое внимание автор уделяет анализу процесса становления Счетной палаты – качественно нового для России контролирующего органа, который некоторые исследователи относят к числу специальных институтов парламентского контроля. Такое отнесение представляется весьма условным – опыт ряда стран

(Франции, Испании и др.) свидетельствует о том, что Счетные палаты могут формироваться и развиваться и по линии судебной ветви власти. Так, соответствующая контрольно-счетная структура Бразилии называется Федеральным счетным судом и действует именно как суд. В то же время Счетная палата Германии отчитывается по итогам своей деятельности и перед парламентом ФРГ, и перед правительством, а руководители палаты избираются парламентом по предложению правительства.

Структура Счетной палаты в России развивается с учетом федеративного строения государства. Особенностью формирования Счетных палат в регионах – субъектах РФ является то, что в их основе лежит законодательство субъектов Российской Федерации. Но уже очевидно, что масштабы развития системы счетных палат в регионах, наряду с важностью укрепления государственного финансового контроля, диктуют необходимость упорядочить и стабилизировать этот процесс и закрепить в нормативно-правовом порядке на федеральном уровне основы образования и функционирования счетных палат в субъектах Российской Федерации.

Не секрет, что юридическая конструкция счетных палат была воспринята в России из опыта организации финансового контроля в промышленно развитых странах. В наиболее концентрированном виде их подходы сформулированы в Лимской декларации о руководящих принципах финансового контроля, принятой на IX Конгрессе международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) октябре 1977 г. Декларация закрепляет общепризнанное на Западе мнение, что независимые органы государственного бюджетно-финансового контроля являются непременным атрибутом демократического общества, обязательным элементом управления общественными финансовыми средствами. В Декларации обобщен опыт организации и деятельности государственных органов финансового контроля различных стран в современных условиях с учетом разнообразия систем управления, специфики финансово-экономической организации хозяйственной деятельности и практики контрольной работы.

Положения Лимской Декларации базируются на нескольких принципиальных предпосылках.

Во-первых, в Декларации речь идет не о разработке новых направлений контроля, а о соединении и систематизации общепринятых основных принципов внешнего контроля за государственными финансами. Она представляет собой основополагающий документ, который равно учитывает различные системы финансового контроля, а именно: единовластную и коллегиальную, различия финансового контроля в отдельных странах и регионах мира.

Во-вторых, на данном этапе развития российской государственности необходимо разносторонне проанализировать и оценить, насколько принципы Лимской Декларации реально учитываются в правовом обеспечении организации и функционировании органов бюджетно-финансового контроля субъектов Российской Федерации, а также выяснить, во всех ли случаях практическое осуществление финансового контроля в России соответствует принципам Лимской Декларации.

На основе сравнения ряда зарубежных законов о контрольно-счетных органах делается вывод, что

предметы регулирования данных законов весьма существенно различаются. В то время как некоторые законы регулируют лишь организационную структуру счетных органов, другие концентрируются на определении их контрольных полномочий. Всеобъемлющее регулирование, охватывающее как внешние, так и внутренние аспекты функционирования контрольно-счетных органов, лишь начинает утверждаться в зарубежном финансовом праве.

Лимская Декларация прямо указывает, что для достижения рационального и эффективного управления государственными финансовыми средствами необходимо и целесообразно создавать в каждом государстве высший орган финансового контроля, независимость которого должна быть закреплена в законодательном порядке. Это в равной степени распространяется на субъекты федеративных государств, особенно там, где они обладают высокой степенью суверенности, в первую очередь в бюджетно-финансовой сфере, как это имеет место в России. То есть в субъектах Российской Федерации также в указанных целях необходимо создавать высшие для данного государственно-территориального образования независимые органы финансового контроля.

Несмотря на различную степень учета в законах о счетных органах основных направлений контроля, закрепленных в Лимской Декларации, в некоторых областях имеется достаточное совпадение представлений об основных условиях для осуществления эффективного финансового контроля.

Бюджетно-финансовый контроль в субъектах Российской Федерации находится в процессе становления. Это связано с тем, что существовавшая ранее система контроля в ходе преобразований последних лет была разрушена, а оставшиеся ее элементы не способны осуществлять эффективный контроль. Потребовалось создание новых элементов системы финансового контроля, принципы организации, компетенции, функции и полномочия которых были бы адекватны новым политическим и экономическим условиям.

Автор отмечает также специфическую для России роль Счетной палаты в деле осуществления перелома в процессе т.н. чиновничьей приватизации государственного бюджета в интересах первоначального накопления капитала. Не секрет, что нелегитимное перераспределение бюджетных финансовых потоков стало в России наиболее эффективным способом персонального накопления. В работе делается вывод о том, что необходимо задействовать весь потенциал финансового контроля Счетной палаты для перелома в данном процессе. Речь идет о таких финансовых потерях, которые просто выходят за рамки обычных финансовых трансакционных издержек.

Дается оценка тенденции российского финансового контроля к концентрации усилий на стадии последующего контроля. Чисто административные и карьерные мотивы здесь вполне понятны – это связано со снижением личного риска чиновника и его меньшей ответственностью за принимаемые решения. Однако эффективность предварительного (предупреждения преступлений и правонарушений) и текущего контроля намного выше, чем последующего. Поэтому не имеют перспектив политика применения сверхжестких экономических санкций к выявленным нарушениям налогового законодательства, попытки ускорить и предельно

упростить процедуру банкротства, приостановление операций по счетам в банках за непредставление документов, связанных с исчислением и уплатой налогов и др. Все это усугубляет финансовое положение налогоплательщика и нередко делает процесс его временной несостоятельности практически необратимым.

Подводя итоги анализу процесса становления Счетной палаты в России, автор формулирует противоречие формирования и развития данной структуры. Оно состоит в переносе идеи данного рода, вызревшей в процессе длительного эволюционного развития финансовых систем стран Западной Европы и Северной Америки, на реальную почву финансовых отношений страны, переживающей рыночную трансформацию, и в том числе первоначальное накопление капитала. В итоге такого переноса Счетная палата отчасти теряет свою определенность и приобретает несвойственные ей в нормальных условиях черты инструмента финансовых расследований, политического орудия и т.д.

Институт инвестиционно-финансового контроля государства вызван к жизни потребностями развития инвестиционного процесса, в котором государство играет все возрастающую роль. Автор исходит из понимания инвестиционного рынка как процесса организованного в интересах развития общества обмена инвестиционных товаров и инвестиционных денег. Государство в данном процессе может выступать в нескольких ролях:

- владелец инвестиционных товаров;
- владелец инвестиционных денег;
- законодатель на инвестиционном правовом поле;
- практический администратор инвестиционного рынка.

Функция финансового контроля затрагивает все указанные выше роли, но более всего она относится к формированию, распределению и использованию инвестиционных фондов и инвестиционных потоков государства.

В работе анализируется свойственный рубежу XX – XXI веков процесс интенсивного взаимодействия, взаимопроникновения и сращивания финансовых и инвестиционных отношений. Одним из существенных результатов такого процесса стали инвестиционно-финансовые институты. Автор определяет последние как бинарные институты, обеспечивающие согласование и взаимное упорядочивание двух базовых процессов:

- аккумуляции свободных финансовых ресурсов;
- инвестирования данных ресурсов (т.е. обмен их на эффективные инвестиционные товары).

Государство как ведущий участник и направитель инвестиционного процесса формирует и берет под свой контроль главный из инвестиционно-финансовых институтов – государственный бюджет развития. Вокруг последнего образуется и развивается сеть внебюджетных инвестиционно-финансовых институтов, также принадлежащих государству (рис.10).

Бинарный характер инвестиционно-финансовых институтов определяет специфику соответствующего института контроля государства. В рамках такого института контроля объединяются функции, структуры, процедуры, стандарты как сугубо финансового, так и сугубо инвестиционного контроля. Миссия данного института состоит в эффективном обеспечении инвестиционных интересов государства как крупнейшего владельца и распорядителя финансовых фондов; указанная миссия реализуется с помощью комплекса специфических инструментов инвестиционно-финансового контроля.

В статье отмечается, что в настоящее время имеются лишь некоторые разрозненные предпосылки создания института инвестиционно-финансового контроля государства. Часть из них воплощена в деятельности контролирующих органов структуры Министерства финансов; однако большинство предпосылок института инвестиционно-финансового контроля представлено в виде контрольных функций ФКЦБ.

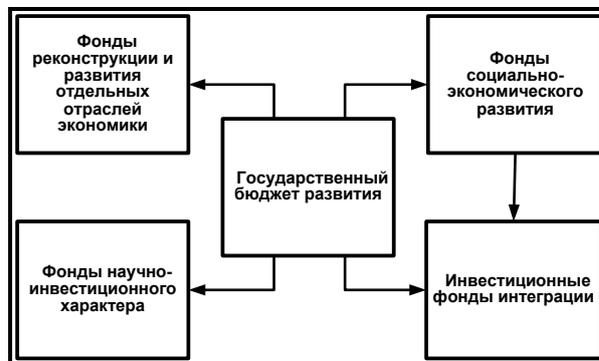


Рис. 10. Государственный бюджет развития и внебюджетные инвестиционно-финансовые институты, принадлежащие государству
(схема предложена автором)

Автор отмечает, что сама структура ФКЦБ родилась в годы «Великой депрессии» в США. Она была вызвана к жизни общественной потребностью в нормализации и упорядочении бурно развивающегося инвестиционного процесса. ФКЦБ достаточно многогранна, что отражает многообразие форм отношений, складывающихся на рынке ценных бумаг. Контрольные функции ФКЦБ обеспечивают эффективную реализацию интересов государства, местных сообществ, эмитентов ценных бумаг и потенциальных инвесторов, владельцев ценных бумаг, фондовых посредников, экспертов и др.

Ключевая фигура рынка ценных бумаг – инвестор, владелец инвестиционных денег. Защитить его интересы – значит обеспечить целевой характер инвестиций, сделать приемлемыми риски инвестиционных сделок, предоставить инвестору определенные гарантии возврата его денег и извлечения нормального инвестиционного дохода. Поэтому стратегия формирования действенного института инвестиционно-финансового контроля государства должна исходить из целевой ориентации на сеть инвестиционно-финансовых институтов, принадлежащих государству (государственный бюджет развития, внебюджетные фонды инвестиционного характера). При этом автор исходит из того, что бюджеты развития становятся необходимым элементом бюджетной системы России, формируются на федеральном, региональном и местном уровнях и последовательно институционализируются. Их инвестиционно-финансовая природа требует применения адекватных инструментов контроля.

Сделан вывод, что дальнейшее развитие ФКЦБ требует обеспечения большей сбалансированности ее функций. Было бы ошибочно ограничиться ужесточением инвестиционно-финансового контроля. В настоящее время ФКЦБ осуществляет функции жесткого финансового контроля, возвышаясь над развалинами фондового рынка; в такой противоречивой ситуации финансовый контроль оборачивается сугубо формальной, бюрократической процедурой. Суть дела не столько в жестко-

сти, сколько в полноте, адекватности и эффективности инвестиционно-финансового контроля. Анализируются события инвестиционно-финансового кризиса 1998 года, когда именно неадекватность и неполнота контроля государства вызвали к жизни «пирамиду ГКО» и последующий обвал рынка ценных бумаг и инвестиционного процесса. Опыт развитых стран мира подтверждает, что современный инвестиционный процесс нуждается в либерализации, упрощении процедур эмиссии, регистрации, учета сделок с ценными бумагами, в поиске новых способов и инструментов эффективного контроля. Рынок ценных бумаг остро нуждается в таких инструментах контроля, поскольку, лишь основываясь на них, можно вернуть утраченное доверие главного потенциального инвестора – отечественных семейных хозяйств.

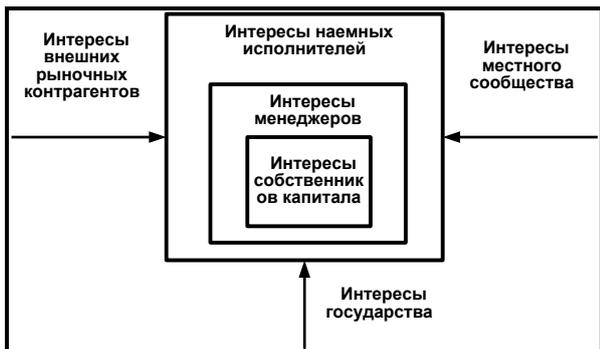


Рис. 11. Экономические интересы участников внутренней и внешней среды хозяйствующего субъекта
(схема предложена автором)

Институт независимого аудита в России начал формироваться лишь в 1993-1994 гг. Поэтому возможности аудита в осуществлении финансового контроля функционирующего государственного капитала используются в отечественной экономике в меньшей мере, нежели в развитых странах. Особо отмечается, что независимый аудит как институт финансового контроля государства не принадлежит последнему, а лишь применяется им. В условиях конкурентных отношений государственный капитал и государственная собственность абсолютно равноправны по отношению к частному капиталу и частной собственности; поэтому государству в целях осуществления финансового контроля принадлежащего ему функционирующего капитала приходится приобретать услуги аудита, которые

приобретают и владельцы частного капитала. В этом отношении институт независимого аудита носит публичный характер.

Дается экономическая оценка формальному статусу «независимости» аудита. Если подходить к нему чисто формально, то независимость означает равное удаление от всех заинтересованных хозяйствующих субъектов. Вряд ли такая трактовка соответствует роли и функциям аудита в современной финансовой системе. Несколько глубже трактовка аудита как независимого от государственного администрирования и государственной политики процесса финансового удостоверения хозяйственной отчетности. Автор приводит аргументы в пользу трактовки независимого аудита как способа (инструмента) защиты экономических интересов собственников капитала (рис. 11).

Интересы собственников капитала – ядро любого вида бизнеса. Миссия независимого аудита заключается именно в защите интересов собственников капитала, кем бы они ни были. Из этого вовсе не следует игнорирование и уж тем более продажа интересов других участников внутренней и внешней среды отношений. Просто аудит исходит из естественной, исторически сложившейся субординации интересов – защищая ядро, защищает целостность хозяйствующего субъекта, его жизнеспособность и развитие.

В России аудит появлялся на свет дважды. Первый раз в конце XIX в., в период бурного развития промышленности, акционерного капитала и финансовой системы. «Присяжные бухгалтеры» (т.е. аудиторы) в первую очередь требовались предприятиям, созданным с участием иностранного капитала. Но после 1917 года последовательное уничтожение частной собственности привело к вырождению аудита в примитивную функцию административного контроля. Если государство владеет и распоряжается всем национальным капиталом, то ему не нужны услуги независимого удостоверения финансовой отчетности.

Второе рождение аудита в России произошло после приватизации и формирования национального частного капитала, чем выше уровень развития конкурентных отношений, тем больше потребность российских хозяйствующих субъектов в услугах независимого аудита. Это в равной мере относится как к частному, так и к государственному капиталу.



Рис. 12. Факторы роста потребности хозяйствующих субъектов в услугах независимого аудита, свойственные экономике России
(схема предложена автором)

Первоначально многие хозяйствующие субъекты восприняли обязательный аудит как еще одну навязанную им государством бюрократическую формальность, являющуюся основанием для дополнительных поборов. Однако преимущественно фискальный характер российской налоговой системы, затянувшийся трансформационный кризис, высокие транзакционные издержки оформления, защиты и передачи прав собственности становятся факторами, способствующими формированию у частных и государственных хозяйствующих субъектов потребности в услугах независимого аудита (рис. 12).

Автор приходит к выводу, что становление независимого аудита в России представляет собой процесс некоторой неустойчивости, «беспокойства» противоположностей – с одной стороны, продолжает действовать старая административно-командная традиция сведения (редукции) аудита к служебной функции административного контроля государства, а с другой стороны, аудит рассматривается и определяется в федеральном законе «Об аудиторской деятельности» (№119-ФЗ) как предпринимательская деятельность по независимой проверке бухгалтерского учета и финансовой отчетности. К сожалению, в таком противостоянии теряется целевая функция аудита – предоставление собственнику условных гарантий жизнеспособности его капитала. Делается вывод, что главным противоречием развития независимого аудита в России является защита экономических интересов собственников капитала в условиях осуществления аудита как предпринимательской деятельности по контракту с менеджментом хозяйствующего субъекта.

Литературы

1. Бурцев В.В. Организация системы государственного финансового контроля в Российской Федерации: теория и практика. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К^о», 2002.
2. Вознесенский Э.А. Финансовый контроль в СССР. – М.: Юридическая литература, 1973.
3. Законы о финансовом контроле в зарубежных странах//Правовое регулирование государственного финансового контроля в зарубежных странах. – М.: Прометей, 1998.
4. Жуков В.А., Опенышев С.П. Государственный финансовый контроль. – М., 1999.
5. Ирвин Дэвид. Финансовый контроль: Пер. с англ. – М.: Финансы и статистика, 1998.
6. Коуз Р. Экономика и право. М.: Дело, 2002
7. Лимская Декларация руководящих принципов контроля. Правовое регулирование государственного финансового контроля в зарубежных странах. – М.: Прометей, 1998.
8. Портер М. Конкуренция. М: ЮНИТИ, 1998
9. Родионова В.М., Шлейников В.И. Финансовый контроль: Учебник. – М.:ИД ФКБ-ПРЕСС, 2002.
10. Соменков А.Д. Финансовый контроль в бюджетном процессе на современном этапе. Правовое положение Счетной палаты Российской Федерации. – М., 1998.
11. Стиглер Дж. Граждане и государство. М.: Дело, 2001
12. Шаститко А.Е. Новая институциональная экономическая теория. М.: ТЕИС, 2002
13. Уильямсон О. Экономические институты капитализма. Фирмы, рынки, «отношенческая» контрактация. СПб.: Лениздат, 1996
14. Харрис Л. Денежная теория. М.: Прогресс, 1990.
15. Черноморд П.В. Государственный финансовый контроль в процессе формирования и исполнения бюджет. – СПб., 1997.
16. Шохин С.О. Бюджетно-финансовый контроль в России. – М.: Прометей, 1995.

Контактный телефон:

7 (866-22) 44-35-82

7 (866-22) 9-30-59

360000, Нальчик, ул. Калужнова, 8
Шевлоков Валентин Зедович

ОТЗЫВ

на статью В.З. Шевлокова «Экономические основы процесса формирования институтов финансового контроля государства»

Происходящие в России социально-экономические и политические преобразования обуславливают необходимость построения адекватной курсу рыночных реформ системы государственного финансового контроля. Специфика условий деятельности контрольных органов, складывающаяся под воздействием факторов переходного периода, порождает определенные проблемы в формировании контрольной системы. Хотя работа в этом направлении идет, в большинстве случаев она лишена четких ориентиров применительно к сложившимся условиям. Не вполне разработаны и теоретические основы, в том числе принципы, на которых должна строиться система. Нужно отметить также отсутствие достаточного количества литературы в области теории и практики государственного финансового контроля в современных условиях. В исследованиях же, посвященных переработке зарубежного опыта государственного контроля, очень малое их число учитывает реальную специфику деятельности российского государства в условиях переходного периода.

В то же время активный процесс реструктуризации российской экономики создает объективную необходимость разработки на базе анализа тенденций и особенностей практики государственного управления в условиях перехода к рынку новых теорий государственного контроля, отвечающих современным динамично развивающимся условиям. В этой связи статья В.З. Шевлокова «Экономические основы процесса формирования институтов финансового контроля государства» представляется весьма актуальной. Серьезная институциональная база по государственному финансовому контролю в новых условиях хозяйствования практически отсутствует. Автор и попытался восполнить этот пробел — отсюда актуальность исследования, и уже сама проблема предполагает новизну результатов ее разрешения. Потребность в эффективном контроле вызывается, в первую очередь, тем, что такой контроль обеспечивает необходимую в экономике обратную связь, систематическую сверку планов и фактических результатов, что является необходимым условием принятия правильных решений для выведения экономики страны из кризиса, обеспечения экономического подъема. Хорошо поставленная система государственного финансового контроля также способствует более активному привлечению иностранных партнеров и инвесторов, формированию доверия к государственной власти.

Автор справедливо отмечает, что финансовый контроль является важнейшим элементом системы государственного контроля в условиях рыночной экономики. Проверка законности, целесообразности и эффективности формирования, распределения и использования денежных фондов и денежных потоков, так или иначе под-

ведомственных государству, позволяет последнему четко оценивать результаты и отдаленные последствия проводимой экономической политики, вносить необходимые коррективы и устанавливать перспективные цели общественно-хозяйственного развития. Эти доводы представляются обоснованными.

В статье предпринята попытка обоснования институционального подхода к проблеме финансового контроля современного государства, функционирующего в рыночной среде, определены предпосылки институционального формирования финансового контроля. Особую роль при этом играет институциональная база исследования – общественные отношения по поводу хозяйственной власти государства.

Автор последовательно отмечает основные противоречия институционального формирования финансового контроля и находит пути их разрешения. Так, одной из проблем сегодня является неразработанность институциональной базы финансового контроля государства на фондовых рынках. В таких условиях контроль оборачивается сугубо бюрократической процедурой.

Особо следует отметить подход к определению экономических основ процесса формирования институтов финансового контроля государства – процессов финансового обеспечения и государственного регулирования текущих социальных потребностей, перспективных социальных потребностей, а также участия государства в самих рыночных отношениях (в лице принадлежащих государству или контролируемых им хозяйствующих субъектов). Как справедливо отмечает автор, в своей взаимосвязи эти основы составляют «пучок» отношений государственной власти в экономике. В работе определены и объектные формы материального воплощения данных отношений.

Автор отмечает, что основные функции и институты финансового контроля государства формируются и развиваются на базе трех взаимосвязанных отношений пуч-

ка государственной власти. При этом в исследовании приводится их интерпретация.

В то же время, на наш взгляд, вряд ли правомерно относить к институтам финансового контроля государства лишь структуры по линии законодательной и исполнительной ветви власти. Судебная система в известной мере также является институциональным регулятором финансовых правоотношений, в частности отношений по поводу финансового надзора в процессе судопроизводства. А как известно, надзор является одной из основных форм финансового контроля. Наличие властных полномочий судебной власти дает возможность говорить о судебном контроле за исполнительной властью, в том числе и по поводу управления финансовыми потоками государства. Так, государственный финансовый контроль в рамках судебной ветви власти призван обеспечить законность в правотворчестве и правоприменении там, где они касаются аспектов управления государственными финансовыми потоками.

В то же время этот аспект вряд ли можно считать недостатком исследования, так как рассмотрение всех без исключения вопросов финансового контроля сделало бы работу громоздкой.

Статья написана хорошим языком, легко читается. Определенный интерес представляет предложенная автором схема обоснования и формирования института текущего бюджетного и внебюджетного финансового контроля государства. Справедлива и аргументация автора в пользу трактовки независимого аудита как способа (инструмента) защиты экономических интересов не столько заинтересованных собственников капитала.

В принципе, реализация предложений автора, на мой взгляд, позволит оптимизировать систему государственного финансового контроля в Российской Федерации.

Доктор экономических наук В.В. Бурцев