Значение финансового контроля в системе финансовой безопасности государства

Е.Н. Кондрат

В статье проанализирована связь финансового контроля с финансовой безопасностью страны, охарактеризованы основные задачи по совершенствованию финансового контроля в современной России.

3 июня на экономической конференции в Шанхае выступила Гертруда Темпелл-Гагрелл, член Исполнительного Комитета Европейского Центрального Банка. В своем выступлении она выделила четыре элемента, которые должны лечь в основу нового курса в финансовой политике на пути к «долгосрочному росту, ценовой и финансовой стабильности». Одна из экономических мер, составляющих предлагаемый комплекс мер, заключалась в обеспечении финансовой устойчивости и безопасности. «Для создания безопасной финансовой системы ответственные органы власти должны следить за всеми секторами экономики, как на микро-, так и на макроуровне. Главной задачей для политиков будет разработка соответствующих мер для повышения устойчивости финансовой системы без каких-либо ограничений, которые могли бы воспрепятствовать инновациям или снизить эффективность системы» - заявила Темпелл-Гагрелл. Она имела в виду комплексную реорганизацию финансовых структур в направлении, сходном с тем направлением, в котором двигалась последний год экономика США. Безопасность финансов, по ее мнению, означает прозрачность самой системы, более строгие и четкие правила ее функционирования, жесткую отчетность, создание новых надзирающих органов¹.

Финансовая безопасность государства - основное условие его способности осуществлять самостоятельную экономико-финансовую политику в соответствии со своими национальными интересами. Сущность финансовой безопасности, в общем и целом, можно определить как состо-

яние экономики, при котором обеспечивается формирование положительных государственных финансовых потоков в объемах, необходимых для выполнения государственных задач и функций. Финансовая безопасность должна обеспечиваться политическими, экономическими и правовыми механизмами и средствами, которые обязаны создавать благоприятные условия для эффективного и безопасного функционирования всей экономики, но в первую очередь ее финансовой системы.

Все элементы финансовой системы, и в особенности финансово-кредитную сферу, сопровождают угрожающих масштабов теневые механизмы, которые способны негативно влиять на эффективность и конкурентоспособность, сбалансированность финансов, достаточную ликвидность активов и наличие необходимых денежных, валютных, золотых резервов. Последствия срабатывания такого рода механизмов вызывают необходимость разработки не просто заградительных мер, но и целостной системы финансовой безопасности.

Под системой финансовой безопасности подразумевается создание таких условий ее функционирования, при которых:

- во-первых, предельно мала возможность перенаправления финансовых потоков в незакрепленные законодательными нормативными актами сферы их использования;
- во-вторых, до минимума снижена возможность явного злоупотребления финансовыми средствами.²

Кондрат Елена Николаевна – к.ю.н., доцент кафедры правового обеспечения управленческой деятельности МГИМО(У) МИД России. E-mail: vestnik@mgimo.ru

Вопросы организации эффективной системы органов финансовой безопасности в России неразрывно связаны с организационным обеспечением формирования системы финансового контроля в целом³. Деятельность государства по обеспечению финансовой безопасности осуществляется совокупностью его институтов и организационных структур. К их основным функциям относятся:

- создание и поддержание условий стабильного функционирования и устойчивого развития национальной финансовой системы;
- обеспечение бесперебойного движения финансовых потоков;
- выявление и предотвращение внутренних и внешних угроз в финансовой сфере.

В научной литературе высказываются различные точки зрения по понятию и сущности финансовой безопасности. В «Современном экономическом словаре» она определяется как создание условий устойчивого, надежного функционирования всей системы финансов государства, региона, предотвращающих возникновение финансового кризиса, дефолта, деструкцию финансовых потоков, сбой в обеспечении основных участников экономической деятельности финансовыми ресурсами, нарушение стабильности денежного обращения⁴.

В.В. Бурцев определяет финансовую безопасность как важнейший элемент экономической безопасности государства. По его мнению, в современных условиях воздействие мировых финансовых систем и глобальных финансовых потоков на отдельно взятое государство переходит на качественно иной, чем прежде, уровень⁵.

Господствующее положение финансовой составляющей современной глобальной экономики позволяет охарактеризовать ее как экономику, управляемую финансовыми механизмами, с помощью финансовых рычагов, финансовых стимулов и в финансовых целях. А глобализм в современном мире создал условия для установления особой финансовой власти, которая, владея мировыми деньгами и управляя финансовыми потоками, позволяет воздействовать как на все мировое хозяйственное пространство, так и на отдельные государства.

По мнению Э. Кочетова и Г. Петровой, «существование нового содержания финансовых потоков состоит в том, что они, с одной стороны, оторваны от воспроизводственных циклов (уход в виртуальное геофинансовое пространство), с другой стороны, они наполняют новым содержанием меновую стоимость. В этой ситуации углубление процесса отхода от эквивалентного обмена и перелив финансовых потоков в спекулятивный капитал формируют новейшую экономическую ситуацию, когда финансовый менеджмент и финансовое право (как часть финансового управления) получают новейшую функцию регулирования мировых денежных потоков»⁶.

С нашей, авторской точки зрения, под финансовой безопасностью государства следует понимать состояние защищенности наиболее

важного элемента экономической безопасности государства. Оно, это состояние, обычно представляет собой результат деятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти по защите национальных интересов страны от внешних и внутренних угроз в таких сферах, как бюджетная, налоговая, финансово-кредитная, денежно-валютная и инвестиционная. В свою очередь, состояние защищенности экономических интересов государства выражается в том, что:

- позволяет обеспечить финансовую стабильность государства на прогнозируемый период в любых условиях, в том числе минимизировать последствия кризиса денежной и финансово-кредитной систем;
- удовлетворяет потребности общества в финансовых ресурсах и обеспечивает экономический рост;
- способно противостоять существующим и возникающим опасностям и угрозам, стремящимся причинить финансовый ущерб государству, вызвать зависимость государства от внешних факторов, подорвать конкурентноспособность отечественных товаропроизводителей, вызвать отток российского капитала за рубеж;
- обеспечивает гибкость законодательства при проведении экономических преобразований, а также соответствие национального законодательства международным стандартам;
- обеспечивает защищенность финансовых интересов государства и общества.

Обеспечение финансовой безопасности Российской Федерации - это деятельность государства и всего общества, направленная на осуществление общенациональной идеи, на защиту национальных ценностей и интересов. Данная деятельность должна также быть направленной на предупреждение и противодействие угрозам:

- правам и свободам человека;
- материальным и духовным ценностям общества;
- конституционному строю, суверенитету и территориальной целостности страны;
- способности государства и его органов обеспечивать повышение качества жизни своих граждан⁷.

Необходимость выработки специальной системы мер в области финансовой безопасности обусловлена рядом крупных проблем в финансовой сфере:

- финансово-кредитная система в современном виде не способна обеспечить денежными средствами не только расширенное, но и простое воспроизводство. С точки зрения функционирования сложных систем, она характеризуется определенной структурной незавершенностью и несовершенством, которые проявляются в огромных масштабах взаимных неплатежей и, что особенно опасно, в нарушении гарантированного бюджетного финансирования расходов на заработную плату, пенсии и пособия, оборонный заказ;

- финансовые и денежно-кредитные инструменты недостаточно скоординированы между собой. Например, бюджетная политика, особенно в части долгосрочного стратегического инвестирования, разрабатывается без создания основы в виде проектировок объема денежной массы, который определяется значительно позже;
- финансово-банковская система базируется на смешанной системе денежного обращения (рублевая, долларовая), что порождает «бегство» капитала и долларизацию обращения;
- Центральный банк России перестал быть единственным эмиссионным центром. Эмиссия квазиденежных средств осуществляется при отсутствии обоснованных критериев, ликвидной товарно-материальной базы;
- современная финансово-банковская система сформировалась в условиях высокой инфляции. К новой экономической ситуации, характеризующейся относительной стабилизацией цен и умеренной инфляцией, она не приспособлена;
- законодательная база финансово-денежной системы не отличается полнотой – нет ряда законов, детально регламентирующих деятельность всех элементов финансовой системы;
- не отработаны критерии государственного регулирования товарных и финансовых рынков, российских инвестиций за рубежом и иностранных инвестиций в России, без которых нельзя дать однозначную оценку позитивным и негативным тенденциям в этой области;
- отсутствует целостная взаимоувязанная система внешнеторгового, таможенного, валютного, налогового и других направлений государственного регулирования, нет четкого разграничения функций валютного и внешнеторгового контроля;
- полностью утрачен административный контроль за операциями хозяйствующих субъектов на отдельных товарных и финансовых рынках и в отдельных сферах деятельности⁸.

Кроме того, низкий уровень финансовой, бюджетной и налоговой дисциплины спровоцировал такие явления, как масштабное нецелевое и неэффективное использование государственных денежных и материальных ресурсов, хищение, коррупцию, незаконный вывоз капиталов за рубеж и легализацию (отмывание) доходов, полученных преступным путем. Межведомственная комиссия Совета Безопасности РФ отнесла финансовые нарушения, их суммарный объем и количество к одной из угроз для национальной безопасности⁹.

Важную роль в обеспечении финансовой безопасности страны играет действенный контроль государственных финансовых потоков. Финансовый контроль присутствует во всех финансовых системах государства. Как отмечает Е.Ю.

Грачева, он пронизывает все сферы финансовой деятельности государства. «Это позволяет провести его основную классификацию и деление, в зависимости от сферы, на такие виды, как бюджетный, налоговый, страховой, банковский и валютный»¹⁰.

Под финансовыми потоками государства (или государственными финансовыми потоками), по нашему мнению, следует понимать:

а) оцененное в денежном выражении движение (изменение количества, стоимости, пропорций, перераспределение между любыми институциональными единицами экономики - секторами, хозяйственными субъектами и пр.);

б) любых элементов государственного имущества или объектов государственных имущественных прав и, соответственно, любых источников их формирования (финансирования).

В настоящее время проблемы эффективного и ответственного управления государственными финансовыми потоками являются особенно актуальными. Минфином России разработан базовый перечень принципов (компонентов) эффективного и ответственного управления государственными финансами:

- финансовая (налогово-бюджетная) прозрачность;
- стабильность и долгосрочная устойчивость бюджетов;
- эффективная и справедливая система межбюджетных отношений;
- консолидация бюджета и бюджетного процесса;
- среднесрочное финансовое планирование;
- бюджетирование, ориентированное на результаты;
- эффективный финансовый контроль, отчетность и мониторинг¹¹.

Государственному финансовому контролю, как виду юридической деятельности государства, присущи следующие особенности:

- он всегда связан с реализацией государственными и иными органами лишь той компетенции, которая имеет специально-правовой характер;
- он представляет собой однородную по своим внешним признакам и содержанию деятельность, независимо от того, какими субъектами она осуществляется;
- он функционально ограничен организацией фактического претворения в жизнь требований правовых норм (и издаваемых правовых актов);
- он основывается на нормах, функционально предназначенных регламентировать данную деятельность;
- он реализуется в рамках специфических правоотношений, нацеленных на осуществление данного круга властных полномочий;
- пределы его функционирования имеют «надведомственный» характер и могут распространяться на все без исключения звенья механизма государства;

■ Право

- результаты деятельности органов выражаются в сугубо правовых или организационно-правовых последствиях (правовых актах)¹².

Государственный финансовый контроль в Российской Федерации осуществляется федеральными органами законодательной и исполнительной власти в соответствии с Указом Президента РФ от 25 июля 1996 г. N 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации»¹³. Он включает в себя контроль:

- за исполнением федерального бюджета и бюджета федеральных внебюджетных фондов, организацией денежного обращения;
- за использованием кредитных ресурсов;
- за состоянием государственного внешнего и внутреннего фондов, государственных ресурсов;
- за представлением финансовых и налоговых льгот и преимуществ.

Кроме Счетной палаты Российской Федерации, органами государственного или муниципального финансового контроля являются контрольные и финансовые органы исполнительной власти; контрольные органы законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации и представительных органов местного самоуправления¹⁴.

Субъекты Российской Федерации в целях осуществления собственной бюджетной политики создают финансовые органы и органы финансового контроля в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации¹⁵.

Как справедливо считают Ю.Г. Клещенко и М.М. Савченко, анализируя вопросы наделения каких-либо органов финансового контроля конкретными функциями, необходимо реально оценивать возможности этих органов. Учитывая важность рассматриваемой проблемы, необходимы исследования о целесообразности включения в число направлений деятельности Счетной палаты Российской Федерации контроля за обеспечением финансовой безопасности Российской Федерации в ходе бюджетного процесса. Имеются в виду разработка соответствующей нормативно-правовой базы, определение внутренних и внешних угроз, а также критериев, на основании которых действия участников бюджетного процесса могут быть признаны наносящими ущерб финансовой безопасности Российской Федерации и т.д. Счетная палата Российской Федерации могла бы оценивать соблюдение этих критериев и подготавливать соответствующие доклады парламенту, а также

доводить информацию до широкой общественности.¹⁶

Так, 20 января 2011 года Счетная палата РФ, опубликовала отчет о результатах проверки использования денег, направленных из бюджета РФ на оказание помощи Абхазии. Проверка проводилась в ноябре-декабре 2010 года сотрудниками СП при поддержке Народного собрания Абхазской республики. Согласно результатам проверки, которая охватила 2009 год и первые 10 месяцев 2010 года, при перечислении и использовании финансовой помощи допущены нарушения на сумму 346,759 миллиона рублей. В числе выявленных нарушений называются:

- значительные задержки в перечислении выделенных средств, из-за чего снижалась эффективность при их освоении;
- отсутствие должного контроля за выполнением работ, на которые выделялись деньги;
- отсутствие в Абхазии нужных законов для регулирования вопросов, связанных с бюджетными инвестициями, и другие недостатки¹⁷.

Финансовый контроль предполагает не только предупреждение, выявление, пресечение фактов незаконного, нецелевого, неэффективного использования государственных и муниципальных финансовых и материальных ресурсов. Он еще обязан:

- создать условия для устранения порождающих их причин и условий;
- провести аудит эффективности системы управления государственными и муниципальными финансовыми и материальными ресурсами;
- выработать предложения по совершенствованию таких систем управления¹⁸.

Главной целью внешнего государственного и муниципального финансового контроля в Российской Федерации является:

- повышение эффективности управления государственными и муниципальными ресурсами для обеспечения финансовой стабильности, поступательного развития экономики и социальной сферы общества;
- улучшение качества жизни российских граждан;
- усиление безопасности государства.¹⁹

Kondrat E.N. Value of Financial Control In System of Financial Safety of the State.

Summary: In the article communication of the financial control with financial security of the country is analysed, the primary goals on perfection of the financial control in modern Russia are characterised.

Ключевые слова

финансы, финансовый контроль, национальные интересы, финансовая безопасность, угрозы финансовой безопасности.

Keywords

finance, financial control, national interests, financial security, threats of financial security.

Примечания

1. Информационный ресурс <http://financial-rating.ru/news/theme-of-the-day/1288/>
2. Экономическая безопасность. Производство-Финансы-Банки. Под ред. В.К.Сенчагова.-1998, С.172.
3. Данилевский Ю.А., Овсянников Л.Н. Финансовый контроль: основные направления развития // Бухгалтерский учет. 2004. N 24.
4. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. М., ИНФРА-М, 2006
5. Бурцев В.В. Факторы финансовой безопасности России// «Менеджмент в России и за рубежом» 2001. № 1.
6. Кочетов Э., Петрова Г. Геоэкономика: финансы реальные и виртуальные (финансовый дуализм и его правовые аспекты)//Общество и экономика. - 2000. - №1.
7. См.: Арсеньев М. Финансовая безопасность России. М., 2000.
8. Экономическая безопасность. Производство-Финансы-Банки. Под ред. В.К.Сенчагова.-1998, С.166-167.
9. Конюхова Т.В. К вопросу о концепции проекта Федерального закона "О финансовом контроле" // Журнал российского права. 2006. N 6.
10. Грачева Е.Ю., Толстопятенко Г.П., Рыжкова Е.А. Финансовый контроль. С.165.
11. Аналитические материалы к документу, представленному Минфином России к встрече министров финансов «Группы восьми» //URL: http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/libraty/2006/10/pfggopf_rus.pdf
12. Актуальные проблемы теории и практики государственной деятельности/ Отв.ред.проф. И.А.Галаган. Воронеж, 1990. С.42.
13. СЗ РФ. 1996. N 31. Ст. 3696.
14. См.: Синельников С., Золотарева А., Трунин И., Толмачева И., Юдин А. Муниципальные финансы в бюджетной системе России. М.: Институт экономики переходного периода, 2002. С. 164; Бежаев О.Г. Межбюджетные отношения. М., 2001. С. 27.
15. См.: Горбунова О.Н. Проблемы совершенствования основных финансово-правовых институтов в условиях перехода России к рынку. М., 1996. С. 110.
16. Ю.Г.Клещенко и М.М.Савченко Финансовый контроль как один из факторов обеспечения финансовой безопасности. //«Финансовое право», 2009, № 5.
17. Информационный ресурс <http://lenta.ru/news/2011/01/21/stolen/>
18. См.: Ульянов В.Г. Отчет о результатах проверки эффективности и целесообразности расходования государственных средств и использования федеральной собственности Главным управлением торговли Министерства обороны Российской Федерации // Контроль. 2003. N 8. С. 21.
19. Бурмистров А.С. Государственный контроль финансов – проблемы правового и организационного обеспечения. «Российская юстиция», 2010, №6 С.3.