

На правах рукописи

Капашаров Владимир Мухамедович

**Совершенствование финансового контроля
в бюджетном секторе РФ**

Специальность 08.00.10 – финансы, денежное обращение и кредит

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Москва – 2014

Работа выполнена в АНО ВПО «Российская академия предпринимательства»

Научный руководитель: доктор экономических наук, профессор
Яхьяев Магомедсаид Алигаджиевич

Официальные оппоненты: **Адамов Насрулла Абдурахманович**
доктор экономических наук, профессор,
Российский университет кооперации,
заведующий кафедрой «Финансовый
менеджмент и налоговый консалтинг»
Разина Ольга Михайловна
кандидат экономических наук, аудитор
отдела банковского аудита
Департамента по работе с кредитными
организациями и финансовыми
институтами АКГ «Развитие бизнес-
систем»

Ведущая организация: **ФГБОУ ВПО «Московский
государственный индустриальный
университет»**

Защита состоится 18 марта 2014 г. в 16 час. 00 мин. на заседании диссертационного совета Д 521.007.01 при АНО ВПО «Российская академия предпринимательства» по адресу: 105005, г. Москва, ул. Радио, дом 14.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке АНО ВПО «Российская академия предпринимательства».

Автореферат разослан « » _____ 2014 г.

Ученый секретарь диссертационного совета
доктор экономических наук, профессор



А.З. Гусов

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. На сегодняшний день задача по поддержанию комплексной финансовой устойчивости государства определена в качестве основного направления в Концепции долгосрочного социально-экономического развития России на период до 2020 года¹ ввиду наличия реальных угроз, выраженных в масштабном нецелевом использовании государственных денежных средств и материальных ресурсов, незаконном вывозе капитала за границу, выявляемых фактах растраты и присвоения бюджетных средств. Отмеченные факторы влекут необходимость усиления государственного финансового контроля и мониторинга, законодательной и методической оптимизации его форм, видов, состава контролирующих органов.

В российской практике методология и идеология системы построения государственного мониторинга и контроля носят крайне дифференцированный характер. А понятия «финансовый мониторинг» и «финансовый контроль» не рассматриваются как совокупная часть системы управления безопасностью государства, что, безусловно, снижает возможность по управлению национальными финансовыми ресурсами и их рациональным использованием.

Опыт развитых стран показывает, что реализация функций государственного финансового контроля и мониторинга должна быть нацелена не на выявление нарушений, а на их предупреждение в превентивной форме, что способствует повышению эффективности и рациональности использования бюджетных средств, а также предупреждению их незаконного оборота. В определенной степени можно сказать, что органы финансового контроля и мониторинга реализуют эту функцию не самостоятельно, а посредством надзора и сотрудничества с финансовыми посредниками (включая: кредитно-финансовые институты, банки, страховые и инвестиционные компании и пр.) Основные концептуальные подходы, заложенные в зарубежном опыте построения финансового контроля и мониторинга, включают следующие положения, которые необходимо учитывать при их адаптации в российской практике: отсутствие единого методического подхода к выявлению нарушений в сфере

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «Об утверждении Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».

государственных финансов, поскольку существует сформированная шкала типологий таких операций и их ключевых индикаторов; дифференцирование контрольных функций за доходной и расходной частью бюджета, эффективностью использования налоговых льгот, легализацией незаконных доходов и пр., ввиду наличия гибкой организационной структуры, позволяющей координировать усилия различных органов контроля и мониторинга.

В связи с чем, в рамках совершенствования методических основ финансового контроля и мониторинга в РФ необходимо не только совершенствовать существующую структурно-организационную систему координации всех участников данного процесса, но и систематизировать типологии, индикаторы и инструментарий, используемый для легализации государственных средств, с целью предотвращения схем вывода капитала за рубеж, что обуславливает актуальность темы исследования, его новизну в рамках общегосударственного масштаба.

Степень научной разработанности проблемы. Теоретические и прикладные проблемы современной системы финансового контроля и мониторинга в целях обеспечения эффективности бюджетного процесса рассматривались в работах таких авторов, как: Бабич А.М., Воронина Л.И., Грачева Е.Ю., Грязнова А.Г., Дробозина Л.А., Кабашкин В.А., Кондрат Е.Н., Павлова Л.Н., Ревенков П.В., Родионова В.М., Румянцев А.В., Шеремет А.Д., Шлейников В.И. и др.

В процессе работы над диссертацией мы опирались на труды ряда российских ученых, внесших весомый вклад в развитие исследовательской базы оценки и управления финансами государственного сектора экономики и бюджетно-финансовой системы РФ, таких как: Балабанов В.С., Викулин А.Ю., Палий В.Ф., Пансков В.Г., Погосян Н.Д., Романовский М.В., Степашин С.В., Тосунян Г.А., Шохин С.О. и др.

Среди зарубежных специалистов в области теории и практики обеспечения эффективного финансового контроля и мониторинга, а также вопросов противодействия легализации незаконных доходов, полученных в результате неправомерного вывода капитала, следует выделить работы таких авторов, как: Борн Д., Брегг С., Дэвис С., Зибер У., Катцлер Дж., Кобрин С., Кохан Н., Маас А., Макдоналд М., Марецки Я., Мэтью Р., Робинсон Дж., Роуз-Аккерман С., Уайнер Д., Филипс М., Шамба Д., Шиллер М. и др.

Вместе с тем большинство отечественных и зарубежных научно-экономических источников, посвященных вопросам совершенствования

финансового контроля и мониторинга, с учетом многополярности существующих задач носят в большинстве своем теоретический характер. В уже существующих исследованиях отмечается недостаточность прикладного инструментария, раскрывающего способы практического реформирования бюджетно-финансового надзора с учетом существующих рисков, сконцентрированных на уровне всего государственного сектора экономики. Обращает на себя внимание и крайне ограниченное количество научных работ, рассматривающих вопросы взаимодействия надзорных органов с правоохранительными структурами и международными организациями в сфере противодействия легализации незаконного капитала, что, с нашей точки зрения, должно способствовать формированию единой информационной платформы для выявления «зеркальных» финансовых потоков и сделок, принятию превентивных контролирующих мер, созданию единых стандартов финансового мониторинга и контроля.

Таким образом, комплекс обозначенных выше проблем с учетом необходимости совершенствования финансового контроля и мониторинга для цели обеспечения комплексного развития экономики предопределил актуальность и важность данной исследовательской работы, а также ее цель и основные задачи.

Цель и задачи исследования. Цель исследования состоит в совершенствовании финансового контроля в бюджетном секторе с учетом особенностей отечественной экономики.

Достижение указанной цели потребовало постановки и решения следующих задач:

- на теоретическом уровне раскрыть значение финансового мониторинга и контроля в структуре экономической безопасности РФ;
- определить структурно-организационные особенности финансового контроля и мониторинга в российской и зарубежной практике с учетом существующего законодательства;
- обосновать возможности совершенствования структуры взаимодействия участников финансового мониторинга и контроля в РФ;
- систематизировать основные индикаторы и риски экономической безопасности с целью предотвращения схем легализации капитала;
- определить стратегические ориентиры политики экономической безопасности в структуре национального надзора;
- дифференцировать и обосновать меры для оптимизации финансового мониторинга и контроля в РФ;

- разработать научно-практические рекомендации в рамках совершенствования Концепции национальной экономической безопасности РФ.

Объектом исследования выступает форма обеспечения финансового контроля РФ.

Предметом исследования являются научно-методические подходы к совершенствованию финансового контроля в бюджетном секторе РФ.

Теоретическую и методологическую основу исследования составили работы отечественных и зарубежных авторов в области совершенствования системы финансового контроля и мониторинга, бюджетно-финансового аудита и аудита качества; нормативно-законодательные документы правительства РФ, Счетной палаты России, Министерства финансов РФ, Федеральной службы по финансовому мониторингу, Росфиннадзора и пр.

Методологической базой исследования послужили общенаучные положения системного подхода, методы ситуационного и сравнительного анализа, методы экспертного, финансового и статистического анализа.

Информационной базой исследования является репрезентативная информационная база исследования, количественные методы исследования. Результаты исследования основываются на использовании статистических данных Банка России, Счетной палаты, Росфинмониторинга, Росфиннадзора, Следственного комитета при МВД РФ, региональной бюджетной статистики, информации периодических изданий, ресурсов глобальной информационной сети Интернет, материалов отчетов и докладов зарубежных рейтинговых агентств и международных финансовых институтов, обследований независимых аналитических организаций и собственных прикладных исследований.

В процессе работы над темой автор руководствовался основными принципами объективности, научного подхода, а также результатами собственной практической деятельности по систематизации теоретического и прикладного инструментария в системе финансового контроля и мониторинга РФ.

Научная новизна диссертационной работы заключается в совершенствовании системы финансового контроля на национальном и наднациональном уровне с учетом особенностей бюджетно-финансового сектора и необходимости адаптации зарубежных принципов ее функционирования.

Основные научные результаты, полученные лично автором и выносимые на защиту, заключаются в следующем:

1. Раскрыто теоретическое значение финансового мониторинга и финансового контроля представляющей собой систему эффективно взаимосвязанных элементов (нормативная составляющая, структурно-организационная составляющая, функциональная и контрольная составляющие), объединенных общностью принципов формализации надзора за финансово-бюджетной сферой, среди которых центральное место занимает принцип «рискового подхода», обусловленный дифференцированным масштабом управления в зависимости от уровня проблемы в части эффективного расходования имеющихся ресурсов, пропорциональности применяемых мер риску вовлеченности в противоправную деятельность, гибкости, позволяющей своевременно изменять систему в зависимости от изменения окружающей действительности.

2. Обосновано, что в российской практике финансовый мониторинг и контроль рассматриваются как самостоятельные элементы в системе экономической безопасности; используемые контрольные процедуры преимущественно сконцентрированы на выполнении планово-экономических показателей бюджета, что, безусловно, снижает возможности своевременного надзорного реагирования. В зарубежной практике финансовый мониторинг и контроль рассматриваются как единая система экономической безопасности, нацеленная не столько на выявление нарушений, сколько на их предупреждение, что способствует повышению эффективности надзорного процесса.

3. Формализована структурно-организационная система финансового контроля и мониторинга, включающая: единый надзорный орган, осуществляющий процесс координации за перемещением бюджетных средств; формирование децентрализованной системы расследования и международного сотрудничества с целью пресечения коррупционных схем, схем по выводу капитала, легализации преступных доходов; взаимодействие всех надзорных органов с целью формирования единой информационной платформы для выявления «зеркальных» финансовых потоков и сделок, принятия превентивных контролирующих мер, создания единых стандартов финансового мониторинга и контроля, соответствующих лучшим зарубежным практикам.

4. Структуризация схем, связанных с незаконным оборотом государственного капитала, позволила выявить три наиболее значимые типологии: обналичивание денежных средств через цепочку посреднических структур, перевод средств на счета оффшорных компаний и физических лиц за рубежом, использование схем «теневых» банковских услуг. В результате чего обоснованы основные индикаторы и риски в системе экономической безопасности государства, связанные с необходимостью усиления надзорного процесса в кредитно-финансовой сфере при трансграничном перемещении капитала.

5. Определены стратегические ориентиры экономической безопасности государства, заключающиеся в обеспечении единообразных подходов со стороны всех участников надзорного процесса; координации задач системы финансового контроля и мониторинга с задачами системы управления государственными ресурсами; формализации источников получения информации для реализации контрольно-надзорных процедур; структуризации финансовых нарушений, связанных с коррупционной деятельностью, посредством использования трехступенчатой системы национального надзора, в состав которой включены как кредитно-финансовые институты, так и непосредственно органы финансового контроля и мониторинга.

6. Обоснованы меры по оптимизации системы финансового контроля и мониторинга в РФ в части: выявления источников и каналов незаконного вывода государственных средств; идентификации деятельности публичных должностных лиц, связанных с принятием решений в государственных структурах; структуризации типологий операций с бюджетными средствами, в т.ч. и в сфере госзакупок, финансирования национальных проектов и федеральных целевых программ; совершенствования нормативно-правовой и методологической основы по контролю и мониторингу внешнеэкономических расчетов по государственным контрактам и соглашениям.

7. Разработаны научно-практические рекомендации по предупреждению и противодействию коррупции, хищению и легализации государственных средств в рамках совершенствования Концепции национальной экономической безопасности РФ. Доказано, что их практическая реализация будет способствовать: нормативно-правовому обеспечению экономической безопасности государства в части контроля и мониторинга бюджетно-финансовых ресурсов; созданию централизованного органа,

осуществляющего сбор, обработку и анализ информации, получаемой по результатам проверки, а также унификации подходов к выявлению нарушений и преступлений, связанных с государственным капиталом; адаптации бюджетного законодательства с учетом особенностей всех органов, осуществляющих контроль за состоянием бюджетно-финансовой сферы.

Теоретическая значимость диссертационного исследования определяется актуальностью рассмотренных в диссертационной работе проблем и степенью обоснования содержащихся в ней положений, выводов и рекомендаций.

Практическая значимость исследования заключается в формализации методов и подходов для цели совершенствования финансового контроля и мониторинга РФ с целью обеспечения комплексного решения проблем экономической безопасности государства.

Материалы диссертации могут быть также применимы в преподавании учебных курсов в вузах соответствующего профиля по дисциплинам «Финансовый контроль и мониторинг в России», «Роль бюджетно-финансового надзора в экономической безопасности государства», «Функции и особенности финансового контроля и мониторинга за рубежом», а также в чтении спецкурсов по проблемам совершенствования надзорной практики в условиях рисков, сконцентрированных в государственном секторе экономики.

Соответствие диссертации паспорту научной специальности. Диссертационное исследование и его научные результаты соответствуют п. 2.22. «Институциональные основы развития государственного финансового мониторинга и контроля» паспорта специальности ВАК 08.00.10 – «Финансы, денежное обращение и кредит».

Апробация результатов диссертационного исследования. Научные и практические результаты выполненной работы выполнены работы обсуждались на научно-практических конференциях, а также прошли апробацию в деятельности в деятельности ряда организаций, что подтверждено актами о внедрении.

Публикации. По теме диссертации опубликовано 7 научных работ, общим объемом 4,4 п.л., в том числе 4 работы – в изданиях, рекомендованных ВАК.

Структура работы. Работа состоит из введения, трех глав, 9 параграфов, заключения и списка использованной литературы, содержащего 193 наименования.

Цель и задачи диссертационного исследования обусловили его логику и определили следующую структуру работы:

Введение

Глава 1. Теоретическая сущность и формы финансового контроля и мониторинга

- 1.1. Система финансового контроля и мониторинга – концептуализация понятия
- 1.2. Научно-теоретические формы и способы организации финансового мониторинга и контроля на национальном и наднациональном уровне
- 1.3. Роль и место финансового мониторинга и контроля в структуре экономической безопасности РФ

Глава 2. Методические основы современного финансового контроля и мониторинга в российской и зарубежной практике

- 2.1. Структурно-организационные задачи системы финансового контроля и мониторинга в зарубежной практике
- 2.2. Методическое обеспечение и нормативно-законодательные элементы финансового контроля и мониторинга в РФ
- 2.3. Индикаторы, инструменты и типологии операций с государственными средствами для предотвращения схем легализации капитала

Глава 3. Совершенствование системы финансового контроля и мониторинга в РФ

- 3.1. Стратегические ориентиры политики экономической безопасности в системе национального надзора
- 3.2. Внешнеэкономические задачи системы финансового мониторинга и контроля в РФ
- 3.3. Научно-практические рекомендации по совершенствованию Концепции национальной экономической безопасности РФ

Заключение

Список литературы

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность темы диссертационного исследования, раскрыта и оценена степень ее разработанности в отечественной и зарубежной литературе, определены цель и задачи, объект и предмет исследования, охарактеризованы основные элементы научной новизны, определена теоретическая и практическая значимость работы, представлены результаты апробации работы.

1. Раскрыто теоретическое значение финансового мониторинга и финансового контроля.

Установлено, что на теоретическом уровне определения «финансового контроля» и «финансового мониторинга» представлены крайне разносторонне по причине существенных различий в их функциональной

направленности и содержания, в связи с чем диссертантом выделены базовые дефиниции и обобщены в табличных данных (таб.1).

Таблица 1

Базовые дефиниции определений финансовый контроль и финансовый мониторинг
[авторская разработка]

Научный источник	Определение	Базовые дефиниции
Грачева Е.Ю., Толстопятенко Г.П., Рыжкова Е.А. Финансовый контроль. – М.: ИД «Камерон», 2004. – С. 121–122	Финансовый контроль направлен на проверку соблюдения финансового законодательства и целесообразности деятельности всех государственных и муниципальных органов власти. Финансовый контроль имеет собственные методы, способы и формы реализации	Проверка деятельности государственных и муниципальных органов власти
Горбунова О.Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. – М.: Профобразование, 2003. – С. 9	Финансовый мониторинг, как постоянное систематическое наблюдение, является универсальным средством получения информации по каналу обратной связи, представляющем информацию определенного содержания о том, каков процесс функционирования системы, каковы отклонения в финансовой деятельности системы и их причины, какие недостатки и ошибки обнаружены	Систематическое наблюдение за поведением финансовой системы
Брегг С. Настольная книга финансового директора. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2008. – С. 21	Основными направлениями финансового контроля являются: операции с наличными денежными средствами; управленческие решения, связанные с инвестиционной деятельностью; состояние кредиторской задолженности; состояние дебиторской задолженности; издержки производства и обращения	Контроль за различными макро- и микроэкономическими показателями
Шохин С.О. Проблемы и перспективы развития финансового контроля в Российской Федерации. – М.: Финансы и статистика, 2009. – С. 27	Финансово-экономический контроль – многоаспектная межотраслевая система надзора, наделенная контрольными функциями государственных и общественных органов за финансово-хозяйственной деятельностью предприятий, учреждений и организаций с целью объективной оценки эффективности этой деятельности, установления законности и целесообразности хозяйственных и финансовых операций и выявления резервов доходов государственного бюджета и внебюджетных фондов	Многоаспектная и межотраслевая система надзора за государственным бюджетом

С учетом структурированных базовых дефиниций теоретического значения финансового контроля и мониторинга в исследовании определено, что преимуществами мониторинга (слежения) по отношению к проверочной деятельности (контроля) являются его всесторонность (в отличие от проверки, ограниченной предметом и периодом проверяемой деятельности), непрерывность (постоянное наблюдение за объектом контроля, в то время как проверка – всегда прерывающийся процесс).

Своеобразие финансового мониторинга, с позиции диссертанта, заключается в том, что агент финансового мониторинга одновременно

осуществляет и государственный финансовый контроль, иными словами, выполняет агентские функции по осуществлению государственного финансового контроля. Чем выше степень понимания проблем финансового контроля и мониторинга, тем более эффективные процедуры по управлению риском можно установить. Чем выше риск, тем большее количество ресурсов следует использовать для управления им, уровень важности риска должен быть прямо пропорционален количеству затрачиваемых ресурсов на осуществление финансового контроля и мониторинга.

С учетом вышеизложенного в исследовании раскрыто теоретическое значение финансового мониторинга и финансового контроля, представляющей собой систему эффективно взаимосвязанных элементов (нормативная составляющая, структурно-организационная составляющая, функциональная и контрольная составляющие), объединенных общностью принципов формализации надзора за финансово-бюджетной сферой, среди которых центральное место занимает принцип «рискового подхода», обусловленный дифференцированным масштабом управления в зависимости от уровня проблемы в части эффективного расходования имеющихся ресурсов, пропорциональности применяемых мер риску вовлеченности в противоправную деятельность, гибкости, позволяющей своевременно изменять систему в зависимости от изменения окружающей действительности.

2. Обосновано значение финансового контроля и мониторинга в отечественной и зарубежной практике.

Исследование научно-теоретических форм и способов организации финансового мониторинга и контроля на национальном и наднациональном уровне показало, что в российской практике методология и идеология системы построения государственного мониторинга и контроля в большинстве своем сконцентрированы на планово-экономических функциях Счетной палаты. Понятия «финансовый мониторинг» и «финансовый контроль» не рассматриваются как совокупная часть системы экономической безопасности, что, безусловно, снижает возможность государства по управлению национальными финансовыми ресурсами и их рациональным использованием.

На основе анализа международных норм установлено, что системы государственного контроля и мониторинга, реализуемые в России, распределены между различными государственными надзорными структурами. Финансовый контроль за бюджетными средствами фактически

осуществляет Счетная палата, тогда как функции финансового мониторинга закреплены за Росфинмониторингом в части противодействия легализации доходов, полученных преступным путем. Данные структуры имеют не только разный уровень соподчинения, но и различные задачи, что обусловлено особенностями в реализации бюджетно-финансового надзора в РФ. Традиционные контрольно-счетные мероприятия, реализуемые Счетной палатой, связаны с определением соответствия фактических расходов целям и объемам, предусмотренным в бюджетах. В то же время в надзорных функциях Росфинмониторинга не предусмотрены отдельные мероприятия, связанные с мониторингом состояния бюджетно-финансовой сферы, направление деятельности данного органа носит общий характер. Следствием достаточно разнонаправленного регулирования основ государственного финансового контроля и мониторинга в России является постоянное увеличение числа финансовых правонарушений, посягающих на финансовые интересы государства и его экономическую безопасность.

Западная практика реализации функций финансового мониторинга и контроля в большинстве своем нацелена не на выявление нарушений, а на их предупреждение – так называемый превентивный контроль, способствующий повышению эффективности и рациональности использования государственных средств.

- В развитых странах организация финансового контроля и мониторинга при наличии достаточно эффективной системы контрольных органов рассматривается не в качестве самоцели, а в виде неотъемлемой части управления общественными финансами и материальными ресурсами, а также в виде одного из средств реализации права граждан на получение ими достоверной информации об использовании государственных и иных средств.

- Система финансового контроля и мониторинга в развитых зарубежных странах носит более децентрализованный характер, а также включает в себя эффективные механизмы борьбы с незаконным оборотом государственного капитала. Основные структурно-организационные задачи системы финансового контроля и мониторинга в зарубежной практике сосредоточены не столько на исполнении своих прямых функций по реализации контрольных мероприятий за государственными расходами, сколько на осуществлении превентивных мероприятий по предупреждению незаконного оборота денежных средств.

- Используемый в зарубежной практике комплаенс-контроль является своего рода механизмом финансового контроля и мониторинга, направленным на сбор и поиск информации о финансовых правонарушениях.

- Система финансового контроля и мониторинга, принятая в зарубежной практике, подразумевает: наличие межведомственной координации и активного сотрудничества с правоохранительными органами; установление механизмов и принятие законопроектов, согласованных с международными стандартами финансового контроля и мониторинга; усиление международного сотрудничества с различными контролирующими органами в целях пресечения незаконного оборота государственного капитала.

3. Формализована структурно-организационная система финансового контроля и мониторинга.

Установлено, что по многим вопросам, связанным с контролем государственных финансовых средств, в российской практике наблюдается отсутствие согласованного межведомственного взаимодействия, как это принято в зарубежных странах. В условиях усиливающейся финансовой глобализации межведомственное взаимодействие в сфере финансового контроля и мониторинга должно охватывать все направления денежно-кредитных потоков, включая налоговую, валютную, бюджетную, банковскую системы и всех участников финансового рынка в целом.

Следует констатировать, что в России четкой формы взаимодействия пока нет, каждое надзорное ведомство крайне «болезненно» реагирует на потерю или частичное перераспределение контрольных функций. Вместо принятой во всем мире децентрализованной системы финансового контроля и мониторинга в России создана уникальная в своем роде вертикальная система соподчинения между государственными надзорными институтами и ведомствами при отсутствии согласованных стандартов и принципов контроля.

Особое опасение вызывает сфера легализации и вывоза капитала, которая в последние годы в России приобрела угрожающие масштабы. За 2011 год размер выведенного из России капитала составил 80,5 млрд. долл., за 2012 год – около 70 млрд. долл.² Как следует из статистики Банка России, большая часть выведенного капитала сконцентрирована в офшорных и офшоропроводящих странах, таких как Нидерланды, Кипр, Доминиканская

² Показатели по чистому ввозу/вывозу капитала [<http://www.cbr.ru/statistics/print>].

Республика ³, и связана с регистрацией бизнеса / участием в капитале, приобретением недвижимости и вложениями в высоколиквидные активы.

Относительно объема вывода капитала домохозяйств и частных лиц посредством трансграничных переводов наблюдается та же тенденция, тройку основных стран, являющихся получателем средств, направляемых посредством денежных переводов, составляют Швейцария, Кипр и Великобритания, некоторые страны СНГ, на которые приходится более 30% совокупного объема. По данным Банка России только за первый квартал 2013 года объем сомнительных операций, связанных с выводом средств за рубеж, достиг 1,5 трлн. рублей, что в 1,5 раза превышает показатель того же периода прошлого года⁴.

Анализ основных показателей деятельности Росфинмониторинга позволил установить, что его сотрудничество осуществляется преимущественно с правоохранительными органами и кредитно-финансовыми институтами, тогда как прямое взаимодействие со Счетной палатой РФ и бюджетными организациями фактически не реализуется. Однако, как показывает международная практика, именно сектор государственного финансирования, абсорбируя огромные финансовые потоки, является наиболее привлекательной сферой для нелегального бизнеса и представляет собой широкое поле деятельности для преступных организаций. Только по оценке международной организации по борьбе с коррупцией Transparency International ⁵, вследствие системной коррупции завышение стоимости государственных контрактов в РФ составляет до 20–25%. Полученные таким образом незаконные доходы расхищаются, а государство ежегодно теряет колоссальные объемы денежных средств.

С учетом систематизированных организационных проблем в отечественной системе финансового контроля и мониторинга, схема структурного взаимодействия ее основных участников будет иметь следующий вид (рис. 1).

С учетом обоснованных выводов в исследовании формализована структурно-организационная система финансового контроля и мониторинга, включающая:

³ Портфельные и прямые инвестиции из Российской Федерации за границу (участие в капитале) [<http://www.cbr.ru/statistics/print>].

⁴ <http://www.cbr.ru> [Официальный сайт Банка России]

⁵ <http://www.transparency.org> [Официальный сайт Transparency International].

- наличие ключевого регулятора в лице Счетной палаты, в функции которой входит процесс координации и финансового контроля за перемещением бюджетных средств, средств юридических и физических лиц, а также перемещением капитала на финансовых рынках;

- формирование децентрализованной системы расследования и международного сотрудничества с целью пресечения коррупционных схем, схем по выводу капитала, легализации преступных доходов;



Рис. 1. Структура взаимодействия участников системы финансового мониторинга и контроля [авторская разработка]

- активное взаимодействие всех органов финансового контроля и мониторинга, к которым относятся Банк России, ФСФР, Росфинмониторинг, Росфиннадзор, Минфин и прочие контролирующие органы, с целью формирования единой информационной платформы для выявления «зеркальных» финансовых потоков и сделок, принятия превентивных контролирующих мер, создания единых стандартов финансового мониторинга и контроля, соответствующих лучшим зарубежным практикам.

4. Обоснованы основные индикаторы и риски в системе экономической безопасности.

Установлено, что в основе любой схемы легализации государственного капитала лежит сложная цепочка операций с участием как физических, так и юридических лиц, поэтому достаточно разрозненная система финансового мониторинга и контроля, сложившаяся в российской практике, не позволяет ни органам надзора, ни его агентам своевременно пресекать подобные операции. Анализ статистических данных по транснациональным переводам денежных средств убедительно доказывает необходимость комплексного подхода к решению существующих в России проблем. Безусловно, за последние годы уже приняты определенные меры, способствующие гармонизации отечественного законодательства и нормативно-правовых актов с лучшими международными практиками. Однако столь бурно развивающаяся информационная среда, основу которой, прежде всего, составляют передовые информационные технологии, позволяет определить только фактические правонарушения в финансовой сфере, оставляя в тени причинно-следственные связи, служащие их первоначальным источником.

Структуризация схем, связанных с незаконным оборотом государственного капитала, позволила выявить три наиболее значимые типологии:

- Типология 1. Отмывание преступного дохода, полученного в результате хищения государственных средств, посредством перевода денежных средств через «цепочку» посредников на счета юридических и физических лиц с последующим обналичиванием с банковского счета. Использование подставных компаний, так называемых «фирм-однодневок», в схемах отмывания доходов, полученных в результате хищения госсредств, получило широкое распространение, в частности, в России, Украине и целом ряде государств постсоветского пространства.

- Типология 2. Легализация преступного дохода, полученного в результате хищения государственных средств, путем перевода денежных средств через «цепочку» посредников на счета оффшорных компаний и физических лиц за рубежом. Как показывает международная практика финансового контроля и мониторинга, использование оффшорных компаний в схемах легализации доходов, полученных в результате хищения средств у государства, также широко применяется в России и ряде других развивающихся государств.

- Типология 3. Легализация преступного дохода, полученного в результате хищения государственных средств, с использованием схем «теневых» банковских услуг. Наличие на финансовом рынке кредитных

организаций, предоставляющих «теневые» банковские услуги, в значительной степени способствует сокрытию преступных доходов, полученных в результате хищения госсредств, и облегчает процесс их легализации.

Установлено, что преступные доходы, полученные в результате хищения госсредств, могут формировать как собственные незаконные финансовые потоки, так и быть интегрированы в общий канал оттока денежных средств за рубеж, или канал обналаживания. В такой поток, помимо выведенных госсредств, могут входить денежные средства, направляемые на финансирование «серого» импорта, денежные средства, полученные от коррупционных механизмов. В связи с изложенным выше обоснованы основные индикаторы и риски в системе экономической безопасности, связанные с необходимостью усиления надзорного процесса в кредитно-финансовой сфере при трансграничном перемещении капитала.

5. Определены стратегические ориентиры экономической безопасности РФ.

В исследовании установлено, что существенной задачей в сфере экономической безопасности РФ остается борьба с коррупционными механизмами, которые, наряду с внешними финансовыми проблемами, создают внутренние угрозы для формирования стабильного развития государства. Ослабление контроля за экспортом и импортом капитала в экономику на фоне либерализации валютного законодательства грозит «вымыванием» стратегически важных для России отраслей. В связи с чем роль национального надзора, под которым диссертантом понимается не только совокупность институтов финансового контроля и мониторинга, но и качественно иные формы взаимодействия бюджетного, валютного, антилегализационного законодательства на уровне федеральных законов и нормативно-правовых актов, заключается в возможности предотвращения системных рисков, дестабилизирующих экономику России. Только за 9 месяцев 2012 г. в России зарегистрировано более 1 млн. 746 тыс. преступлений в сфере финансов. Ущерб от преступной деятельности достиг более 175 млрд. руб., превысив аналогичный показатель прошлого года. Почти половину всех преступлений (47,7%) составляют хищения государственного имущества ⁶. По данным Следственного Комитета МВД

⁶ Крылов О. В. Отдельные аспекты криминогенной обстановки в финансово-кредитной сфере // Деньги и кредит. – 2012. – № 12. – С.12–15.

РФ, за 9 месяцев 2012 года преступления, связанные с коррупцией, нанесли ущерб экономике в размере 7,9 млрд. руб.⁷

Стратегические ориентиры политики экономической безопасности в структуре национального надзора должны быть сосредоточены в рамках следующих основных направлений:

- создание полной, исключая наличие противоречий базы осуществления финансового контроля и мониторинга. Для этого необходимо установление строгих стандартов проведения государственного финансового контроля и мониторинга в рамках определения общих правил проверок между различными звеньями национального надзора с учетом принципов системности, повторяемости и стабильности;

- четкое определение места и роли каждой составляющей системы национального надзора. Сегодня его осуществляют многочисленные структуры, отсутствие четких рамок их действий приводит к параллелизму и даже пересечению направлений в их деятельности и дублированию;

- улучшение и систематизация информационного обеспечения контрольных органов. С этой целью необходимо создать централизованный банк данных выявленных правонарушений в финансовой сфере;

- совершенствование методологической базы осуществления контрольных действий. Прежде всего, необходима разработка единых стандартов финансового контроля и мониторинга.

Доказано, что объективно экономическая безопасность государства должна обеспечиваться на основе трехступенчатой системы национального надзора:

- первая ступень – платежно-расчетная и кредитная системы, в состав которых включены кредитно-финансовые учреждения, именно они формируют основной «защитный контур» на пути легализации незаконных доходов и вывода капитала из экономики;

- вторая ступень – непосредственно органы финансового контроля и мониторинга, которые проводят оценку объективности проведенных расчетов и иных платежей с использованием государственных средств; их функции также заключаются в противодействии легализации незаконно полученных доходов и в применении соответствующих штрафных санкций к нарушителям;

⁷ СК подсчитал ущерб от коррупции, 9 декабря 2012 г. [http://kremlnews.ru/news.html?p2_articleid=1012]

- третья ступень – представляет собой органы и объединения межгосударственного финансового контроля и мониторинга, ассоциации и независимые организации, включенные в перечень международной разведки.

Таким образом, экономическая безопасность в государстве должна обеспечиваться посредством трехступенчатой системы национального надзора, в состав которой включены как кредитно-финансовые институты, так и непосредственно органы финансового контроля и мониторинга.

6. Обоснованы меры по оптимизации системы финансового контроля и мониторинга в условиях нестабильной внешнеэкономической среды.

В рамках совершенствования общеметодических подходов установлена необходимость расширения типологии нарушений, выявляемых в практике надзора за использованием государственных средств, с учетом их взаимосвязи с регулируемыми мерами, направленными на их предотвращение в бюджетно-финансовой сфере (таб. 2.)

Структуризация предложений по совершенствованию надзорного реагирования позволила обосновать меры по оптимизации системы финансового контроля и мониторинга в РФ в части: выявления источников и каналов незаконного вывода государственных средств; идентификации деятельности публичных должностных лиц, связанных с принятием решений в государственных структурах; структуризации типологий операций с бюджетными средствами, в т.ч. и в сфере госзакупок, финансирования национальных проектов и ФЦП; совершенствования нормативно-правовой и методологической основы по контролю и мониторингу внешнеэкономических расчетов по государственным контрактам и соглашениям.

Совершенствование регулирующих мер надзорного реагирования по основным нарушениям в бюджетно-финансовой сфере [авторская разработка]

Типология нарушений	Регулирующие меры
Отсутствие практики идентификации публичных должностных лиц, связанных с принятием решений в государственных структурах, а также отсутствие практики выявления конечных бенефициаров, являющихся получателями средств от них.	Закрепить обязанность по идентификации государственных служащих, а также лиц, экономически связанные с ними (включая ближайших родственников). Закрепить практику идентификации всех «конечных бенефициаров» – физических лиц или компаний, в пользу которых направляются денежные средства или заключены внешнеторговые контракты и соглашения.
	Введение практики расширенной финансово-юридической экспертизы в отношении публичных должностных лиц в части заочного ведения деловых отношений, открытия счета по корреспонденции; сделок и деловых отношений в странах Евросоюза и третьих странах; запрет на ведение деловых отношений с формально существующими банками; запрет на услуги финансовых транзакции через Интернет.
Отсутствие полного перечня финансовых юрисдикций, потенциально являющихся оффшорными и оффшоропроводящими странами.	На основе изучения статистических данных включить в перечень оффшорных и оффшоропроводящих зон все страны, через которые наиболее часто осуществляются внешнеэкономические операции по выполнению государственных контрактов и соглашений.
Недостаточность контроля и мониторинга трансграничных переводов средств физических лиц. Отсутствие практики контроля альтернативных платежных систем электронных денег, в частности платежной системы WebMoney.	С учетом существующего законодательства по ПОД/ФТ расширить перечень критериев отбора операций по трансграничным переводам в рамках обязательного контроля.
Отсутствие практики отраслевой диверсификации рисков по хищению или выводу бюджетных ресурсов в рамках национальных проектов.	Определить и законодательно закрепить перечень отраслей экономики, наиболее подверженных коррупционным махинациям, в рамках которого сформировать типологию схем по выводу бюджетных средств. Обеспечить контроль и взаимодействие между надзорными и правоохранительными органами по пресечению нарушений и преступлений в рамках сформированной отраслевой диверсификации рисков.
Отсутствие в составе объектов легализации незаконных доходов денежных средств, полученных от минимизации налогов, неуплаты таможенных и налоговых платежей, коррупционных механизмов, а также всех операций с бюджетными средствами.	Расширить на законодательном уровне состав объектов легализации незаконных доходов денежных средств, полученных от минимизации налогов, неуплаты таможенных и налоговых платежей, коррупционных механизмов, а также всех операций с бюджетными средствами.
Отсутствие эффективного оперативного обмена информацией между заинтересованными органами государственной власти и органами национального надзора на основе единой метабазы, объединяющей все виды правонарушений и преступлений в бюджетной сфере, а также лиц, причастных к их совершению.	Обеспечить эффективный информационный обмен между заинтересованными органами государственной власти и органами национального надзора на основе единой метабазы.
Отсутствие признаков, свидетельствующих о выводе за рубеж государственного капитала, в структуре национальной отчетности надзорных органов.	Включить в состав обязательных статистических данных информацию о размерах и источниках выведенного государственного капитала.

7. Разработаны научно-практические рекомендации по предупреждению и противодействию коррупции, хищению и легализации государственных средств.

Проведенный анализ недостатков действующего законодательства, регулирующего сферу финансового контроля и мониторинга, позволил сформулировать в исследовании научно-практические рекомендации по совершенствованию концепции национальной экономической безопасности РФ в рамках выработки мер по предупреждению и противодействию коррупции, хищению и легализации госсредств (таб 3).

Таблица 3

Научно-практические рекомендации по совершенствованию Концепции национальной экономической безопасности РФ [авторская разработка]

Недостатки существующего законодательства	Научно-практические рекомендации
Отсутствие основного нормативного документа, регулирующего организацию финансового контроля и мониторинга в государстве в рамках единообразных подходов.	Внести изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, Федеральные законы от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» и от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» в части обеспечения единообразных подходов к осуществлению финансового контроля и мониторинга финансово-бюджетной сферы.
Несоответствие нормативных правовых актов, регламентирующих механизм выделения, доведения средств до получателей и их использования.	Предусмотреть механизм сокращения или приостановления финансирования из федерального бюджета при ненадлежащем исполнении высшими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации принятых обязательств по софинансированию расходов.
	Урегулировать порядок использования средств федерального бюджета, выделенных в виде межбюджетных трансфертов в соответствии с нормативно-правовыми актами федерального законодательства.
	Определить порядок зачета софинансирования из собственных средств бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников, осуществляемого не в денежной форме (материальные ресурсы).
Отсутствие эффективного механизма принуждения за нарушения бюджетного законодательства.	Закрепить в бюджетном законодательстве разъяснения в части «цели, не соответствующей условиям получения бюджетных средств», а также применения документов или иных правовых оснований для получения бюджетных средств.
	Уточнить формулировку понятия «нецелевое использование бюджетных средств», приведенную в статье 289 Бюджетного кодекса Российской Федерации.
Процедура блокировки расходов за осуществление государственных или муниципальных закупок с нарушением установленного порядка законодательно не установлена.	В соответствии со статьей 301 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотреть на законодательном уровне порядок осуществления процедуры блокировки расходов за осуществление государственных или муниципальных закупок.

В исследовании определено, что практическое использование данных рекомендаций будет способствовать совершенствованию Концепции национальной экономической безопасности в части:

- нормативно-правового обеспечения экономической безопасности государства по контролю и мониторингу бюджетно-финансовых ресурсов;
- создания централизованного органа, осуществляющего сбор, обработку и анализ информации, получаемой по результатам проверки, а также унификации подходов к выявлению нарушений и преступлений, связанных с государственным капиталом;
- адаптации бюджетного законодательства с учетом особенностей всех органов, осуществляющих контроль за состоянием бюджетно-финансовой сферы.

В заключении диссертационного исследования представлены общие выводы и предложения по совершенствованию системы финансового контроля и мониторинга для предотвращения рисков и угроз, сконцентрированных в бюджетно-финансовом секторе.

СПИСОК ПУБЛИКАЦИЙ АВТОРА ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Статьи, опубликованные в журналах, рекомендованных ВАК РФ для публикации научных работ, отражающих содержание кандидатских диссертаций:

1. Капашаров В.М. Система финансового контроля и мониторинга – концептуализация понятия. //Путеводитель предпринимателя. Научно-практическое издание: Сборник научных трудов Выпуск XVI. - М.: Российская академия предпринимательства. Агентство печати «Наука и образование», 2012.- 0,4 п.л.

2. Капашаров В.М. Структурно-организационные задачи системы финансового контроля и мониторинга в зарубежной практике // Ученые записки: Роль и место цивилизованного предпринимательства в экономики России: Сборник научных трудов. Выпуск. XXXIII.- М.: Российская академия предпринимательства. Агентство Печати «Наука и образование», 2012. -0,9 п.л.

3. Капашаров В.М. Стратегические ориентиры политики экономической безопасности в системе национального надзора // Ученые записки: Роль и место цивилизованного предпринимательства в экономики России: Сборник научных трудов. Выпуск. XXXIV.- М.: Российская

академия предпринимательства. Агентство Печати «Наука и образование», 2013.- 0,5п.л.

4. Капашаров В.М. Совершенствование методического обеспечения и нормативно-законодательных элементов финансового контроля и мониторинга в РФ// Ученые записки: Роль и место цивилизованного предпринимательства в экономики России: Сборник научных трудов. Выпуск. XXXVI.- М.: Российская академия предпринимательства. Агентство Печати «Наука и образование», 2013.- 0,5п.л.

Статьи в периодических изданиях и научных сборниках:

5. Капашаров В.М. Совершенствование методического обеспечения и нормативно-законодательных элементов финансового контроля и мониторинга в РФ//Финансовый альманах. Ученые записки: Сборник научных трудов. Выпуск II - М.: Российская академия предпринимательства; Агентство печати «Наука и образование», 2012.- 0,4 п.л

6. Капашаров В.М. Роль и место финансового мониторинга и контроля в структуре экономической безопасности РФ // Российское предпринимательство: история и современность: Материалы IX Международной межвузовской студенческой научно–практической конференции, 16 мая 2013 г., Москва, РАП.- М.: Российская Академия предпринимательства; Агентство печати «Наука и образование», 2013.- 0,2 п.л.

7. Капашаров В.М. Внешнеэкономические задачи системы финансового мониторинга и контроля в условиях нестабильной экономической среды //Социально-экономические аспекты развития России в современных условиях: Материалы Межвузовской научно – практической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых. 27марта 2013 г. - Ногинск, 2013.- 1,5 п.л.