Саванин Александр Евгеньевич. Стратегические приоритеты развития общегосударственного финансового контроля : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10.- Москва, 2006.- 154 с.: ил. РГБ ОД, 61 06-8/3514

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Теоретические аспекты становления и развития общегосударственного финансового контроля 9

1.1 Теоретико-методологическое обоснование системы общегосударственного финансового контроля 9

1.2 Мировой опыт функционирования общегосударственного финансового контроля 30

1.3 Тенденции и проблемы развития общегосударственного финансового контроля в Российской Федерации 54

Глава 2. Формирование стратегических приоритетов развития общегосударственного финансового контроля в Российской Федерации 81

2.1 Расширение сферы общегосударственного финансового контроля в условиях рыночных отношений 81

2.2 Направления функционального развития контрольно-счетных органов Российской Федерации 100

2.3 Перспективы развития общегосударственного финансового контроля на региональном и муниципальном уровне 117

Заключение 134

Список использованных источников и литературы 142

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования**обусловлена тем, что создание действенного общегосударственного финансового контроля является одной из главных задач социально-экономического развития страны, необходимым условием эффективного государственного управления, гарантированной защитой интересов государства и всего общества.

Общегосударственный финансовый контроль в России формируется противоречиво, имеет проблемы нормативно-правового, методологического, методического и организационного характера. До сих пор не разработана и не утверждена официальная концепция единой системы государственного финансового контроля в России, контроль не охватывает всю сферу финансово-бюджетных отношений, отсутствуют механизмы взаимодействия контролирующих органов. Муниципальный финансовый контроль фактически не имеет законодательной базы, его организация и структурирование осложняются введением переходного периода в реформе местного самоуправления, что приведет к различным региональным вариантам осуществления финансового контроля на муниципальном уровне.

В научном и практическом аспекте становится особо актуальным разработки стратегических приоритетов развития общегосударственного финансового контроля, отражающих многоуровневый характер бюджетных отношений и единство финансовой системы страны. От определенности функций и полномочий высших органов финансового контроля, региональных и муниципальных контрольных органов с учетом административной и бюджетной реформ, выработки единой методологии и политики финансового контроля, принципов и механизмов его организации и функционирования зависит создание действенного и результативного общегосударственного финансового контроля. Этим обусловливается актуальность темы и ее практическая значимость.

**Степень разработанности проблемы. В**отечественной науке и практике существенный вклад в исследование проблем развития системы государственного финансового контроля внесли Агапцов С.А., Бело-бжецкий И.А., Бурцев В.В., Быстряков А.Я., Вознесенский Э.А, Воронин Ю.М., Дадашев А.З., Данилевский Ю.Д., Иткин Ю.М., Овсянников Л.Н., Опенышев СП., Пансков В.Г., Погосян Н.Д., Родионова В.М., Рябухин С.Н., Саунин А.Н., Степашин СВ., Соменков А.Д., Черноморд П.В., Шохин CO., Шлейников В.И. и др.

В работах этих авторов раскрываются отдельные составляющие содержания и видов финансового контроля, механизма его функционирования и развития. Однако имеющиеся научные наработки не дают должной аргументации для структурирования органов финансового контроля (с точки зрения задач и функций, форм и методов их практической деятельности) в системе общегосударственного финансового контроля, а вопросы муниципального финансового контроля представлены фрагментно. Реальные условия осуществления финансового контроля на всех уровнях управления финансово-бюджетными отношениями свидетельствует о сложности и дискуссионности поставленной проблемы. Все это и предопределило выбор цели, задач, объекта и предмета настоящего исследования.

**Цель диссертационного исследования**заключается в теоретическом обосновании стратегических приоритетов развития общегосударственного финансового контроля, в разработке практических рекомендаций по его совершенствованию.

Реализация поставленной цели предполагает решение следующих задач:

- уточнить содержание понятия «общегосударственный финансовый контроль»;

выявить особенности развития общегосударственного финансового контроля в Российской Федерации в условиях административной реформы и реформирования местного самоуправления;

выделить и обосновать стратегические приоритеты развития общегосударственного финансового контроля в России;

обосновать положения по расширению сферы общегосударственного финансового контроля;

разработать рекомендации по совершенствованию общегосударственного финансового контроля на региональном и муниципальном уровнях.

**Объектом исследования**являются структуры общегосударственного финансового контроля и процесс осуществления ими контрольных функций.

**Предметом исследования**выступает совокупность финансово-экономических отношений, возникающих в ходе осуществления финансового контроля органами государственной власти и органами местного самоуправления.

**Теоретико-методологическую основу**исследования составляют труды российских ученых в области развития государственного финансового контроля на различных уровнях управления. В работе использованы принципы диалектического, системного и логического подходов, структурно-функциональный анализ, сравнение, ситуационный анализ, метод экспертных оценок.

**Информационной базой**исследования являются нормативно- правовые акты федерального, регионального и муниципального уровней, отчеты Счетной палаты РФ, данные Федеральной службы государственной статистики РФ, Министерства финансов РФ, материалы конференций, семинаров, публикации в периодических и специализированных научных

изданиях, посвященные проблемам развития государственного и муниципального финансового контроля.

**Основные научные результаты, полученные лично автором, и их научная новизна**состоят в следующем:

конкретизировано содержание общегосударственного финансового контроля как совокупности государственного и муниципального финансового контроля на единых методологических принципах функционирования и развития, единстве методического и информационного обеспечения контрольной деятельности. Общегосударственный финансовый контроль определяется в работе как регулируемая правовыми нормами деятельность органов государственной власти, местного самоуправления и созданных ими структур по контролю за движением, эффективностью и законностью использования государственных и муниципальных ресурсов и собственностью, льгот и преимуществ, предоставляемых хозяйствующим субъектам;

определены особенности развития общегосударственного финансового контроля в современных условиях: упорядочение и усиление функций органов государственного финансового контроля в ходе реструктуризации исполнительной власти на федеральном уровне; повышение значимости принципа независимости в осуществлении внешнего и внутреннего государственного финансового контроля; формирование организационных основ муниципального финансового контроля и др.;

обоснована необходимость расширения сферы общегосударственного финансового контроля в Российской Федерации по вопросам управления и использования государственной и муниципальной собственности (в т.ч. контроль за объектами интеллектуальной собственностью), бюджетных инвестиций (в том числе налоговых льгот, гарантий и других форм поддержки хозяйствующих субъектов) и др.;

аргументировано использование аудита эффективности в управлении государственными и муниципальными закупками, предоставлении

**7**бюджетных услуг, механизмах обеспечения и реализации социально-экономических программ исполнительных органов государственной и муниципальной власти, налоговых и неналоговых поступлений, результативности органов внутреннего финансового контроля и др.;

- разработаны конкретные предложения по организации и разви  
тию финансового контроля в субъекте Российской Федерации, учиты  
вающие мероприятия по нормативному, методическому, кадровому, ин  
формационному обеспечению контроля, а также различные формы орга  
низации внешнего финансового контроля в муниципальных образовани  
ях.

**Основные положения диссертации, выносимые на защиту:**

основные теоретические положения, определяющие общегосударственный финансовый контроль: доказательство необходимости выделения муниципального финансового контроля в подсистему общегосударственного финансового контроля; особенности взаимосвязи государственного и муниципального финансового контроля; характеристики современного этапа развития общегосударственного финансового контроля;

аргументация выделения стратегических приоритетов развития общегосударственного финансового контроля исходя из усиления роли государства в социально-экономическом развитии и регулировании финансово-бюджетных отношений, особенностей развития бюджетного федерализма, задач повышения эффективности и качества управления государственными и муниципальными финансами;

методические положения по совершенствованию организации и функционирования государственного финансового контроля на региональном уровне и созданию эффективного муниципального финансового контроля.

Практическая значимость исследования состоит в том, что положения и выводы, изложенные в диссертации, способствуют созданию

**8**концептуальных основ дальнейшего развития общегосударственного финансового контроля в условиях административной и бюджетной реформ, могут быть использованы при внесении изменений и дополнений в нормативно-правовые акты, определяющие функционирование финансового контроля на современном этапе развития рыночных отношений. Реализация выдвинутых и аргументированных в работе конкретных предложений позволит повысить действенность финансового контроля со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления, качество финансово-бюджетного менеджмента на всех уровнях управления общественными финансами. Ряд методологических разработок могут быть применимы в практике подготовки кадров для системы органов контроля, преподавании таких дисциплин, как «Государственные и муниципальные финансы», «Государственный финансовый контроль».

**Апробация работы.**Материалы диссертации, концептуальные выводы и предложения обсуждались на кафедре конкретной экономики и финансов Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации; основные положения диссертационного исследования нашли отражение в 6 публикациях автора, общим объемом **1**1,4 п.л.

**Структура работы**определяется ее общей концепцией, поставленными задачами и логикой исследования. Она состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованной литературы.

## Теоретико-методологическое обоснование системы общегосударственного финансового контроля

Согласно идей институционализма, ключевая роль в экономике принадлежит социальным институтам, т.е. комплексам норм поведения, либо закрепленных в нормах права и реализуемых через общественные учреждения, либо не оформленным организационно и выражающимся в обычаях, традициях.1 Развитие институционализма в 70-80-х гг. XX века получило название теории новой институциональной экономики, сформулированной Д. Нортом. По признанию академика Абалкина Л.И., она «имеет гораздо большее значение для России, чем для других стран, учитывая систему нравственных ценностей, которые традиционно свойственны России, её положению как евразийской страны с огромной территорией и многонациональным составом населения»2.

Рынки позволяют людям использовать их навыки и умения, а также имеющиеся ресурсы для того, чтобы заниматься более производительными видами деятельности, но это возможно только тогда, когда существуют некоторые институты, обеспечивающие поддержку этим рынкам. Это нормативы и правила, механизмы, обеспечивающие реализацию пра-ва, и организации, обеспечивающие рыночные трансакции .

Д. Норт определял институт как совокупность созданных людьми правил и норм, выступающих как ограничения для экономических объектов, а также как соответствующие механизмы защиты и контроля за их соблюдением4. Публичными (общественными) институтами являются законы, а также судебная власть, органы по сбору налогов, регулированию разнообразных видов деятельности, а также органы, занимающиеся контролем за исполнением норм и механизмов реализации прав. Институты необходимы для отражения обязательных правил и норм экономического и общественного поведения всех субъектов хозяйствования.

В этой связи очевидно, что финансовый контроль в целом (во всех его проявлениях) необходим для отражения обязательных правил, норм экономического поведения, механизмов реализации прав всех субъектов хозяйствования, включая государство и его структуры.

В процессе исследования теоретических основ общегосударственного финансового контроля следует принимать во внимание имеющиеся теоретические достижения экономической науки, а также финансового, административного, гражданского, налогового права, интегрировать комплекс проблем налогового, бюджетного, валютного, таможенного законодательства в рамках более общей концепции.

Теоретические исследования российских и зарубежных ученых свидетельствуют о том, что поскольку финансы пронизывают все общественное производство, все уровни хозяйствования, они выступают универсальным орудием контроля.1 Вместе с тем, подходы различных авторов к определению финансового контроля дифференцированы, поскольку категория эта многогранна и многоаспектна.

С одной стороны, это функция государственного управления, по отношению к которому он выступает средством, инструментом реализации политики государства. С другой — сам финансовый контроль можно рассматривать как управленческую деятельность, имеющую свои методы, способы, формы реализации.

## Мировой опыт функционирования общегосударственного финансового контроля

Практика зарубежных стран свидетельствует, что рынок, особенно в период своего развития, эффективен при условии действия «сознательно функционирующих» контрольных механизмов, «учреждения централизованного контроля».1 Поскольку рынок не может служить во всех случаях регулятором экономики, то государство, сознательная деятельность людей играют активную роль в регулировании этого процесса.

Именно в этом заключается одна из главных заслуг Дж. М. Кейнса, который в условиях экономической депрессии конца 20-х - начале 30-х годов XX века предложил новую экономическую стратегию, направленную на сочетание частного интереса с интересами общества. Суть «кейн-сианской» экономической теории исходит из того, что «капитализм не является саморегулирующей системой, способной к бесконечному процветанию; нельзя полагаться на то, что капитализм развивается сам по себе «Саморегулирующий рынок» за руки нас не возьмет и к вершине прогресса не поведет»2.

Во всех странах с устоявшимися демократическими формами управления и с развитой рыночной экономикой действует эффективная система государственных контрольно-ревизионных органов. При этом, организация контроля рассматривается как одно из средств реализации права граждан на получение ими достоверной информации об использовании государственных средств.

В систему государственного контроля входят органы парламентского и правительственного контроля, которые функционируют параллельно и тесно взаимодействуют между собой. При этом органы парламентского контроля осуществляют внешний контроль, а органы прави 31 тельственного контроля - внутренний контроль. Безусловным правилом является верховенство парламентского контрольно-ревизионного органа.

Учреждения парламентского контроля, которые главным образом следят за законностью, правильностью и эффективностью использования средств из государственного бюджета, действует во всех странах. В США — это Главное контрольное управление Конгресса во главе с Генеральным контролером, в Великобритании — Национальный ревизионный совет во главе с Генеральным ревизором, в Канаде - ведомство Генерального ревизора, в Японии - контрольно-ревизионное управление, в Индии - парламентские комитеты государственной отчетности, бюджетных предположений, по делам государственных предприятий, в Финляндии - 5 Государственных ревизоров, в Австралии, ФРГ, Франции, Венгрии, а также в Европейском сообществе - Счетные палаты.

В большинстве стран параллельно с парламентскими действуют также правительственные контрольно-ревизионные системы. В США -это Административно-бюджетное управление при Президенте, система инспекторских служб в федеральных ведомствах, Президентский совет по борьбе с финансовыми злоупотреблениями в правительственных учреждениях («Совет по частности и эффективности»); в Индии - это служба Генерального инспектора и ревизора (департамент ревизий и счетоводства Индии); в Финляндии - Ревизионное управление государственного хозяйства, входящее в Министерство финансов, в Канаде - ведомство Генерального контролера и т.д.

## Расширение сферы общегосударственного финансового контроля в условиях рыночных отношений

Одной из наиболее актуальных проблем современного этапа развития общегосударственного финансового контроля является необходимость четкого определения сферы его действия.

За годы рыночного реформирования существенной трансформации подверглось само представление о государственном секторе экономики и его составляющих.

Как известно из курса экономики общественного сектора, государство в рыночной экономике рассматривается как институт, действующий на рынке и производящий специфический товар — общественные блага и услуги. Для этого оно располагает помимо власти государственной собственностью, государственными финансами и занимается государственным предпринимательством. Система государственного контроля, являясь частью общей системы контроля и аудита, действует во всех сферах государственной деятельности и государственной собственности.

За последние пятнадцать лет пройден путь от тотального огосударствления экономики к весьма значительному сокращению и государственной собственности, и масштабов финансовых ресурсов, перераспределяемых государственным сектором.

При этом подвергается теоретическому переосмыслению, а также организационному, юридическому, экономическому оформлению каждая из составляющих государственного сектора, хотя и в разной степени. Если первая группа проблем, связанных с преобразованиями государственной собственности, разгосударствлением и приватизацией стала первоочередной, превалирующей в реальной экономике и общественном .сознании, другая группа проблем, связанных с реформированием государственного предпринимательства (сокращение числа ГУПов) названа одной из приоритетных целей долгосрочной и среднесрочных программ Правительства Российской Федерации, то третья группа проблем, направленная на совершенствование управления государственными и муниципальными финансами, связана с теоретическим обоснованием и практическим использованием государственной и муниципальной казны, нуждается, на наш взгляд в интенсивной разработке и внедрении.

Государственный сектор экономики России и все его составляющие - государственные и муниципальные финансы, государственная собственность, государственное предпринимательство претерпели существенные изменения за годы экономических реформ.

Что касается государственных и муниципальных финансов, их величина (доходы консолидированного бюджета и государственных социальных внебюджетных фондов) по отношению к ВВП снизилась с 60-70% в советское время до 35-38% ВВП в 1999-2004 гг. Следовательно, через бюджетную систему и государственные внебюджетные фонды перераспределяется в настоящее время не половина, а чуть больше трети валового внутреннего продукта страны.

Текущее состояние государственной собственности характеризуется следующими данными1: более 1 млн. объектов недвижимости закреплено за 9846 федеральными государственными унитарными предприятиями и 37081 федеральными государственными учреждениями; наиболее значимую часть федерального имущества казны составляют акции открытых акционерных обществ (более 4 тыс. акционерных обществ). В казне также значительную часть занимает имущество, ранее запрещенное к приватизации, например, более 54 тыс. объектов недвижимости. Количество участков земли, подлежащее учету, составляет около 10 млн. единиц, из них более 5 млн. относятся к федеральной собственности.