Бахишев Сулудин Джалалович. Финансовый контроль в системе управления государственным сектором экономики : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : СПб., 2003 159 c. РГБ ОД, 61:03-8/2406-6

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА I. СОДЕРЖАНИЕ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ 10

1. Сущность государственного финансового контроля и его роль в управлении экономикой .. 10

2. Генезис финансового контроля в РФ 26

3. Мониторинг как элемент финансового контроля в управлении экономического субъекта 40

ГЛАВА II. ДЕЙСТВУЮЩАЯ СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ 45

1. Классификация финансового контроля 45

2. Нормативно-правовая база финансового контроля 68

3. Проблемы и недостатки финансового контроля 78

4. Зарубежная практика государственного финансового контроля.. 100

ГЛАВА III. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ 112

1. Критерии эффективности финансового контроля 112

2. Методическое обеспечение как основа оптимизации осуществления финансового контроля 125

3. Пути совершенствования финансового контроля 131

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 144

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК 149

**Введение к работе**

Осуществляемые в нашей стране экономические преобразования направлены на создание новой экономической системы, основанной на рыночных отношениях, с дальнейшим изменением доминирующей формы собственности.

Изменение экономической системы предопределяет и качественные преобразования всех рычагов управления, где особое место принадлежит контролю. На нынешнем этапе развития экономики с появлением в хозяйственно-финансовой деятельности государства различных форм собственности одним из важнейших звеньев системы контроля стал финансовый контроль, чьим функциональным назначением является проверка законности и целесообразности действий в сфере образования и использования денежных фондов государства и органов местного самоуправления с целью эффективного использования финансовых ресурсов во всех сферах экономики для ее стабильного развития.

Актуальность темы исследования определяется тем, что трансформация экономики Российской Федерации в рыночную не только не ослабила, а усилила значение контроля за соблюдением законности в использовании средств государственного бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации. Это связано с усложнениями функций государства, ростом числа пользователей бюджетными средствами, увеличением количества хозяйственных операций с экономическим риском и другими обстоятельствами.

Политические преобразования привели к обострению интереса к контрольной функции органов исполнительной и законодательной властей. Интенсификация международных экономических связей потребовала знания сути и реализации контрольных функций в развитых странах мира, а также развития этой функции, ее организации и методов в нашей стране.

Из отечественного опыта видно, что отсутствие хорошо организованной государством системы финансового контроля отрицательно сказывается на функционировании экономики в условиях рыночных отношений.

Организация и функционирование четкой системы финансового контроля — обязательный и непременный элемент финансовой политики и поэтому совершенствование системы финансового контроля должно осуществляться как звено в общей системе мер перестройки финансового механизма. При этом государство использует финансовый механизм как важнейшее средство контроля за эффективным расходованием государственных ресурсов.

Существующая система органов государственного финансового контроля несовершенна и нуждается в дальнейшем развитии и совершенствовании.

Появившейся в результате экономических преобразований новой политико-экономической структуре общества должна соответствовать и адекватная система государственного финансового контроля, перед которым выдвигают теоретические, методологические и практические проблемы, касающиеся границ его функционирования, соотношений с самостоятельными экономическими субъектами, взаимодействия вышестоящих и нижестоящих звеньев системы государственного финансового контроля.

Концепция развития и становления соответствующих форм и механизмов финансового контроля в системе государственного управления, в государственном и муниципальном секторах экономики и примыкающих к ним финансово-хозяйственных сферах официально не

разработана и не утверждена. Законодательное закрепление государственного финансового контроля, несмотря на сложившиеся предпосылки, отсутствует.

В сфере образования и переподготовки кадров по экономике, менеджменту, хозяйственному праву, основам предпринимательства возникла потребность в более глубоком, чем ранее, изучении методологии и методики организации и проведения контрольных мероприятий. Комплексное их изучение требует использования методов целого ряда фундаментальных и прикладных наук. В настоящее время научно-теоретические исследования, посвященные сущности государственного финансового контроля в соответствии с современным этапом и с учетом развития рыночных отношений, находятся только в стадии изучения и разработки. Не до конца исследованы и определены цели, задачи, функции и принципы государственного финансового контроля, порядок взаимодействия существующих органов государственного финансового контроля, вследствие чего значительно снижается эффективность и результативность их деятельности.

С учетом опыта работы последних лет органов государственного финансового контроля очень важным является классифицирование современного государственного финансового контроля, методов экономического анализа с целью повышения качества и оперативности контрольных мероприятий.

Все вышесказанное обосновывает особую актуальность темы настоящего исследования, что предопределило ее выбор.

Основная цель диссертационного исследования состоит в теоретическом обосновании необходимости государственного финансового контроля, анализа исторического и современного аспектов его развития, разработке путей совершенствования государственного

финансового контроля, обобщении зарубежной практики государственного финансового контроля как необходимого инструмента, обеспечивающего развитие и функционирование любого государства и, особенно, в период проведения социально-экономических преобразований.

Реализация поставленной цели обусловила решение следующих задач:

• определить сущность и функции ГФК;

• исследовать методологические основы организации ГФК и классифицировать его виды, формы и методы;

• обосновать и аргументировать необходимость координации деятельности органов ГФК;

• разработать предложения, направленные на , повышение эффективности ГФК и систематизировать факторы, ее определяющие;

• предложить основные направления совершенствования ГФК в РФ на основе изучения и обобщения отечественного и зарубежного опыта.

Объектом исследования является деятельность органов государственной власти и управления по контролю за формированием и использованием централизованных денежных фондов, а предметом исследования - теоретические и практические вопросы организации ГФК и деятельности его органов в условиях рыночной экономики, как на уровне федерации, так и на уровне ее субъектов.

Теоретической и методологической базой проведенного исследования послужили научные труды как отечественных, так и зарубежных ученых-теоретиков государственных финансов и государственного финансового контроля: И.А. Белобжецкого, В.В. Бурцева, Э А. Вознесенского, О.В. Врублевской, О.Н. Горбуновой,

Ю.А. Данилевского, профессора Крушвиц (Германия), Л. Н. Овсянникова, С. П. Опенышева, М. В. Романовского, Р.Г. Сомоева, В. М. Родионовой, Б. М. Сабанти, доктора Хикса (США), СО. Шохина и других ученых и практиков. Также были использованы экономические исследования, проведенные в отраслевых НИИ, выполненные по проблемам государственных финансов, бюджетного хозяйства, государственного финансового контроля применительно к условиям рыночной экономики.

Автором изучены и использованы в ходе исследования фундаментальная и специальная отечественная и зарубежная литература, отечественные нормативно-правовые акты в области финансового контроля, что в целом составило теоретическую базу исследуемой темы.

Концептуальной основой исследования являются содержание и сущность государственного финансового контроля как интегрирующей системы неразрывно связанных между собой элементов, неотъемлемой органической части социально ориентированной рыночной экономики.

В ходе исследования автор стремился обеспечить комплексный подход к проблеме организации и методологии государственного финансового контроля в условиях трансформации экономики и освоения рыночных технологий.

Научная новизна и наиболее существенные результаты исследования заключаются в следующем:

- дано авторское определение государственного финансового

контроля в отсутствие легитимно установленного;

- на основе системного и критического анализа теоретических

положений сформулированы принципы государственного финансового

контроля;

- теоретически обоснованы и определены функции государственного финансового контроля;

- теоретически обоснована необходимость координации взаимодействия органов государственного финансового контроля;

- на основе проведенного анализа дана классификация эффективности финансового контроля и определены его критерии;

- аргументирована необходимость установления уголовной ответственности за нецелевое использование бюджетных средств с внесением соответствующих поправок в действующее законодательство;

- предложены и обоснованы пути совершенствования государственного финансового контроля в РФ;

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в доведении ряда теоретических положений и выводов до конкретных рекомендаций и предложений, направленных на совершенствование организации системы государственного финансового контроля в условиях множественности ее субъектов, на повышение качества принимаемых решений по эффективному использованию бюджетных средств.

Основные положения могут быть использованы как в законотворческой работе, так и для дальнейшего развития теоретических положений государственного финансового контроля и его составных частей.

Результаты выполненного исследования получили апробацию в печати в виде публикаций.

Публикации. По теме исследования опубликованы 2 работы общим объемом 0,5 п.л.

Структура диссертационной работы определяется логикой

исследования и отражена в содержании диссертационной работы, состоящей из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы.

Во введении обосновываются актуальность, Теоретическая и практическая значимость темы диссертации, цель, задачи и объект исследования, определяются методологические и теоретические основы и научная новизна диссертационной работы.

Первая глава посвящена раскрытию сущности и содержания государственного финансового контроля как необходимого элемента в управлении экономикой, определяются объекты и сферы применения государственного финансового контроля, раскрывается понятие и принципы государственного финансового контроля, проводится классификация методов финансового контроля, применяемых в процессе осуществления государственного финансового контроля.

Для выработки возможных направлений совершенствования

государственного финансового контроля во второй главе

анализируется действующая система государственного финансового контроля, представляющая интерес с позиций практического применения и правовая регламентация деятельности контрольных органов. На основании данного анализа вносятся предложения по совершенствованию государственного финансового контроля.

В третьей главе в качестве результата проведенного исследования теоретических и практических аспектов осуществления государственного финансового контроля и методов его проведения, рассматриваются основные направления совершенствования государственного финансового контроля.

В заключении приводятся основные выводы и предложения полученные в ходе исследования.

## Сущность государственного финансового контроля и его роль в управлении экономикой

В широком смысле контроль - это процесс, обеспечивающий функционирование объекта в соответствии с принятым управленческим решением, направленным на успешное достижение поставленных целей.

Финансовый контроль выступает как одна из форм управленческой деятельности. Специалисты управленцы-теоретики трактуют контроль как особую стадию управленческого цикла и выделяют в качестве основных стадий управленческой деятельности такие, как определение цели, выполнение принятого решения и контроль исполнения. При таком подходе, на наш взгляд, отражается только одна грань данного явления с точки зрения научных исследований. Рядом исследователей предлагается рассматривать контроль как вид деятельности. Э.А. Вознесенский выделяет, в основном, объект и цель контроля и считает, что "финансовый контроль при социализме - деятельность государственных и общественных органов, состоящая в проверке обоснованности процессов формирования и использования централизованных и децентрализованных денежных фондов в целях соблюдения плановых пропорций в расширенном социалистическом воспроизводстве"!.

В.Г. Афанасьев считает, что "контроль — это труд по наблюдению и проверке соответствия процесса функционирования объекта принятым управленческим решениям: законам, планам, нормам, стандартам, правилам, приказам и т.п.; выявлению результатов воздействия субъекта на объект, допущенных отклонений от требований управленческих решений, от принятых принципов организации и регулирования. Выявляя отклонения и их причины, работники контроля определяют пути корригирования организации объекта управления, способы воздействия на объект с целью преодоления отклонений, устранения препятствий на пути оптимального функционирования системы"1 .

А. Н. Козырин утверждает, что "под финансовым контролем следует понимать осуществляемую с использованием специфических организационных форм и методов деятельности государственных органов, а в ряде случаев и не государственных органов, наделенных законами, соответствующими полномочиями в целях установления законности и достоверности финансовых операций, объективной оценки экономической эффективности финансово-хозяйственной деятельности и выявления резервов ее повышения, увеличения доходных поступлений в бюджет и сохранности государственной собственности"2.

## Классификация финансового контроля

Распределение объектов, явлений и категорий по разрядам или классам в зависимости от их общих признаков, характеризующих связи между объектами в единой системе, в науке принято считать классификацией. Для организации и функционирования системы финансового контроля и в целях их качественного научного анализа необходимо производить классификацию финансового контроля. На наш взгляд, очень четким является высказывание Ю. М. Иткина о теоретической и практической необходимости определения видов контроля, о его классификации: "Чтобы избежать ошибок в становлении новой системы контроля в рыночных условиях хозяйствования, нам надо, прежде всего, разобраться в существе вопроса о видах контроля. Определение вида является главным при классификации контроля. Исходя из вида контроля, должны определяться его субъекты и характер контрольный деятельности"1.

На современном этапе в условиях кардинальных преобразований в политическом и государственном устройстве РФ, в формах и методах управления народным хозяйством, в том числе реорганизации контрольных органов, совершенно справедливым является утверждение Э. А. Вознесенского о том, что "субъекты контроля не являются раз и навсегда данными, поскольку предмет их деятельности - объекты контроля -находятся в постоянной динамике. Весьма важной в этой связи является своевременная модификация деятельности субъектов контроля" .

В экономической литературе существуют различные точки зрения относительно классификации государственного финансового контроля, что связано с неоднозначным трактованием его содержания, отсутствием единства в выборе признаков классификации. В научной литературе финансовый контроль традиционно разделяется на государственный, внутрихозяйственный и независимый.

Классификация финансового контроля возможна по нескольким основаниям: видам, формам и методам осуществления.

Как полагает Э. А. Вознесенский, "финансовый контроль должен быть разделен на два вида в зависимости от субъектов контроля: государственный и общественный. Различия этих двух видов обусловлены объемом властных полномочий названных субъектов, правовой регламентацией их деятельности, характером применяемых мер воздействия и т.д."2.

Вид - это составная часть, выражающая содержание единого целого с элементами контрольных функций, объектами контроля и с отличиями в методах осуществления контрольных действий.

## Критерии эффективности финансового контроля

На нынешнем этапе основная стратегия государственного финансового контроля концентрируется на оценке результатов деятельности преимущественно с точки зрения материальных и финансовых затрат, а именно, установления - потрачены деньги целевым назначением или они израсходованы на другие цели.

Сам по себе процесс организации финансового контроля связан с большими затратами, которые могут быть оправданы получением экономического эффекта. Эффективность каждого контрольного мероприятия оценивается не только нарушениями, отраженными в акте проверки или ревизии и выраженными в конкретных цифрах ущерба. В этом вопросе не менее важным является то, что:

1. Создается почва для неповторения подобных нарушений в контролируемой организации в перспективе.

2. Контроль оказывает психологически сдерживающее влияние на руководителей других организаций, информированных о достаточно жестких мерах воздействия к нарушителям.

3. Любой контрольный орган по своей природе является отличным средством повышения квалификации и воспитания дисциплины кадров.

Основным критерием определения эффективности как конечного результата является совокупность объективных последствий финансового контроля. Появлению такого результата способствует наличие знаний о содержании деятельности контролирующего органа, о реакции субъекта контроля на его действия, об изменениях в управленческой деятельности, происходящих под влиянием контроля. Немаловажное значение в данном аспекте имеет учет практических последствий контроля в управленческой деятельности, учитывая, что под эффективностью понимается достижение положительного результата не всеми методами, а только теми, которые являются следствием контроля. Однако в связи с наметившейся тенденцией роста объема государственных инвестиций в программы социально-экономического развития требования повышения эффективности расходования бюджетных средств органам государственного финансового контроля придется выбирать новые методы в организации своей деятельности, более четко определять критерии отбора контролируемых программ.

Основной обязанностью органа государственного финансового контроля при выявлении недостатков и нарушений в результате проведения контрольного мероприятия, должно стать не только принятие карательных мер к виновным, но и указание путей по искоренению допущенных нарушений.

При уточнении результатов финансового контроля важное значение приобретает учет расходов, связанный с затратами, сопровождающими контроль. При этом целесообразно более предметно обращать внимание на то, соответствуют ли результаты реализации контрольного мероприятия поставленным целям, не превышают ли расходы по мероприятию установленные размеры и соизмеримы ли они с выгодами от осуществления контрольного мероприятия; решаются ли задачи контрольного мероприятия. Если не решаются, есть ли какая-либо необходимость в продолжении контрольного мероприятия, является ли данное контрольное мероприятие самым эффективным, приемлемым и наиболее экономичным способом достижения поставленных целей.