Цеханов Олег Васильевич. Государственный финансовый контроль в системе рыночной реализации федеральных целевых программ : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Москва, 2001 266 c. РГБ ОД, 61:01-8/2909-7

**Содержание к диссертации**

Введение

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ И ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ЦЕЛЕВЫЕ ПРОГРАММЫ КАК СИСТЕМЫ

Социально-экономическое содержание государственного финансового контроля

Формирование государственного финансового контроля в новых экономических условиях.

Счетная палата РФ как его высший орган

Федеральные целевые программы как объект государственного финансового контроля

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ В СОЦИАЛЬНОЙ И НАУЧНОЙ СФЕРАХ (НА ПРИМЕРЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РФ

Опыт государственного финансового контроля целевого использования средств в современных условиях

Методика, организация контроля и управления реализацией федеральных целевых программ

Финансовый контроль как инструмент сохранения государственных средств и повышения эффективности федеральных целевых программ

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 152

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ 160

ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

ПРИЛОЖЕНИЕ 171

**Введение к работе**

Актуальность исследования системы государственного финансового контроля представляет серьезный общественный интерес как в теоретическом, так и практическом смыслах. Экономические и политические преобразования в Российской Федерации в начале 90-х годов привели к существенной трансформации действовавшей в стране системы государственного финансового контроля и постепенному ее приближению к западной модели. В результате появились новые органы государственного финансового контроля, как на федеральном уровне, так и во многих субъектах Федерации. Возник также аудиторский контроль. Наряду с государственными, действуют негосударственные контролирующие службы (аудиторы), осуществляющие на договорной основе (за определенную плату) по заказу самих предприятий или соответствующих контролирующих и правоохранительных органов проверку достоверности отчетной документации и законности финансовых операций.

Анализ показывает, что на начальном этапе рыночных преобразований многие вопросы, связанные с развитием и совершенствованием системы государственного финансового контроля, не получили необходимой политической поддержки, требуемого законодательного обеспечения и должного научного и методического обоснования. Сама система была значительно ослаблена. В частности, ликвидирована такая эффективная форма всеобъемлющего общественно-государственного контроля за целевым и рациональным использованием государственных средств, финансовых и материальных ресурсов, каковой являлись органы народного контроля. Значительно ослаблен ведомственный контроль. Меньше уделяется внимания организации внутреннего контроля в бюджетных учреждениях.

Между тем, государственный финансовый контроль осуществляется во всех развитых странах. Финансовые аспекты деятельности государства в условиях рыночной экономики не только не упрощаются а, наоборот, усложняются. Это особенно характерно для России в связи с активным привлечением к удовлетворению общественных нужд коммерческих структур, использованием уполномоченных коммерческих банков и инфраструктуры других финансово-кредитных учреждений для обслуживания государственных финансов. Ведь рыночные отношения не отменяют необходимости принятия мер по устранению недостатков и предупреждению финансовых нарушений. В условиях рынка также необходимо систематически проводить ревизии или проверки финансовой деятельности министерств, ведомств, предприятий, учреждений и организаций всех форм собственности, которые используют государственную собственность, расходуют бюджетные средства, пользуются налоговыми или таможенными льготами, уплачивают налоги и другие обязательные платежи в бюджет и внебюджетные фонды.

Финансовый контроль государства обеспечивает неотъемлемую в экономике обратную связь, систематическую сверку планов и фактических результатов, что является необходимым условием принятия правильных управленческих решений. Государственный финансовый контроль во многом помогает избежать ошибок, допущение которых финансово-экономической сфере обходятся очень дорого.

Кроме того, хорошо поставленная система государственного финансового контроля способствует и большему достижению принципов социальной справедливости, без чего невозможно сформировать доверие людей к центральной и региональным властям.

Нельзя сказать, что вопросам государственного финансового контроля в отечественной и зарубежной научной литературе не уделялось внимания. Наибольший вклад в их исследование вносят работы И.А. Белобжецкого, Н.Т. Белухи, О.А. Вознесенского, Ю.А. Данилевского, П.В. Черноморда, СО. Шохина, Н.Д. Погосяна, М. Фридмена, Э.А. Липакса, Мерилл Линга, Лимперта Хайнца и др.

Вместе с тем, ни уровень научного поиска, ни деятельность существующих в Российской Федерации органов государственного финансового контроля пока нельзя признать достаточно эффективными и совершенными. Именно поэтому имеется настоятельная необходимость в их углублении и улучшении, что и обусловило выбор темы настоящего исследования.

Целью диссертации является исследование теоретических, методических и организационных основ государственного финансового контроля и разработка практических рекомендаций по его совершенствованию на примере контроля за реализацией федеральных целевых программ в социальной сфере и науке, осуществляемого Счетной палатой РФ.

Исходя из поставленной цели, в работе предусмотрено решение следующих задач:

- исследовать сущность государственного финансового контроля как системы;

- дать более глубокое теоретическое обоснование объективной необходимости формирования государственного финансового контроля в новых экономических условиях;

- обобщить опыт функционирования Счетной палаты РФ, предложив пути совершенствования ее деятельности на основе программно-целевых методов контроля в условиях перехода к рыночным отношениям;

- раскрыть экономическое содержание федеральных целевых программ как действенных инструментов реализации экономической политики государства;

- исследовать практику государственного финансового контроля федеральных целевых программ на примере социальной и научной сфер экономики;

разработать методические рекомендации и конкретные предложения по совершенствованию контрольной работы на различных стадиях формирования и реализации федеральных целевых программ.

Объектом диссертационного исследования являются министерства, ведомства, их учреждения - государственные заказчики и исполнители федеральных целевых программ, а также контрольные структуры Счетной палаты РФ, осуществляющих свою деятельность в социальной и научной сферах.

Предметом исследования выступают экономические отношения возникающие в сфере государственного финансового контроля в процессе проверок и ревизий при реализации федеральных целевых программ в социальной и научной сферах.

Теоретико-методологической базой исследования служат теоретические положения и выводы, методические принципы, содержащиеся в фундаментальных и прикладных исследованиях известных отечественных и зарубежных авторов по проблемам государственного финансового контроля, регулирования рыночной экономики, системного анализа и учета, влияние факторов экономического роста, программирования и планирования социально-экономических процессов.

В работе применен логико-теоретический, системный финансовый анализ, диалектический метод, рассматривающий явления и процессы в их постоянном развитии и взаимосвязи. Использованы статистические материалы, конкретный опыт работы органов финансового контроля, на примере Счетной палаты РФ.

В качестве информационной базы в диссертации использовались Законы Российской Федерации, Указы Президента и постановления Правительства Российской Федерации, другие правовые акты и методические документы, концепции, экспертные заключения, материалы научных конференций и семинаров, а также научные разработки, связанные с темой данного исследования. Использованы также статистические сборники Госкомстата РФ, материалы отраслевых и академических научно-исследовательских институтов, сведения, приводимые в периодической печати.

Большой информационный материал персонально обобщен автором при его участии в проверках Счетной палаты по реализации социально-экономических федеральных целевых программ.

Основные результаты, полученные лично соискателем и их научная новизна, состоят в следующем:

1. Конкретизирована сущность государственного финансового контроля, которая в авторском понимании означает не только сферу, вид или процесс деятельности органов государственного управления, методы или формы их исполнительно-распорядительного функционирования, как отмечается в научной литературе, но и функцию управления. Последняя представляет собой, по мнению автора, систему наблюдения и оценки обоснованности и эффективности принятия управленческих решений, выявления степени их реализации, наличия отклонений от установленных норм и неблагоприятных ситуаций, о которых целесообразно своевременно информировать компетентные органы, способные принять действенные меры к улучшению положения дел.

2. Раскрыта ретроспектива отечественного государственного финансового контроля и выявлены новые тенденции его становления в реформенные 90-е годы рубежа второго и третьего тысячелетий. Диссертант полагает, что государственный финансовый контроль все более конкретизируется в сфере макроэкономических процессов, включая контроль за стоимостными пропорциями движения ВВП, денежной массой, формированием и использованием фондов денежных средств, поступающих в распоряжение общества. В работе показано, что происходит в конечном счете определенный сдвиг от последующего в сторону предварительного контроля и др.

3. По существу впервые в научной литературе дана содержательная характеристика федеральных целевых программ как таковых, рассмотрена их структура, цели, задачи, сроки и этапы реализации, классификация по государственному статусу, функциональной ориентации и срокам осуществления. Предложены основные критерии отбора проблем для решения программными методами на федеральном уровне, среди которых: а) существенная значимость для страны осуществления крупных структурных изменений и повышения эффективности экономики, отдельных ее отраслей и регионов, социальной сферы; б) принципиальная новизна и высокая эффективность в перспективе технических, организационных и иных мероприятий по широкомасштабному распространению прогрессивных научно-технических новшеств и достижению на этой основе заметного экономического роста; в) взаимоувязанность программных мероприятий (заданий), требующая целевого управления межотраслевыми связями технологически сопряженных отраслей в ходе их реализации.

4. Уточнены применительно к новым условиям и новым органам методические основы финансового контроля федеральных целевых программ, и представлены в виде контрольных показателей, которые охватывают всю цепочку - от подготовки, начала ревизии до ее завершения и устранения выявленных недостатков. Рекомендуемая система показателей представлена диссертантом в виде матрицы, в которой выделены три группы данных: а) об уровне ресурсного обеспечения; б) специальные; в) результативные показатели федеральных целевых программ.

Определено также содержание понятия «жизненный цикл» федеральной целевой программы, охватывающего формирование программы; выполнение программных задач; внедрение и использование конечных результатов программных разработок.

5. Обобщена практика государственного финансового контроля федеральных целевых программ на примере деятельности Счетной палаты РФ в социальной и научной сферах, которая по существу впервые в таком объеме и аналитическом изложении представлена научной общественности. Основные из них - президентская программа «Развитие и сохранение культуры и искусства Российской Федерации» Минкультуры РФ; «Дети семей беженцев и вынужденных переселенцев» ФМС России; программа «Социальная поддержка инвалидов» Минздрава РФ; программа «Развитие образования» Минобразования РФ и др.

6. Предложено существенное расширение и повышение роли паспорта федеральной целевой программы. Дана новая форма паспорта улучшенного содержания и предложено обуславливающая его перевод из пассивного документа в более полный официальный контрольно-учетный документ, важной функцией которого является сопровождение программы в течение всего периода ее реализации. Рекомендуется фиксировать в паспорте не только стартовые сведения, но и фактически достигнутые показатели.

Практическая значимость исследования выражается в возможности применения полученных результатов и рекомендаций в практической работе государственными органами исполнительной власти в процессе формирования федеральных и региональных целевых программ социально-экономического развития, а также осуществления контроля за ходом их исполнения. Они могут быть полезны для использования при дальнейшем совершенствовании конкурсно-контрактного механизма государственного регулирования и программирования, а также при подготовке учебных пособий и преподавании спецкурсов, связанных с формированием и реализацией целевых программ на различных уровнях хозяйствования. Выводы автора имеют как научно-теоретическое, так и практическое значение.

Апробация результатов диссертации осуществлена в деятельности Счетной палаты Российской Федерации в ходе проводимых ею контрольных мероприятий федеральных целевых программ в социальной и научной сфере. Автор лично участвовал в ряде проверок, организуемых Счетной палатой; докладывал о их содержании как руководству проверяемых объектов, так и на Коллегии высшего органа государственного финансового контроля страны. Кроме того, основные теоретические, методические положения и практические выводы диссертации изложены в двух публикациях автора общим объемом 3.7 п.л.

Структура диссертации определяется общей концепцией, целью, задачами и логикой исследования. Работа состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, списка использованных источников и литературы и приложения.

## Социально-экономическое содержание государственного финансового контроля

Современные научные разработки по проблемам контроля характеризуются, как показывает анализ, разносторонним подходом представителей ряда наук к анализу его сущности. Исследование различных точек зрения на контроль показывает, что их расхождения возникают, как правило, из-за преувеличения значения того или иного элемента контроля.

Часть экономистов, юристов и социологов рассматривают контроль как сферу деятельности органов государственного и хозяйственного управления и определяют его как метод или форму исполнительно-распорядительной (управленческой) деятельности. Как отмечает Е.А. Кочерин, «контроль сводится к сравнению фактических результатов с установленными показателями и к принятию в случае необходимости корректирующих мер» . По его мнению, финансовый контроль - это особый вид деятельности, которая имеет целевую направленность, определенное содержание и способы ее осуществления и которую следует рассматривать как самостоятельную функцию управления.

Другая группа ученых и специалистов рассматривает контроль как вид деятельности. А.Н. Козырин, например, утверждает, что «под финансовым контролем следует понимать осуществляемую с использованием специфических организационных форм и методов деятельность государственных органов, в ряде случаев и негосударственных органов, наделенных законом 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

## Формирование государственного финансового контроля в новых экономических условиях.

Возникновение финансового контроля можно отнести к 1654 г., когда был издан государев Счетный приказ, согласно которому следовало осуществлять ревизию полкового жалованья (см. приложение 3).

Государственный финансовый контроль - не самоцель, а неотъемлемая часть системы регулирования экономики. Посредством государственного финансового контроля выявляются отклонения от утвержденных показателей бюджета и нарушения законности, факты нецелевого и неэффективного использования финансовых ресурсов и государственной собственности. Это позволяет своевременно принять корректирующие меры, привлечь к ответственности виновных лиц, получить компенсацию за причиненный государству ущерб и осуществить мероприятия по предотвращению нарушений в будущем.

Высшие органы государственного финансового контроля за целевым и эффективным использованием государственных средств исторически имели важное значение, им принадлежала заметная роль в соблюдении режима расходования бюджетных средств, защиты имущественных интересов общества. Вот почему государственный финансовый контроль и в переходной экономике призван обеспечивать защиту экономических и финансовых интересов страны, способствовать единой финансово -кредитной и денежной политики. Выполняя позитивные, созидательные функции, органы государственного финансового контроля организуют также проверки фактического выполнения решений, принятых по результатам аналитических и контрольных мероприятий. Этим самым они стремятся доводить дело до полного исправления выявленных нарушений, привлечения к ответственности виновных лиц и, самое главное, -добиваться устранения недостатков, препятствующих нормальному развитию проверенных учреждений и организаций, соответствующей отрасли, экономики в целом. В конечном счете, они способствуют дальнейшему улучшению финансово-хозяйственной деятельности проверенных объектов, эффективному выполнению ими основной (производственной) деятельности.

В условиях экономической нестабильности настоятельным требованием стало наведение порядка в управлении государственными финансами и имуществом, создание предпосылок для эффективного использования инструментов государственной экономической политики.

Важный инструмент этой политики - двухуровневая система государственного финансового контроля. Первый уровень - внешний контроль, который возложен на несколько государственных органов и учреждений, в том числе конституционный орган - Счетную палату Российской Федерации, и второй уровень - внутренний контроль, который проводят органы исполнительной власти и другие организации в соответствии с действующим законодательством о них.

За сравнительно небольшой период времени, произошло становление, укрепление и развитие Счетной палаты, организационное и функциональное формирование ее как независимого органа государственного финансового контроля в системе контрольных органов Российской Федерации.

В процессе реализации своих основных задач Счетная палата страны осуществляет контрольно-ревизионную, экспертно-аналитическую, информационную и иные виды деятельности. Она обеспечивает единую систему контроля за исполнением федерального бюджета и внебюджетных фондов, а также за использованием государственной собственности, контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и внебюджетных фондов.

В настоящее время научно обоснованная методология государственного финансового контроля находится в стадии становления. Экспертиза показателей эффективности работы органов финансового контроля требует совершенствования.

Оценивать эффективность работы Счетной палаты только на основании выявленных нарушений действующих норм финансового законодательства (чем больше нарушений и чем больше вероятность их выявления, тем выше эффективность их деятельности), вероятно, неправильно. Необходимо выработать такие критерии и подходы к оценке эффективности финансово-контрольной работы, которые отражали бы не только выполнение функций, возложенных на органы контроля, но и комплексно оценивали эффективность деятельности проверяемого объекта, выявляли узкие места, неиспользованные резервы.

## Опыт государственного финансового контроля целевого использования средств в современных условиях

В общем объеме расходов федерального бюджета на все федеральные целевые программы, абсолютные расходы и удельный вес (государственные инвестиции, НИОКР, прочие нужды) объединенные разделом «Неотложные вопросы социальной сферы» составляют (в деноминированных рублях, в процентах): в 1996 г. - 7337,62 млн. рублей, или 14,7% от общего объема расходов на федеральные целевые программы, в 1997 г. - 7895,75 млн. рублей, или 13,6%, в 1998 г. - 7715,96 млн. рублей, или 20,7%, в 1999 г. -6649,56 млн. рублей, или 20,5% (без учета финансирования из дополнительных источников).

Анализ показывает, что в структуре общих расходов федерального бюджета на программы по разделу «Неотложные вопросы социальной сферы» произошло сокращение удельного веса расходов на государственные инвестиции (28,3% в 1996 г., 22,1% в 1997 г., 18,4% в 1998 г. и 11,2% в 1999 г.) и увеличение доли расходов на «прочие нужды» (70,5% в 1996 г., 76,9% в 1997 г., 80,7% в 1998 г., 86,8% в 1999 г.) и НИОКР (с 1,2% в 1996 г. до 2,0% в 1999 г.).

На реализацию федеральных целевых программ по разделу «Наука» расходы федерального бюджета составили в 1996 г. - 4225,65 млн. рублей, или 8,5% от общего объема таких расходов, в 1997 г. - 6330,05 млн. рублей, или 10,9%о, в 1998 г. - 5173,12 млн. рублей, или 13,9%, в 1999 г. - 4521,81 млн. рублей, или 13,9% (без учета финансирования из дополнительных источников).

В структуре общих расходов федерального бюджета на программы по разделу «Наука» удельный вес расходов на НИОКР увеличился с 79,9% в 1996 г. до 89,8% в 1999 г., а доля расходов на государственные инвестиции за указанный период сократилась с 20,1% до 1,7%.

Уменьшение расходов федерального бюджета на государственные инвестиции по федеральным целевым программам связано с сокращением общего объема расходов на эти цели по федеральной адресной инвестиционной программе, которое сократилось с 29184,5 млн. рублей в 1996 г. до 6330,1 млн. рублей в 1999 г., или в 4,6 раза, в том числе по «Социальному комплексу» - в 4,9 раза, по разделу «Наука» - в 4,4 раза.

Произошли существенные изменения в объемах и структуре расходов по отдельным наиболее значимым программам социальной сферы и науки. Так, в Федеральном законе «О федеральном бюджете на 1996 год» на президентскую программу «Дети России» (в составе 7 программ) предусматривалось выделить 673,83 млн. рублей. Из них - государственные инвестиции - 512,0 млн. рублей, или 76,0% от общего объема расходов на программу; НИОКР - 17,42 млн. рублей, или 2,6%; прочие нужды - 144,41 млн. рублей, или 21,4%. Федеральным законом «О федеральном бюджете на 1999 год» на программу «Дети России» (в составе 11 программ) общий объем расходов установлен в сумме 707,17 млн. рублей, из которых: государственные инвестиции - 245,6 млн. рублей, или 34,7% от общего объема расходов; НИОКР - 40,66 млн. рублей, или 5,7%; прочие нужды -420,91 млн. рублей, или 59,6%.

Таким образом, имеет место сокращение государственных инвестиций и увеличение расходов на прочие нужды. При этом следует отметить, что прогнозом на 1999 г. по президентской программе «Дети России» было намечено укрепление материально-технической базы учреждений для детей-сирот, а именно: завершение строительства 35 домов-интернатов, 9 объектов здравоохранения; дооснащение детских учреждений медицинским и специализированным оборудованием и др.

Уменьшаются объемы финансирования из федерального бюджета Федеральной миграционной программы. Ее задачами, как известно, являются преодоление негативных, стихийно развивающихся процессов миграции, создание условий для реализации прав мигрантов, организация системы иммиграционного контроля, размещение и обустройство мигрантов, выплата долговременных ссуд на приобретение и строительство жилья, компенсационные выплаты гражданам, пострадавшим в результате внутренних военных конфликтов. Если в 1996 г. расходы федерального бюджета на финансирование Федеральной миграционной программы были установлены в сумме 2198,35 млн. рублей, в 1997 г. - 2419,18 млн. рублей, то в 1998 г. - 1839,57 млн. рублей, в 1999 г. - 1323,49 млн. рублей, т.е. за указанный период расходы на программу сокращены более чем в 1,7 раза.