Пашнанов Мерген Эрдниевич. Организация и эффективность внешнего финансового контроля бюджетных расходов : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Волгоград, 2004 224 c. РГБ ОД, 61:04-8/3078

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1 .Теоретические основы государственного финансового контроля 10

1.1. Финансовый контроль как отрасль научных знаний и сфера практической деятельности 10

1.2. Цель, задачи и функции финансового контроля 27

1.3. Внешний финансовый контроль: исторический и зарубежный опыт 52

Глава 2. Механизм внешнего финансового контроля бюджетных расходов 77

2.1. Институциональный блок механизма финансового контроля 77

2.2. Проблемы правового обеспечения механизма государственного финансового контроля 88

2.3. Информатизация внешнего финансового контроля 102

2.4. Организационный и коммуникационный блоки механизма государственного финансового контроля 110

2.5. Проблемы и актуальные направления развития методического блока механизма финансового контроля 122

Глава 3. Эффективность внешнего финансового контроля 134

3.1. Эффективность бюджетных расходов и эффект государственного финансового контроля 134

3.2. Организация и эффективность внешнего финансового контроля в субъектах федерации 149

3.3. Внешний муниципальный финансовый контроль 163

Заключение 170

Список используемой литературы 178

Приложения

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования. В**целях повышения эффективности управления государственными финансовыми ресурсами необходимо наличие многих факторов, одним из которых является создание полноценной системы государственного финансового контроля. Многие негативные моменты в развитии экономики России в период рыночных преобразований (нецелевое использование государственных средств, кризис бюджетной и финансовой систем, утечка капитала за границу и др.) убедительно доказали, что финансовый контроль объективно необходим экономической системе. Его роль за неукоснительным исполнением закона всеми физическими и юридическими лицами, прежде всего, государственными учреждениями и органами власти всех уровней должна возрасти. Действенный финансовый контроль поможет избежать ошибок, усугубляющих финансовую угрозу экономике и обществу. Профессионально поставленная система финансового контроля будет способствовать более активному привлечению иностранных партнеров и инвесторов, для которых она является важным фактором формирования доверия к федеральной и региональным властям.

В настоящее время в России создано и функционирует множество государственных органов и служб, осуществляющих финансовый контроль. В деятельности указанных органов отсутствует четкое взаимодействие в смысле их взаимосвязи и взаимодополнительности. Их функции, статус и сферы контрольной деятельности определяют различные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства и другие нормативно-правовые акты. Зачастую данные законодательные и правовые акты не только не обеспечивают системности государственного финансового контроля, а, напротив, устанавливают неэффективные дублирование и параллелизм в его осуществлении. Планы работ и контрольных мероприятий между учреждениями в основном не согласовываются.

Острой проблемой российской контрольной практики является слабая реакция контролируемых на результаты контроля. На эффективности финансового контроля сказывается отсутствие идеологии контроля в целом и его прочной организационной основы.

В целях обеспечения финансовой безопасности экономики большее внимание необходимо уделять контролю за средствами государства в момент их планирования, распределения, выделения и расходования, т.е. предварительному и текущему финансовому контролю. Необходимость укрепления позиций государства именно на этих направлениях вызвана тем, что больший экономический эффект достигается в случае предупреждения финансовых нарушений.

Теория и методология государственного финансового контроля остается по-прежнему малоразработанной. Отечественная наука не имеет сейчас общепризнанной концепции развития государственного финансового контроля, что является следствием традиционной недооценки его роли и значения, а порой и негативного отношения к нему со стороны субъектов воспроизводства.

Для того чтобы укрепить финансовую безопасность страны и создать эффективную систему финансового контроля в современной России, необходимо, в том числе, продолжить теоретические исследования в этой области знаний.

**Степень разработанности проблемы.**Теоретическим проблемам финансов, как структурной первооснове категории финансового контроля посвящены труды А.И. Архипова, А.З. Дадашева, A.M. Бабича, Дж. Ван Хорна, Э.А. Вознесенского, О.В. Врублевской, Л.А. Дробозиной, В.В. Ковалева, Г.М. Колпаковой, A.M. Лаврова, Д.С. Молякова, Ю.М. Осипова, Г.Б. Поляка, Н.Г. Сычёва, В.М. Родионовой, М.В. Романовского, Б.М. Сабанти, В.К. Сенчагова, и др. Однако продолжают оставаться дискуссионными содержание категории «финансы», «финансовая система», определение функций финансов.

Системный подход к исследованию государственного финансового контроля применили **в**своих трудах следующие специалисты в области теории и практики: СА. Агапцов, Г.А. Анисимова, А.А. Астахов, А.А. Ахполов, Е.Н. Бережная, В.В. Бурцев, Э.А. Вознесенский, Ю.М. Воронин, Е.Ю. Грачева, А.З. Дадашев, B.C. Джатиев, А.Ф. Дубиков, Т.В. Каковкина, Е.А. Кочерин, Ю.А. Крохина, И.А. Ланчинский, Д.В. Никольский, СП. Опенышев, В.Г. Пансков, А.А. Пискунов, Б.Г. Преображенский, СН. Рябухин, СП. Сазонов, Ж.М. Саркисян, А.Н. Семиколенных, СВ. Степашин, Е.С Суконников и др. Труды этих ученых стали стимулом к более глубокому исследованию механизма внешнего финансового контроля.

Отдельные элементы механизма финансового контроля в системе обеспечения финансовой безопасности государства отражены в трудах В.В. Бурцева, Ю.М. Кобрина, А.В. Колосова, А.А. Пискунова, СП. Сазонова, В.К. Сенчагова, В.И. Шлейникова.

Эффективность финансового контроля является малоисследованной проблемой и основные постулаты начали разрабатываться в трудах СА. Агапцова, В.М. Родионовой, Б.Г. Преображенского, В.И. Шлейникова.

**Цель исследования**— системно представить механизм внешнего финансового контроля бюджетных расходов и предложить комплекс мер по повышению его эффективности.

Для достижения названной цели поставлен ряд задач:

раскрыть содержание финансового контроля как сферы практической деятельности и научной дисциплины, имеющей свой предмет и методологию;

уточнить функции финансов в условиях рыночных преобразований в экономике и в связи **с**изменением роли государства в её регулировании;

- представить структуру финансового контроля, соответствующего  
современному уровню развития финансовой системы государства и  
усилению роли децентрализованных финансов; уточнить цель, задачи и  
функции государственного контроля бюджетных расходов;

выделить и системно представить основные элементы механизма государственного финансового контроля, предложить направления усиления взаимодействия его отдельных блоков;

отразить специфику современных методов финансового контроля, дать развернутую характеристику их целям, задачам, принципам, объектам и инструментарию;

- дополнить состав абсолютных показателей эффекта государственного  
финансового контроля относительными показателями его эффективности на  
федеральном и региональном уровнях бюджетной системы.

**Объектом исследования**стал внешний финансовый контроль расходов федерального,, регионального и муниципального бюджетов, предметом исследования — совокупность условий, форм и методов эффективного воздействия органов контроля на его объекты в зависимости от уровня бюджетной системы.

**Теоретическую основу исследования**составили классические и современные труды отечественных и зарубежных ученых, создавших в теории государственных и муниципальных финансов концептуальную основу организации и функционирования целостной системы государственного финансового контроля. В исследованиях автор опирался на основные положения Лимской декларации руководящих принципов контроля, Декларации «Об общих принципах деятельности высших органов финансового контроля государств — участников «Содружества Независимых Государств», принятой в Киеве 8 июня 2001 года, федеральные законы и законы субъектов федерации, определяющие статус государственного финансового контроля.

**Методологическую базу исследования**создали категории материалистической диалектики «общее — особенное», «внутреннее — внешнее»,, «форма — содержание», системный подход, компаративный анализ, анализ рядов динамики, индикативный анализ, аналогия, дедукция, графическое моделирование.

**Эмпирической базой исследования**послужили информация Международной неправительственной организации высших контрольных органов - ИНТОСАИ - **о**стандартах контрольно-ревизионной деятельности; сведения Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации, годовые отчеты Счетной Палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов субъектов федерации, отчеты об исполнении федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ по доходам и расходам, факты, опубликованные в экономической литературе, информационные ресурсы сети Internet.

**Научная новизна исследования**заключается в следующем:

обоснована двойственная природа финансового контроля как отрасли научных знаний и сферы практической деятельности контрольных органов; уточнены предмет и метод научной дисциплины, раскрывающей сущность финансового контроля, её место и значение в ряду других финансовых дисциплин; предложена формулировка цели государственного финансового контроля, в которой акцентирована необходимость обеспечения финансовой безопасности страны и ее регионов путем повышения эффективности бюджетных расходов; детализированы задачи государственного финансового контроля за расходами бюджетов всех уровней с учетом их общественной эффективности;

выявлено, что с развитием финансовой системы государства, усилением роли децентрализации финансов, формированием финансовых рынков и института финансовых посредников структура финансового контроля значительно усложняется за счет децентрализованных форм организации его субъектов; предложен расширенный перечень форм децентрализованного контроля: муниципальный, независимый (аудиторский), финансово-кредитных учреждений, ведомственный, корпоративный (межфирменный и внутрифирменный), общественный;

представлена авторская трактовка основной функции государственного финансового контроля, которая состоит в обеспечении обратной связи между субъектами и объектами финансового управления; в качестве производных

**8**функций обоснованы превентивная, информационно-аналитическая, регулирующая, коммуникативная и социальная;

системно представлен механизм финансового контроля как  
совокупность условий, форм и методов воздействия органов (субъектов)  
контроля на его объекты с целью обеспечения приоритетов финансовой  
политики государства; предложены актуальные направления

совершенствования блоков механизма финансового контроля (правового, информационного, институционального, организационного и методического);

дополнительно аргументирована расширительная трактовка финансового мониторинга как специфического метода финансового контроля, представляющая собой самонастраивающуюся систему поддержания обратной связи в условиях гибкой субъектно-объектной структуры управления; уточнены цели, задачи, принципы, объекты, инструментарий, индикаторы финансового мониторинга бюджетных расходов;

- доказана необходимость качественной и количественной оценки эффективности расходов бюджетов (с позиции финансовой безопасности) во взаимосвязи с эффективностью государственного финансового контроля; совокупность абсолютных показателей эффекта государственного финансового контроля дополнена относительными показателями его эффективности на федеральном и региональном уровнях бюджетной системы.

**Теоретическая и практическая значимость результатов исследования.**Теоретическая значимость проведенного исследования состоит в приращении научного знания в области теории государственных финансов, содержащегося в системном представлении сущности, содержания, методического инструментария и эффективности финансового контроля. Теоретическое значение имеют уточнение цели и функций государственного финансового контроля, адекватных современному состоянию финансовой системы государства, конкретизация его задач в области расходов бюджетов, предложенные актуальные направления совершенствования звеньев механизма финансового контроля, комплексное

9 представление аудита эффективности и финансового мониторинга как специфических методов финансового контроля.

Практическая значимость исследования заключается в возможности применения в деятельности контрольных органов федерального и регионального уровней методического инструментария финансового мониторинга, предложенных индикаторов финансовой безопасности региональных бюджетов и их пороговых значений, относительных показателей эффективности государственного финансового контроля.

Апробация работы. Основные идеи и выводы диссертационного исследования докладывались на Научной сессии Волгоградского государственного университета в апреле 2001 года и научно-практических конференциях: «Образование и развитие многонационального государства в России: сущность, формы и значение» (г. Элиста, октябрь, 2002 г.); «Финансовые проблемы Российской Федерации и пути их решения: теория и практика» (г. Санкт-Петербург, 2003 г.); «Резервы повышения эффективности государственного финансового контроля в Республике Калмыкия» (г. Элиста, октябрь, 2003 г.).

Публикации. По теме диссертации опубликовано 6 работ общим объемом 2,9 п.л., в том числе 1,6 авт.

**Объем и структура работы.**Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих 11 параграфов, заключения, списка литературы, приложений.

## Финансовый контроль как отрасль научных знаний и сфера практической деятельности

В современной научной литературе экономическое содержание финансового контроля, как и контроля вообще, рассматривается с двух позиций:

во-первых, как сферы деятельности органов государственного управления;

во-вторых, как самостоятельной отрасли научных знаний, имеющей свой предмет изучения и методологию1.

Предметом финансового контроля как отрасли научных знаний являются информационные факты о реальных или потенциальных отклонениях от легитимных норм количественных и качественных характеристик финансовых потоков, опосредующих финансовые отношения в государстве и на межгосударственном уровне.

Легитимность финансовых потоков обеспечивается их соответствием по объемам финансовых ресурсов и направлениям движения действующему законодательству, нормам международного права, подзаконным нормативно-правовым актам.

Отклонения количественных характеристик финансовых потоков от легитимных норм возможны по объемам финансовых ресурсов. Отклонения качественных характеристик возникают по формам распределения и перераспределения финансовых ресурсов их целевому назначению, срокам и равномерности движения, эффективности использования.

Как особая отрасль научных знаний государственный финансовый контроль имеет свою методологию, базирующуюся на общих законах диалектики о всеобщей связи и взаимообусловленности явлений, динамизме и переходе количества в качество.

Основным методом финансового контроля как научной дисциплины является метод коммуникации, который означает установление прямых и обратных связей между количественными и качественными параметрами финансовых потоков, циркулирующих в финансовых системах, и опосредуемыми ими финансовыми отношениями. Сложность финансовой системы государства и многообразие финансовых отношений, складывающихся в звеньях финансовой системы и между ее структурными элементами, обусловливают разнообразие объектов финансового контроля и специфику частнонаучных методов познания этих объектов.

Для анализа сущности, функций, структуры и места финансового контроля как отрасли научных знаний в ряду финансовых дисциплин необходимо, прежде всего, уточнить такие базовые категории, как «финансы», «финансовые отношения», «финансовая система». Результаты данного анализа помогут идентифицировать систему объектов финансового контроля и разработать системные принципы его организации.

В научных работах в отношении сущности финансов доминирует расширительная трактовка: их отождествляют с экономическими отношениями, возникающими в процессе образования, перераспределения и использования фондов денежных средств, экономическим инструментом распределения и перераспределения национального дохода, денежными ресурсами и потоками в их наличной и безналичной формах. Данной точки зрения придерживаются Л.Д. Дробозина, В.К. Сенчагов, A.M. Бабич, СИ. Берлин, В. Бард, Дж. Ван Хорн.

Во всех рассмотренных определениях присутствует разделение сущности и явления в трактовке финансов: на уровне явления финансы рассматриваются в качестве системы формирования и использования фондов денежных средств; на уровне сущности определяются в качестве распределения стоимости валового национального продукта и национального дохода, имеющего планомерный характер. Собирательные трактовки финансов свидетельствуют, во-первых, о механистическом восприятии теоретических положений, содержащихся в переводной и оригинальной западной литературе по проблемам теории финансов; во-вторых, о недостаточно выраженном совершенствовании отечественной наукой данного конгломератного подхода; в-третьих, о необходимости проблемы категориальной спецификации этого явления в хозяйственной жизни и, соответственно, в финансовой теории с целью обоснования рамок проявления финансового контроля.

Проведем сравнительный анализ существующих трактовок финансов, финансовых отношений, финансовой системы, предлагаемых отечественными научными школами.

## Институциональный блок механизма финансового контроля

Механизм государственного финансового контроля представляет собой совокупность условий, форм и методов воздействия органов (субъектов) контроля на его объекты с целью обеспечения приоритетов финансовой политики государства. Механизм финансового контроля имеет сложную структуру, представленную, взаимодействием следующих блоков: правового, информационного, институционального, организационного, коммуникационного и методического (рис. 2.1.).

Институциональное обеспечение государственного финансового контроля в качестве единой системы означает ее построение на единых принципах, на единых нормах и нормативах функционирования и решения поставленных задач с четким определением органов контроля и разграничением их функций и полномочий.

Принципы внешнего государственного финансового контроля строятся исходя из сущности демократического правового государства.

В частности, В.И.Шлейников совершенно справедливо замечает: «Гражданское общество, которому принадлежит государственное имущество, делегирует свое право на распоряжение этой собственностью своим избранным представителям — органам законодательной (представительной) власти, которые, в свою очередь, определяют для нее управляющих — органы исполнительной власти, а также организуют внешний контроль за тем, насколько эффективно с точки зрения интересов общества это управление осуществляется, чтобы в случае необходимости совершенствовать законы или корректировать действия управляющих вплоть до их переназначения. А граждане, в свою очередь, наблюдают за эффективностью управления общественной собственностью и, посредством установленных механизмов регулярной выборности и сменяемости членов органов представительной власти, оценивают, насколько деятельность их избранных представителей отвечает интересам общества. Для демократического правового государства созидательный, эффективный контроль за управлением общественными ресурсами — залог стабильности, так как способствует укреплению государственной экономики и доверия граждан к государственной власти, показывая, что для нее интересы общества имеют высший приоритет. С помощью эффективного контроля демократическое государство старается оградить себя от недобросовестных или нерадивых чиновников, деятельность которых может подорвать его авторитет в глазах общества» 79.

Принципы организации государственного финансового контроля в демократическом правовом государстве обобщены и зафиксированы в международных документах, таких как Лимская декларация руководящих принципов контроля, принятая IX Конгрессом Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ) в 1977 году80.

В соответствии с Лимской декларацией, организация контроля является обязательным элементом управления общественными финансовыми средствами, так как такое управление влечет за собой ответственность перед обществом. Контроль является не самоцелью, а неотъемлемой частью системы регулирования, которая должна вскрывать отклонения от принятых стандартов и нарушения принципов законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов на возможно более ранней стадии, с тем чтобы иметь возможность принять корректирующие меры в отдельных случаях, привлечь виновных к ответственности, получить возмещение причиненного ущерба или осуществить мероприятия по предотвращению таких нарушений в будущем.

## Эффективность бюджетных расходов и эффект государственного финансового контроля

Среди всех проблем, связанных с государственным бюджетно-финансовым контролем, центральное место занимает проблема эффективности.

Как указывают С.А. Агапцов, В.И. Шлейников, категория «эффективность» в данном случае имеет двойное толкование: эффективность использования бюджетных средств и эффективность самого государственного контроля.

Как отмечает С.А. Агапцов, из положений федерального закона вытекает, что эффективность исполнения бюджета — ведущий показатель качества расходования государственных средств. Количественно эффективность бюджетной политики измеряется отношением полученных результатов к сумме производственных расходов116.

В данной связи необходимо определить взаимосвязь между эффективностью исполнения бюджета и эффективностью государственного финансового контроля. По нашему мнению, необходимо отметить дифференцированное влияние различных методов государственного финансового контроля на эффективность исполнения бюджета. Предварительный финансовый контроль в большей степени влияет на стратегическое достижение целей бюджетной политики, тогда как текущий и последующий воспроизводят обратную связь и, таким образом, делают возможным обеспечить качество расходования бюджетных средств в режиме реального времени.

Государственный финансовый контроль, как и контроль в целом, должен иметь свой понятийный аппарат, позволяющий составлять единообразные документы, рассчитывать показатели эффекта и эффективности использования бюджетных средств и финансового контроля в их взаимосвязи.

Многие экономисты совершенно справедливо указывают, что сегодня в российском финансовом законодательстве отсутствует четкое терминологическое единообразие. В частности, В.Г. Пансков замечает, что в Бюджетном, Налоговом и Таможенном кодексах юридически однозначно и четко не определены такие принципиальные для обеспечения действенного государственного контроля понятия, как неэкономное, незаконное, неэффективное использование бюджетных средств, неэффективное распоряжение государственной собственностью или несвоевременное, неполное финансирование. В Бюджетном кодексе Российской Федерации дано лишь одно, но при этом достаточно неконкретное понятие нецелевого расходования средств117.

В соответствии с логикой рассматриваемого вопроса, необходимо определиться с понятием «эффективность бюджетных расходов» в терминах государственного финансового контроля. По нашему мнению, «эффективность бюджетных расходов» является синтетическим определением, включающим следующие составляющие:

результативность — достижение поставленной цели; целесообразность — практическая или теоретическая обоснованность необходимости решения задачи, проведения работы, выполнения мероприятий, иных действий, использования финансовых средств или иных ресурсов; рациональность — практическая или теоретическая обоснованность конкретного способа решения задачи, проведения работы, выполнения мероприятий, других действий, использования финансовых или иных ресурсов, достижения поставленной цели; экономичность - сохранение или недоиспользование средств и ресурсов от выделенных (запланированных, нормативных, теоретически обоснованных) объемов при условии решения поставленных задач, достижения запланированной цели.

По многим видам бюджетных расходов необходима разработка конкретных методик определения всех названных составляющих их эффективности. В основе разработки этих методик лежит большая информационно-аналитическая работа, включающая следующие этапы: углубленный анализ элементов расходов; определение нормативных целевых показателей удельных расходов (на фактическую численность аппарата, 1 кв. м. площади) на основе выделения лучшей практики; определение для ряда органов и их подразделений количественных индикаторов результатов и удельных расходов для сопоставления с фактическими данными по министерствам и ведомствам; оценка отдельных элементов расходов на основе их учета по методу начислений; планирование и учет расходов по функциям и видам деятельности; разработка технологии подготовки, исполнения и контроля бюджета, сформированного с учетом финансовой оценки затрат, необходимых для выполнения ведомством своих функций.