Степанова Наталия Владимировна. Финансовый контроль в системе управления расходованием средств бюджетов субъектов Федерации (На примере Ивановской области) : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Иваново, 2004 218 c. РГБ ОД, 61:05-8/318

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ 12

1.1. Экономическая сущность финансового контроля в системе управления государственными финансами 12

1.2. Институциональные основы организации финансового контроля в Российской Федерации 42

1. 3. Международная практика финансового контроля 57

ГЛАВА 2. БЮДЖЕТНЫЙ КОНТРОЛЬ КАК ОСНОВНОЙ ЭЛЕМЕНТ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ 88

2.1. Место и роль бюджетного контроля в системе управления государственными финансами 88

2.2. Институциональные основы контроля за расходованием средств бюджетов субъектов Федерации 101

2.3. Инструментарий Федерального казначейства Российской Федерации по контролю за расходованием средств бюджетов субъектов Федерации (на примере Ивановской области 126

ГЛАВА 3. РАЗРАБОТКА МЕТОДИЧЕСКИХ ОСНОВ ОПЕРАТИВНОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ ЗА РАСХОДОВАНИЕМ СРЕДСТВ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ 136

3.1. Законодательная база бюджетного контроля за расходованием средств бюджетов 136

3.2. Особенности контроля за расходованием средств бюджетов субъектов Федерации при переходе с кассового метода бюджетного учета на метод начислений 144

3.3. Совершенствование бюджетного контроля в связи с внедрением бюджетирования, ориентированного на конечный результат 163

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 178

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК 183

Приложения

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**Управление государственными финансами представляет собой важную часть государственной политики и в значительной мере определяется состоянием финансовой системы, на которую влияют такие элементы как порядок планирования, утверждения, исполнения централизованных фондов и средств, а также контроль за формированием и использованием бюджетов государства. Именно контроль за государственными финансовыми потоками призван выявлять отклонения от принятых стандартов законности, целесообразности и эффективности использования государственных ресурсов, а при наличии таких отклонений система управления бюджетными ресурсами углубляется в своевременное принятие соответствующих корректирующих и превентивных мер.

В свете фактов, свидетельствующих о нецелевом использовании государственных средств в Российской Федерации, прямых и косвенных хищениях бюджетных ресурсов, чрезвычайно важным представляется разработка научно обоснованной системы мер, противодействующих нарушениям финансовой дисциплины. Положительные сдвиги произошли с момента перехода на казначейскую систему кассового исполнения бюджетов. Процесс исполнения бюджетов стал более детализирован и прозрачен, что позволяет повысить эффективность использования бюджетных средств в части обеспечения целевой направленности, своевременности и рациональности их расходования.

Однако, как показывает практика, в абсолютном большинстве случаев нарушения при использовании средств бюджетов всех уровней происходят после распределения бюджетных ресурсов. При этом главной причиной нецелевого использования является наличие средств по одним кодам бюджетной классификации и необходимость проведения расходов по другим кодам, средств по которым недостаточно. Таким образом встает вопрос о качестве планирования бюджетных расходов.

Акцентируя внимание на превентивной функции контроля за расходованием средств бюджета, необходимо разработать такую систему управления расходованием бюджетных средств, при которой оценка целевого характера расходов происходит не на этапе последующего контроля исполнения бюджетов, а на этапе планирования и принятия бюджетов. По своей экономической сути бюджетное планирование и прогнозирование должны быть составляющими элементами предварительного контроля.

Для любой бизнес-структуры перед процессом расходования денежных средств нужно четко определить объект финансирования и результат, получаемый от вложения ресурсов. В отличие от корпоративного управления, в общественном секторе эффективность результата не всегда

Г\*ос. национальная]

**БИБЛИОТЕКА |**

4  
измеряется прибылью. При выполнении государством своих

социальных функций измерять эффективность этих расходов сложно и  
трудоемко, но делать это необходимо для объективного управления  
процессом расходования бюджетных средств и для дальнейшего  
совершенствования всей структуры управления государственными

ресурсами. Совершенствование практики составления бюджетов следует рассматривать как важный инструмент повышения эффективности государственных расходов.

Способом совершенствования бюджетного процесса может стать внедрение бюджетирования, ориентированного на конечный результат, или программно-целевого бюджетирования, меняющего вкорне не только содержание всех стадий бюджетного процесса, но и саму концепцию управления государственными расходами.

Актуальность темы диссертации обусловлена необходимостью исследования всего комплекса проблем, связанных с организацией всех форм государственного финансового контроля за расходованием средств бюджетов.

Несмотря на наличие достаточно развитой и устойчивой правовой базы, регулирующей бюджетный процесс в России, до настоящего времени не нашли удовлетворительного решения многие вопросы, связанные как с формированием системы государственного финансового контроля за расходованием бюджетных средств, так и с организацией бюджетирования, ориентированного на результат.

Уровень изученности проблемы характеризуется отражением ее фундаментальных аспектов в трудах таких российских ученых как И. А. Андреев, И. А. Белобжецкий, Н. Г. Белуха, В. В. Бурцев, Э. А. Вознесенский, О. А. Гришанова, Ю. А. Данилевский, В. А. Евдокимов, Ю. М. Иткин, В. Е. Леонтьев, М. В. Романовский, В. М. Родионова, А. Д. Соменков, В. И. Шлейников, С. О Шохин. В работах этих авторов исследуется сущность и методологическая база финансового контроля. Конкретные прикладные проблемы организации государственного финансового контроля в России достаточно многосторонне рассматривались экономистами Б. Ф, Ицковичем, А. М. Лавровым, Г. И. Маклевой, Т. Г. Нестеренко, Л. Н. Овсянниковым, В. Г. Пансковым, С. В. Степашиным, А. В. Улюкаевым.

В работах зарубежных ученых затрагиваются вопросы, касающиеся независимого финансового контроля, государственный же финансовый контроль, зачастую, остается за рамками их исследований. Лишь вопросы применения системы бюджетирования, ориентированного на конечный результат, исследовались на базе трудов Р. Харбисона, Е. Ханушека.

В экономической теории и практике не исследовались аспекты организации и функционирования государственного финансового контроля как целостной системы, отсутствует четкая интерпретация значения и

5  
функций государственного финансового контроля в системе

управления государственными финансами, отсутствует методологическая база оперативного финансового контроля, направленного на предотвращение нарушений финансовой дисциплины подконтрольными органами.

Актуальность и недостаточная степень проработанности проблемы обусловили выбор темы, предопределили постановку цели и задач диссертационного исследования.

Целью данной диссертационной работы является научное обоснование внедрения в бюджетный процесс метода бюджетирования, ориентированного на конечный результат, с целью необходимости дальнейшего совершенствования контроля за расходованием бюджетных средств в Российской Федерации.

В соответствии с поставленной целью и логикой исследования в диссертационной работе решаются следующие задачи:

1. На основе изучения отечественной и зарубежной литературы выяснить экономическую сущность финансового контроля в системе управления государственными финансами, рассмотреть понятие «финансовый контроль» с позиции системного подхода, обосновать необходимость использования государственного финансового контроля для развития и безопасности экономики государства.
2. Определить роль и место контроля за расходованием средств бюджетов в системе управления бюджетными ресурсами. Сгруппировать и классифицировать основополагающие принципы контроля за расходованием средств бюджетов, отталкиваясь от предлагаемых в литературе принципов финансового контроля и основ гносеологии.
3. Исследовать мировую практику организации государственного финансового контроля, проанализировать основные международные документы, регламентирующие деятельность высших органов государственного финансового контроля, рассмотреть практику бюджетирования, ориентированного на конечный результат, применяемую в странах с высоким уровнем развития экономики.
4. Систематизировать организационную структуру финансового контроля и контроля за расходованием средств бюджетов, выявить проблемы во взаимодействиях контролирующих органов на основе анализа законодательства Российской Федерации.
5. Определить и обосновать место и значение Федерального казначейства Российской Федерации в бюджетном процессе и системе государственного финансового контроля за использованием бюджетных ресурсов.

6. Проанализировать правовое и нормативное обеспечение  
функционирования системы государственного финансового контроля за  
расходованием средств бюджетов в Российской Федерации с целью

выработки предложений по его совершенствованию, предложить

мероприятия по устранению негативных моментов.

1. Теоретически обосновать необходимость внедрения в бюджетный процесс Российской Федерации новых методов контроля за использованием средств бюджетов, которые обеспечивали бы эффективный предварительный контроль и выполняли превентивную функцию управления бюджетными ресурсами в части расходования бюджетных средств.
2. На базе обобщения мирового и отечественного опыта бюджетного процесса разработать методику и механизм системы бюджетирования, ориентированного на конечный результат, с целью организации оперативного контроля за расходованием средств бюджетов.

**Объектом исследования**выступает система управления

государственными финансами в Российской Федерации и экономические взаимоотношения, возникающие в процессе перераспределения совокупного общественного продукта.

**Предмет исследования**- процесс контроля за расходованием бюджетными средствами в рамках всего бюджетного процесса Российской Федерации.

**Теоретическая и методологическая основа исследования.**Теоретической базой исследования являются положения общей экономической теории, теории государственных финансов, труды российских и зарубежных ученых и финансовых экспертов в области бюджетного контроля. Необходимая для научной работы глубина исследования и достоверность выводов достигаются за счет использования принципов диалектической и формальной логики, основными из которых являются объективность рассмотрения, всесторонность, поиск противоречий, принцип историзма, а также применения методов экономического анализа и синтеза; системного подхода; приемов индуктивного и дедуктивного изучения; графической интерпретации. В исследовании анализируются и обобщаются законодательные акты Российской Федерации, Германии, США и других стран, нормативные документы Министерства финансов России и Федерального казначейства, данные статистических сборников Госкомстата РФ, периодических бюллетеней правительственных и неправительственных организаций, издания текущей и периодической печати, областные законы об областном бюджете за ряд лет.

**Научная новизна исследования**заключается в разработке соискателем теоретических и практических выводов и рекомендаций по дальнейшему развитию государственного финансового контроля в системе управления расходованием средств бюджетов. Научная новизна результатов, полученных по итогам исследования, обуславливается тем, что в ходе его проведения:

1. Уточнены и обоснованы экономическая сущность и понятия государственного финансового контроля и бюджетного контроля.
2. Определены место и роль контроля в системе управления государственными финансами и предложена классификация его по однородным критериям.

3. С позиции системного подхода разработаны принципы  
организации государственного контроля за расходованием средств бюджетов  
и предложено выделять его в самостоятельное направление в системе  
бюджетного контроля.

4. На основе исследования теории и практики финансового контроля  
в Российской Федерации в институциональном и организационном аспектах  
обоснована необходимость более четкого разделения полномочий и  
функциональных обязанностей контролирующих органов.

5. Систематизированы и дополнены с позиции эффективности и  
повышения финансовой безопасности государства инструменты  
оперативного финансового контроля за расходованием средств бюджетов.

6. Разработаны методические основы бюджетирования,  
ориентированного на конечный результат, в системе оперативного  
финансового контроля за расходованием средств бюджетов субъектов  
Федерации.

**Теоретическая значимость**результатов исследования состоит в их вкладе в качестве теоретической основы для новых исследований, в частности они могут использоваться в разработке теории организации финансового контроля и государственного финансового контроля, совершенствовании институциональной и организационной структуры государственного финансового контроля, дополнении методических разработок в части своевременного и целевого расходования бюджетных средств и повышении их эффективности.

**Практическая значимость**результатов исследования заключается в возможности применения рекомендаций автора в бюджетном процессе России и организации государственного финансового контроля на всех уровнях управления государственными финансами. Положения диссертационного исследования представляют непосредственную практическую ценность для сотрудников органов, исполняющих бюджет, и для работников бюджетных учреждений в части повышения эффективности системы государственного финансового контроля.

Материалы диссертации используются в учебном процессе Ивановского государственного химико-технологического университета при преподавании курса «Финансы, денежное обращение, кредит» и могут быть использованы для таких курсов как «Бюджетная система Российской Федерации», «Казначейская система исполнения бюджетов», а также для повышения квалификации работников финансовых органов, органов

8  
государственного финансового контроля, организаций, являющихся

главными распорядителями, распорядителями и получателями средств бюджетов всех уровней.

**Апробация результатов исследования.**Основные положения  
диссертационного исследования были обсуждены на научных, научно-  
практических и научно-технических конференциях, а именно на  
Международной научно-практической конференции «Государство и бизнес в  
XXI веке» (Казахский национальный университет имени аль-Фараби,  
Алматы); Международной научно-практической конференции молодых  
ученых «Хозяйствующий субъект: новое экономическое состояние и  
развитие» (Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова,  
Ярославль); Международной научно-практической конференции «Экономика  
современной России: теоретические и методологические подходы к решению  
актуальных проблем развития» (Ивановский государственный университет,  
Иваново); VI межрегиональной научной конференции «Молодежь и  
экономика» (Ярославский филиал Военного финансово-экономического  
университета, Ярославль); на фестивале студентов, аспирантов и молодых  
ученых «Молодая наука в классическом университете» (Ивановский  
государственный университет, Иваново); V Международной научно-  
практической конференции «Финансовые проблемы РФ и пути их решения:  
теория и практика» (Санкт-Петербургский государственный

политехнический университет, Санкт-Петербург); Международной научно-  
практической конференции «Актуальные проблемы развития экономики»  
(Ивановский государственный химико-технологический университет,  
Иваново); II Международной научно-практической конференции «Экономика  
и инфокоммуникации в XXI веке» (Санкт-Петербургский государственный  
политехнический университет, Санкт-Петербург); 5-ой Всероссийской  
научно-практической конференции молодых ученых, аспирантов и студентов  
«Молодежь. Образование. Экономика» (Ярославский филиал Московского  
государственного университета экономики, статистики и информатики,  
Ярославль); Международной научно-технической конференции «Наука и  
образование — 2004» (Мурманский государственный технический  
университет, Мурманск); Международной научно-практической

конференции «Современные информационные технологии в образовательном процессе и научных исследованиях» (Шуйский государственный педагогический университет, Шуя Ивановской области).

**Публикации.**Основные положения диссертации нашли отражение в 14 публикациях общим объемом 4,5 условных печатных листа, из них лично автору принадлежит 4,0 условных печатных листа.

**Структура диссертационной работы.**Цель исследования и поставленные задачи определили структуру диссертации, которая состоит из введения, трех глав, последовательность которых обусловлена логикой

9  
построения исследования, заключения, библиографии (182

наименования) и приложений. Общий объем работы 198 страниц.

**В введении**обоснована актуальность темы диссертационного исследования, проанализирована степень проработанности проблемы, определены цель и задачи исследования, сформулированы предмет и объект исследования, новизна, теоретическая и практическая значимость диссертации.

**Первая глава**«Теоретические основы организации финансового контроля» посвящена рассмотрению сущности финансового контроля, определению его роли в системе управления государственными финансами, изучению институциональных основ организации государственного финансового контроля в Российской Федерации, анализу зарубежного опыта финансового контроля.

Во **второй**главе «Бюджетный контроль как основной элемент управления государственными финансами» подробно отражены вопросы организации бюджетного контроля в Российской Федерации, исследовано формирование институциональной структуры системы бюджетного контроля. Проведен анализ инструментария Федерального казначейства России по расходованию средств бюджетов.

В третьей главе «Разработка методических основ оперативного финансового контроля за расходованием средств бюджетов субъектов Федерации» обосновано внедрение в бюджетный процесс субъектов Российской Федерации системы бюджетирования, ориентированного на конечный результат, рассмотрены перспективы развития новых методов контроля за расходованием средств бюджетов.

**В заключении**диссертации изложены основные результаты исследования, сформулированы выводы и предложения в соответствии с поставленной целью и задачами диссертационного исследования.

## Экономическая сущность финансового контроля в системе управления государственными финансами

В данной работе, закрывая указанный пробел, важно начать с определения сущности финансового контроля, а именно упорядочить терминологический аппарат финансового контроля и выявить его разновидности. Прежде всего, требуется рассмотреть толкование понятия «контроль» в русском языке и на энциклопедическом уровне, а так же его трактовку в теории управления, во-вторых, сузить его до понятия «финансово-экономический контроль», в-третьих, перейти к изучению классификационных признаков и видов финансового контроля,

В современном русском языке слово «контроль» характеризуется многозначностью. Так, в словаре С. Й. Ожегова выделяется три его значения: 1) проверка, а так же постоянное наблюдение в целях проверки или надзора; 2) система органов контроля; 3) лица, осуществляющие контроль. Следует обратить внимание на обязательную характеристику, при помощи которой составитель словаря отличает контроль от наблюдения: контроль - это постоянный процесс наблюдения.

Большая Советская Энциклопедия дает этимологию слова «контроль» следующим образом: французское слово «controle» от «contrerole», означающее список, ведущийся в двух экземплярах, и определяет его как «проверку чего-либо, например выполнения законов, планов, решений» . Дальнейшее рассмотрение понятия сводится к государственному контролю, как к менее абстрактному. Государственный контроль, в соответствии с Большой Советской Энциклопедией, это одна из форм осуществления государственной власти. В широком смысле государственный контроль означает «контрольную деятельность органов государства, а так же контроль, осуществляемый министерствами»3. Из этого вытекает, что государственный контроль позволяет систематически проверять исполнения постановлений власти, укреплять государственную дисциплину и законность, изучать обоснованность и реальность решений органов государства, помогать совершать практику разработки и принятия таких решений.

Таким же образом определял интересующее нас понятие известный специалист в области финансового права XIX века профессор Казанского Университета Д. М. Львов: Термин «государственный контроль» употребляется в двояком значении: 1) в смысле учреждения или места, где проводится ревизия; 2) в значении ревизионного процесса или самой ревизии»1. Причем во втором случае словосочетание писалось с прописной буквы.

Следует отметить, что изначально в литературе гораздо шире употреблялся термин «государственный контроль», нежели просто слово «контроль» или «финансовый контроль».

## Место и роль бюджетного контроля в системе управления государственными финансами

Целью написания данного параграфа диссертационной работы является определение места и роли бюджетного контроля в системе управления расходованием средств бюджетов. Прежде всего, необходимо дать определение бюджетного контроля, изучить его разновидности, что позволит оценить его место в системе управления государственными финансами, а, изучив современное состояние бюджетного контроля в нашей стране, можно определить его роль как элемента управления государственными финансами.

Отгалкиваясь от трактовки словосочетания «управление государственными финансами» (с. 29 настоящей работы), а так же от определения системы, идентифицируем систему управления расходованием средств бюджетов как совокупность связанных между собой мер воздействия, направленных на систему экономических денежных отношений, для упорядочения, сохранения, совершенствования и развития процессов использования централизованных денежных фондов и средств с целью обеспечения целенаправленности и результативности этого использования. Основную роль в процессе управления расходованием средств бюджетов играет бюджетный контроль.

Бюджетные расходы выполняют роль инструмента достижения важнейших социальных и экономических целей. Проверка эффективности и целесообразности использования бюджетных средств показала, что допускаемые нарушения системного характера приводят к значительным потерям государственных средств1. Поэтому важную роль в сфере управления расходованием средств бюджетов играет бюджетный контроль, его направление на обеспечение разумной равномерности расходования средств бюджетов всех уровней в течение года. Бюджетный контроль должен выявлять отклонения от принятых стандартов и принципов па 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 наращений в будущем.

Основываясь на определении и классификации видов финансового контроля, разработанного в пункте 1.1. данной диссертации, продолжим дальнейшую детализацию видов бюджетного контроля. Отталкиваясь от функций финансов , бюджетный контроль логично подразделить на два вида:

- контроль за образованием централизованных денежных фондов;

- контроль за использованием централизованных денежных фондов.

Первый вид можно определить как контроль за мобилизацией бюджетных доходов, второй - контроль за использованием средств бюджетов, который и является объектом исследования данной работы.

## Законодательная база бюджетного контроля за расходованием средств бюджетов

Меры по повышению эффективности государственных расходов актуальны практически во всех странах, не зависимо от того, исполняется ли их государственный бюджет с дефицитом или профицитом, являются ли финансово самостоятельными бюджеты субъектов Федерации. На необходимость оптимального расходования средств в условиях предельной ограниченности ресурсов указывалось в Бюджетном послании Президента Российской Федерации на 2003 год1. Бюджетное послание Президента Российской Федерации на 2004 год характеризуется акцентом на необходимости проведения реформы бюджетного учета . Данный факт свидетельствует о том, что усилия в данном направлении реформ должны сопровождаться политической волей всех, кто наделен властными полномочиями, не только на федеральном, но и на региональном и местном уровнях власти.

На самом деле реформа бюджетной сферы и, сопровождающая эту реформу, реформа бюджетного учета направлены, прежде всего, на создание прозрачности и открытости для общества операций с государственными финансами, ответственности власти за результаты проводимой ею бюджетной политики, что, в конечном счете, будет способствовать созданию атмосферы доверия граждан к самой этой власти.

Реформа в бюджетном учете не является самодостаточной целью, она проводится с тем, чтобы создать такие учетные процедуры, которые позволяли бы формировать отчетную информацию, на основе которой политики могли бы принимать осознанные решения в налогово-бюджетной сфере и делать выбор в пользу наиболее эффективных способов выполнения задач и функций государства.

В мае 2004 года Министерством финансов Российской Федерации была подготовлена Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах.

Как объясняют политики, необходимость реформирования бюджетного процесса обусловлена статьей 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации, которая предусматривает достижение наилучшего результата при использовании наименьшего количества бюджетных ресурсов.

Выделяют два инструмента реформы бюджетирования: ]) современные методы оценки рациональности бюджетных расходов и 2) индикаторы результативности затрат государственных средств2.

Прежде всего, назрела необходимость перехода к бюджетированию, ориентированному на результат деятельности учреждения. Этот метод внедряется с целью повышения эффективности государственных расходов за счет концентрации этих расходов на наиболее важных для общества направлениях и заключается в реформировании бюджетного процесса, при котором планирование, выделение бюджетных средств должно обосновываться ожидаемым результатом их расходования.