Глазунова Ольга Владимировна. Усиление взаимодействия субъектов государственного финансового контроля в Российской Федерации : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Глазунова Ольга Владимировна; [Место защиты: Волгогр. гос. ун-т].- Волгоград, 2008.- 318 с.: ил. РГБ ОД, 61 08-8/1008

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Система государственного финансового контроля как важнейший инструмент построения эффективного государства 11

1.1. Сущность и функции государственного финансового контроля 11

1.2. Классификация и методы государственного финансового контроля 30

Глава 2. Стандартизация как фактор усиления взаимодействия органов государственного финансового контроля 56

2.1. Современное состояние государственного финансового контроля в РФ 56

2.2. Необходимость стандартизации деятельности органов государственного финансового контроля 94

Глава 3. Проблемы организации и направления усиления взаимодействия органов государственного финансового контроля 123

3.1. Проблемы взаимодействия органов государственного финансового контроля (на примере бюджетной сферы Волгоградской области) 123

3.2. Обеспечение взаимодействия органов государственного финансового контроля 151

Заключение 170

Список литературы 178

Приложения 200

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**В период укрепления государственности в РФ стало очевидным, что эффективный и действенный контроль является необходимым условием существования сильного государства. Контрольная функция государства в финансовой сфере - это не только предупреждение, выявление и пресечение финансовых правонарушений, но и функционирование действенной системы государственного финансового контроля (далее ГФК) в целях повышения эффективности использования государственных средств, достижения более высоких результатов в управлении государством.

Бессистемность в работе существующих органов ГФК, несогласованность их действий, отсутствие утвержденной Единой концепции ГФК в РФ, его надлежащего законодательного обеспечения приводят к тому, что реальное состояние финансовой дисциплины в РФ не улучшается.

Необходимо принятие кардинальных мер, направленных на совершенствование системы ГФК, повышение его эффективности путем создания условий, способствующих соблюдению общепринятых международных принципов ГФК, разработки единых стандартов контроля для субъектов контроля, соответствующих рекомендациям Международной организации высших контрольных органов, повышения эффективности и результативности произведенных государственных расходов и принятых обязательств.

В связи с этим на первый план выдвигается задача создания единой системы ГФК, реализуемая через усиление взаимодействия субъектов ГФК, его современное непротиворечивое правовое и методологическое обеспечение, соответствующее потребностям трансформируемой модели государственного управления экономикой РФ.

**Степень разработанности проблемы.**Исследование теории и практики осуществления ГФК проводится различными авторитетными учеными. Теоретические основы, раскрывающие сущность ГФК рассмотрены в трудах таких ученых, как С.А. Агапцов, Е.И. Александров, А.Г. Андреев, А.А. Ахполов, И.А. Белобжецкий, М.В. Васильева, Э.А. Вознесенский, Ю.М. Воронин,

Л.И. Воронина, Е.Ю. Грачева, Ю.А. Данилевский, В.А. Жуков, А.С. Ларионов, В.Р. Козаев, Д.А. Коростелев, Л.Н. Овсянников, СП. Опеньшев, В.Г. Пансков, Н.Д. Погосян, Б.Г. Преображенский, В.М. Родионова, Р.Г. Сомоев, СВ. Степашин, Н.С. Столяров, П.В. Черноморд, В.И. Шлейников, СО. Шохин и другие.

Интерес вызывают диссертационные работы А.А. Васильева, М.В. Васильевой, В.В. Моданова, A.M. Павловой, М.П. Придачука, Н.С Столярова, в которых рассмотрены проблемы функционирования ГФК в России.

Вопросы организации ГФК в России и его стандартизации рассмотрены в  
трудах А.И. Бирюкова, В.В. Бурцева, К.Л. Головина, А. Городецкого,  
Н.И. Даниленко, Т.В. Зыряновой, Ю.М. Иткина, А.В. Лепешкина,

Р.Е. Мешалкиной, В.А. Москвина, В.Г. Панскова, П.А. Собрука, И.А. Толсто-ноженко, Л.Я. Хорина и других.

Анализ работ показывает, что пока не сложилась целостная теория ГФК, его сущностное содержание, среди отечественных ученых и практиков нет однозначного толкования категории «государственный финансовый контроль». Большинство научных публикаций сводится к описанию действующей практики проведения контрольных мероприятий и постановке вопросов о необходимости разработки концептуальных основ организации системы ГФК. Недостаточность исследований проблем организации и усиления взаимодействия субъектов ГФК, вопросов его стандартизации предопределили актуальность настоящего исследования, его цель и задачи.

Целью диссертационного исследования является исследование сущности и функций ГФК и обоснование направлений организации взаимодействия органов ГФК в РФ.

Поставленная цель предопределила решение следующих задач:

1. Выявить сущность ГФК, уточнить и субординировать его функции.
2. Рассмотреть существующие классификации и методы ГФК, уточнить виды ГФК по сферам деятельности.
3. Исследовать современное состояние ГФК в РФ, систему органов государственного контроля, их состав и функции с целью выявления существующих проблем и недостатков.
4. Обосновать необходимость и оценить перспективы применения стандартизации ГФК как фактора упорядочения взаимодействия органов ГФК.
5. Проанализировать существующие формы взаимодействия органов ГФК для выявления возможностей его усиления.
6. Разработать конкретные предложения по усилению взаимодействия органов ГФК.

**Объектом исследования**является организация взаимодействия органов государственного финансового контроля в РФ.

**Предмет исследования**- условия и факторы, обеспечивающие организацию и формы взаимодействия органов государственного финансового контроля в РФ.

**Теоретическая и методологическая база исследования.**Диссертация базируется на научных трудах и публикациях ведущих отечественных и зарубежных ученых по проблемам осуществления ГФК, его правового, организаци-онного и методического обеспечения, а также экспертные и прогнозные разработки государственных федеральных и региональных органов власти. Методологической базой исследования явились общенаучные методы познания, системный анализ и синтез, аналогия, структурный, сравнительный, экономико-статистический и другие методы анализа.

**Информационно-эмпирическую базу**исследования составили статистические и аналитические материалы Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, Счетной палаты РФ, Федерального казначейства (Казначейства России); законодательные и нормативные правовые акты РФ, Волгоградской областной Думы; прогнозные экспертные разработки российских и зарубежных ученых, опубликованные в научной литературе и периодической печати; материалы, размещенные в сети Интернет.

**і б**

**Основные положения диссертационного исследования, выносимые**

**на защиту.**

1. Основной функцией ГФК является коммуникативная функция, обеспе- *^*чивающая прямую и обратную связи между количественными и качественными параметрами финансовых потоков и опосредуемыми ими финансовыми отношениями, благодаря которой субъект контроля получает необходимую информацию об объекте контроля. Коммуникативная функция является базовой для проявления производных функций ГФК: превентивной, аналитической, информационной, корректирующей, координационной, социальной, принудительной.
2. В действующих законодательных и нормативных правовых актах не существует четкого разделения и закрепления понятий ГФК в соответствии с теми сферами, которые подвергаются контролю (бюджетная, налоговая, валютная, денежно-кредитная, страховая). По этой причине часто понятия «финансовый контроль», «государственный финансовый контроль», «государственный финансовый контроль в бюджетной сфере» отождествляются или используются как синонимы. Смысл, вкладываемый в понятия «финансовый контроль» и «государственный финансовый контроль», зависит от позиции автора и от контекста конкретного исследования. Следовательно, с учетом трансформации терминов и развития сфер применения финансового контроля необходим современный подход к классификации ГФК, который невозможен без законодательного закрепления понятия «государственный финансовый контроль», разграничения сфер его применения и органов, ответственных за его осуществление.
3. Отсутствие законодательно закрепленного механизма взаимодействия органов ГФК вынуждает их искать собственные формы взаимодействия, реализуемые в форме соглашений. Возможности усиления взаимодействия органов ГФК определяются целостностью системы ГФК и равномерным развитием ее блоков: правового, информационного, институционального, коммуникативного, организационного и методического.
4. Усилению взаимодействия органов ГФК наиболее препятствует неразвитость правового и методического блоков системы ГФК. Для развития право-

вого блока необходимо принятие Единой концепции ГФК, содержащей основополагающие принципы, которые в последующем должны быть реализованы в конкретной практически применимой форме в Федеральном законе «О государственном финансовом контроле». Методический блок должен быть представлен современными стандартизированными и алгоритмизированными методическими рекомендациями по проведению ГФК и оформлению его результатов, оценке деятельности органов ГФК.

1. Развитие правового и методического блоков системы ГФК неминуемо повлечет за собой развитие информационного, институционального и коммуникативного блоков системы ГФК: информационного - за счет возможности унификации исходной и конечной информации при стандартизации и алгоритмизации методических рекомендаций; институционального - за счет законодательного закрепления институтов ГФК; коммуникативного — за счет развития всех остальных блоков.
2. Стандартизация является фактором обеспечения системности взаимодействия органов ГФК, создает организационно-методическую основу их специализации и кооперирования, придает их системе свойства самоорганизации. Общие стандарты ГФК обусловят синергетический эффект в системе ГФК, при котором суммарная отдача функционирования контрольных органов будет выше, чем сумма показателей отдачи каждого в отдельности, в силу унифицированности систем документации и терминологии, методической и информационной совместимости, единства измерений контрольных мероприятий, а следовательно, возможности усиления взаимодействия, результатом которого будет объединение усилий, взаимозаменяемость, а также экономия всех видов ресурсов. Кроме того, общие стандарты ГФК будут выполнять профессионально-интегративную функцию, объединяющую основных представителей профессии.
3. Общие стандарты ГФК в РФ должны включать в себя стандарты контрольных мероприятий, проводимых органами ГФК, и процедур, необходимых для осуществления контрольной деятельности. Общие стандарты ГФК следует

объединить в группы: планирования и подготовки контрольных мероприятий; взаимоотношений проверяющих и проверяемых; проведения контрольных мероприятий; оформления результатов и реализации материалов контрольных мероприятий; оценки деятельности органов ГФК.

8. На основе территориального и отраслевого принципов должны быть разработаны региональные и внутренние стандарты. Региональные стандарты ГФК - это стандарты, обеспечивающие создание на территории субъектов РФ единых требований к организации и осуществлению финансово-бюджетного контроля всеми без исключения органами финансового контроля государственных и муниципальных органов исполнительной власти. Внутренние стандарты ГФК - это стандарты, детализирующие и регламентирующие единые общие и процедурные стандарты ГФК в соответствии со спецификой каждого конкретного контрольного органа.

**Научная новизна полученных результатов состоит в следующем:**

1. Комплексно представлена система ГФК (предмет, сущность, субъекты, объекты, цели, задачи, принципы, методы, факторы) с дополнительной характеристикой его функций.
2. Доказано, что категории «государственный финансовый контроль» как производной категории «финансы» свойственна двойственная природа: ее сущность проявляется через общественные отношения, связанные с движением государственных финансовых и материальных ресурсов, использованием государственной собственности, а формой проявления служит система государственных органов, осуществляющих контрольные функции.
3. Выделены и субординированы функции ГФК: базовая - коммуникативная; производные - превентивная, аналитическая, информационная, корректирующая, координационная, социальная и принудительная.
4. Доказано, что в РФ основной формой взаимодействия органов ГФК является заключение соглашений, что свидетельствует о несформированности системы ГФК в РФ.
5. Обоснована необходимость разработки следующих групп стандартов ГФК: 1) планирования и подготовки контрольных мероприятий; 2) взаимоотношений проверяющих и проверяемых; 3) проведения контрольных мероприятий; 4) оформления результатов и реализации материалов контрольных мероприятий; 5) оценки деятельности органов ГФК.
6. Выделены конкретные направления развития блоков системы ГФК (правового, информационного, институционального, коммуникативного, организационного и методического), обеспечивающие усиление взаимодействия органов ГФК.
7. Обосновано положение о том, что стандартизация является фактором обеспечения системности взаимодействия органов ГФК, создает организационно-методическую основу их специализации и кооперирования, придает их системе свойства самоорганизации и обусловливает синергетический эффект в системе ГФК.

**Теоретическая и практическая значимость исследования**Теоретические выводы, содержащиеся в диссертационном исследовании, расширяют и развивают научное представление о сущности ГФК. Сформулированные в диссертации теоретические положения могут послужить для дальнейших разработок в области совершенствования системы ГФК в РФ. Практические рекомендации дополняют современные направления повышения качества ГФК и организации взаимодействия органов, его осуществляющих.

Разработаны и предложены для внедрения методические рекомендации по проведению ревизий и проверок финансово-хозяйственной деятельности учреждений оборонного комплекса; учреждений образования; территориальных управлений федеральных органов исполнительной власти; по проведению проверок поступления и использования доходов от сдачи в аренду имущества, находящегося в федеральной собственности; порядка ведения бюджетного учета в бюджетных учреждениях; по проведению проверок исполнения валютного законодательства и актов органов валютного регулирования, а также по проверке

целевого использования средств федерального бюджета, выделенных на капитальное строительство.

Предложено усовершенствование интегрального показателя эффективности деятельности территориальных управлений Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, формируемого на основе частных показателей, учитывающих основные направления деятельности территориальных управлений и отражающих достигнутые результаты за отчетный период за счет корректировки некоторых частных показателей и включения дополнительных показателей.

Предложено усовершенствование Классификатора нарушений и недостатков, выявляемых в ходе осуществления контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере за счет исключения и корректировки десяти показателей как несоответствующих существующей практике контрольной деятельности и действующему бюджетному законодательству.

Отдельные положения диссертации целесообразно использовать в процессе преподавания курсов «Финансы и кредит», «Бюджетная система», «Финансы».

**Апробация результатов исследования.**Основные положения и выводы диссертации обсуждались на всероссийских и региональных научных и научно-практических конференциях в городах Черкесске, Петрозаводске, Волгограде в 2006-2007 гг. Авторская позиция была представлена в монографии «Федеральное казначейство в реформировании бюджетного процесса: проблемы и решения».

Результаты работы используются в практической деятельности Территориального управления Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Волгоградской области, Управления Федерального казначейства по Волгоградской области.

**Публикации.**На основе материалов исследования опубликовано 6 работ общим объемом 2,73 п.л., в том числе одна в журнале, рекомендованном ВАК.

## Сущность и функции государственного финансового контроля

К числу приоритетных задач любого современного государства, независимо от формы правления и его государственного устройства, относится осуществление контроля за исполнением государственного бюджета и государственными финансами. Возможность не только воздействовать на формирование государственных доходов, но и контролировать распоряжение государственными средствами является важнейшим инструментом в руках государства для достижения его политических целей.

В рыночных условиях финансовый контроль должен быть направлен на ускорение экономического и социального развития, пресечение бесхозяйственности и хищений, проверку своевременности выполнения обязательств перед бюджетом и внебюджетными фондами, взаимных платежей между хозяйствующими субъектами.

Происходящие в последние годы в РФ процессы укрепления государственности объективно связаны с необходимостью повышения роли в этом процессе всех видов финансового контроля и особенно государственного. Мировая практика свидетельствует, что эффективный и действенный ГФК — важнейшее условие существования сильного государства и важный фактор государственного строительства.

Основной задачей развития ГФК на современном этапе, повышения его эффективности является формирование такой системы, которая могла бы реагировать на многочисленные проблемы рыночной экономики и государственной финансовой политики, в полной мере соответствовала его социально-экономической сущности, обеспечивала единство и устойчивые организационно-экономические связи, охватывала все стороны и уровни экономики, была бы целостной, построенной на единых методологических и организационных принципах. От научно выверенного ответа на эти вопросы зависят четкость в закреплении целей, задач и функций, а также степень результативности контрольно-ревизионной и экспертно-аналитической деятельности органов финансового контроля, создаваемых законодательной (представительной) и исполнительной властью.

В последние годы в стране опубликовано большое количество статей и монографий отечественных ученых и практиков, посвященных теоретическим, правовым и методологическим проблемам ГФК.

Анализ работ показывает, что за рамками исследований остается сущностное содержание ГФК. Вследствие того, что вопросы влияния сущности финансов на содержание ГФК, определение его целей и задач, повышение эффективности остаются теоретически не исследованными, в стране до настоящего времени не определены концептуальные подходы к формированию единой системы ГФК, не создана соответствующая требованиям дня теоретическая, правовая и методологическая базы ГФК.

Анализ экономической и юридической литературы последних лет, посвященных теоретическим проблемам ГФК, показал, что среди отечественных ученых и практиков нет однозначного толкования категории «государственный финансовый контроль».

## Современное состояние государственного финансового контроля в РФ

Конституция РФ стала отправной точкой для постепенного формирования системы ГФК, соответствующей объективным требованиям мирового экономического развития. Ее структура, значение и функции определены государственным устройством России, базируются на федеративном устройстве страны, принципе разделения властей и разграничения предметов ведения между Российской Федерацией, субъектами РФ и органами местного самоуправления.

Прямое упоминание на необходимость проведения в стране ГФК в Конституции РФ отсутствует. Однако косвенно можно судить о том, что Конституцией РФ к субъектам ГФК отнесены Президент РФ, являющийся главой государства и определяющий «основные направления внутренней и внешней политики государства»24; Федеральное Собрание - парламент РФ, являющийся «представительным и законодательным органом РФ»25; Правительство РФ, обеспечивающее проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики в стране, разрабатывающее и представляющее Государственной Думе РФ федеральный бюджет и отчет о его исполнении , Счетная палата РФ, Банк России и другие органы, структура которых представлена в таблице 2.

Первым нормативным правовым актом, узаконившим понятие ГФК и его системы стал Указ Президента РФ «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля» от 25 июля 1996 года № 1095. На тот период значимость этого документа для страны была огромной. Указ однозначно подтвердил, что в стране имеет место ГФК, что в его рамках формируется система, а в рамках этой системы — кто имеет право проводить этот вид контроля на федеральном уровне. Однако Указ не содержал элементов, которые объединили бы органы ГФК в единую систему, не были определены их функции и соподчи-ненность.

Субъекты государственного финансового контроля в РФ

Субъекты контроля законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов местного самоуправления Субъекты контроля исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления

Федеральный уровень

Президент РФФедеральное собрание РФ (соответствующие комитеты обеих палат) Счетная палата РФ27Центральный банк РФ (Банк России) Правительство РФКонтрольное управление Президента РФ Министерство финансов РФ Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор)Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг) Федеральное казначейство (Казначейство России)Федеральная налоговая служба России Федеральная таможенная служба России Федеральная служба страхового надзора Федеральная антимонопольная служба России

Уровень субъекта Российской Федерации

Законодательный (представительный)орган (Областная Дума)Счетная палата субъекта РоссийскойФедерации Администрация (правительство) субъекта РФ Финансовый орган субъекта РФ Территориальные органы соответствующих федеральных служб

Муниципальный уровень

Представительный орган муниципального образования (Дума муниципального образования)Муниципальные контрольно-счетные органы Администрация органа местного самоуправленияФинансовое управление (отдел) администрации муниципального образования Органы управления (Комитет финансового контроля администрации муниципального образования)

Источник: составлено автором.

В соответствии с пунктом 2 Указа Президента РФ от 25 июля 1996 г. № 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации» ГФК возлагается на Счетную палату РФ, Центральный банк РФ, Министерство финансов РФ (Главное управление федерального казначейства и Контрольно-ревизионное управление), Министерство РФ по нало Банк России в соответствии с Конституцией Российской Федерации не обладает правом законодательной инициативы, однако его участие в законодательном процессе, помимо издания собственных правовых актов, обеспечивается также и тем, что проекты федеральных законов, а также нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, касающиеся выполнения Банком России своих функций, должны направляться за заключением в Банк России гам и сборам, Государственный таможенный комитет РФ, Федеральную службу России по валютному и экспортному контролю, контрольно-ревизионные органы федеральных органов исполнительной власти, а также иные органы, осуществляющие контроль за поступлением и расходованием средств федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов.

Организация ГФК строится на основополагающем принципе организации власти в демократическом государстве, каким и является Россия согласно Конституции, - принципе разделения властей.

Однако за пределами системы ГФК остается Контрольное управление Президента РФ. Вопросы финансового контроля в соответствии с Положением о Контрольном управлении Президента РФ, утвержденным Указом Президента РФ от 08 июня 2004 г. № 729, напрямую не входят в его функции. Косвенно эти вопросы рассматриваются управлением при осуществлении контроля и проверки исполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, должностными лицами, а также организа-циями федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ. В отечественной экономической литературе встречается позиция, относящая президентский контроль к структуре ГФК.

## Проблемы взаимодействия органов государственного финансового контроля (на примере бюджетной сферы Волгоградской области)

Институциональное обеспечение ГФК 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 ограничением их функций и полномочий.

Принципы внешнего ГФК 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 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» .

Принципы организации ГФК в демократическом правовом государстве обобщены и зафиксированы в международных документах, таких как Лимская декларация руководящих органов контроля, принятая IX Конгрессом ИНТОСАИ в 1977 году85. 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 нарушений в будущем.

Принятая в 1993 году Конституция провозгласила Россию демократическим правовым государством. Эффективный, построенный на демократических принципах ГФК - основное средство для достижения этого уровня, важнейший фактор укрепления доверия общества к государственной власти.

Существующий в современной России ГФК складывался хаотично. Многочисленные контрольные органы не образуют слаженную систему, работающую в интересах государства и общества. Такой контроль не отвечает своему назначению и нуждается в реформировании.