Кузнецов Алексей Юрьевич. Основы формирования российской системы финансового контроля деятельности хозяйствующего субъекта : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Москва, 2003 161 c. РГБ ОД, 61:03-8/2162-8

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Финансовый контроль как элемент управления финансами 12

1.1. Теоретические основы и структура российской системы контроля в экономической сфере 12

1.2. Роль внутреннего контроля в процессе управления хозяйствующим субъектом 34

1.3. Аудит: особая организационная форма контроля 53

1.4. Финансовый анализ деятельности предприятия-инструмент управления и контроля

73

Глава 2. Организационные основы государственного финансового контроля деятельности хозяйствующего субъекта 90

2.1. Механизм функционирования российской системы государственного финансового контроля 90

2.2. Пути повышения действенности государственного финансово контроля 118

Заключение 138

Список литературы 146

Приложения 158

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Преобразования в экономике России, изменение доминирующей формы собств енности, внедрение принципов федерализма и соответственно разграничения компетенции Российской Федерации и ее субъектов в бюджетной и хозяйственной сферах, изменение самой формы финансовой работы государственных органов, в том числе в связи с более четким и определенным разделением властей, ставят организацию и отработку адекватной системы финансового контроля одним из непременных условий успешного экономического развития страны.

Финансовый контроль остается важнейшей функцией государственного управления. Его роль особенно значительна в период изменения форм управления экономикой, так как особая специфика этого вида управленческой деятельности позволяет активно воздействовать на интенсивность перестроечных процессов.

«Организация надежного контроля за целевым исполнением бюджетов и использованием государственного имущества - одно из важнейших условий построения сильного и благополучного государства, защиты интересов его граждан» - эти слова принадлежат Президенту России В.В. Путину. Это высказывание со всей очевидностью показало, что новой структуре государственного управления нужна и новая система государственного финансового контроля, учитывающая современные экономические и политические реалии.

Назначением любой формы финансового контроля, как государственного и внешнего независимого, так и внутреннего управленческого, является содействие успешной реализации финансовой политики, эффективному использованию финансовых ресурсов.

Задачи совершенствования сложившейся системы финансового контроля требуют разработки научных основ реорганизации органов государственного финансового контроля и создания целостной общегосударственной системы.

Исключительно актуальным в условиях коренной перестройки бухгалтерского учета является проблема организации внутреннего (управленческого) контроля хозяйствующих субъектов. Тем не менее многие вопросы до сих пор не нашли теоретического решения и соответствующего отражения в экономической практике, хотя в недалеком прошлом имелся положительный опыт функционирования на крупных предприятиях ревизионных служб, который может быть использован и в настоящее время. Недостаточно исследованными являются проблемы, связанные с анализом деятельности хозяйствующего субъекта во время проведения у него аудиторской проверки, и особенно проблемы, связанные с принятием оперативных, тактических и стратегических решений и прогнозов, базирующихся на результатах проведенного аудита и анализа финансового состояния.

Таким образом, острота проблем, связанных с организацией системы финансового контроля в России, определила выбор темы и направление научного исследования.

Степень разработанности проблемы, В настоящее время в России отсутствует проработанная и законодательно оформленная концепция финансового контроля. Потребность в создании такой концепции ощущается весьма остро, и это обусловливает необходимость подробного рассмотрения сложившейся к настоящему времени теории и практики финансового контроля, творческого его осмысления, с тем чтобы наметить пути реформирования, проектирования, создания и внедрения такой модели финансового контроля, которая в наибольшей степени отвечала бы современным потребностям социально-экономического развития.

Пути эффективной организации системы финансового контроля и направления дальнейшего развития уже существующих институтов контроля активно обсуждаются на страницах книг и периодических изданий ведущими специалистами в этой области. Но, несмотря на такое пристальное внимание к данной проблеме в последние годы и большое количество различных исследований в данной не удается найти единое направление развития системы контроля и определенный набор инструментов, способный наладить финансовый контроль в современной России.

Система финансового контроля является сложным механизмом и, как следствие, не терпит отсутствия определенности в подходах к ее структуре и принципу работы, что выражается в низком коэффициенте полезного действия данной системы.

Таким образом, актуальность и недостаточная научная определенность вопросов финансового контроля определили цели и задачи диссертационного исследования.

Цель диссертационного исследования. На основе анализа теории и практики финансового контроля определить принципы и процедуры его организации, а также на основе обобщения опыта и методов проведения финансового контроля разработать теоретические и методические рекомендации по повышению его эффективности.

Для реализации обозначенной цели в диссертации поставлены следующие задачи, определившие логику исследования и структуру работы:

- осуществить системный анализ теоретических и организационно-правовых основ финансового контроля;

- на основе анализа существующих мнений различных авторов определить сущность и цели финансового контроля;

- разработать механизм и организационно-методическое обеспечение системы внутреннего финансового контроля;

- рассмотреть объекты и определить задачи внутреннего и независимого финансового контроля и оценить степень их влияния на повышение эффективности деятельности хозяйствующего субъекта;

- осветить существующие подходы к системе аналитических процедур управления финансово-хозяйственной деятельностью предприятия;

- сформулировать направления и дать оценку системы государственного финансового контроля в РФ;

- обобщить практический опыт организации государственного финансового контроля и выработать рекомендации по повышению действенности данной системы.

Объектом исследования являются теоретические и практические аспекты финансового контроля в России, его место и роль в экономической политике государства и влияние на деятельность хозяйствующего субъекта.

Предметом исследования выступают методические и организационные проблемы, а также правовые основы финансового контроля в современных условиях хозяйствования.

Теоретической и информационной основой исследования послужили труды отечественных и зарубежных экономистов по проблемам теории и практики финансового контроля и планирования. Значительный вклад в эту область внес ряд отечественных ученых: И.В. Барсукова, Н.Т. Белуха, СП. Быстрицкий, И.Р. Василевский, В.И. Видяпин, Л.И. Воронина, Е.Ю. Грачева, Ю.А. Данилевский, Ю.М. Иткин, В.Ф. Палий, Н.Д. Погосян, В.М. Родионова, Р.С. Сайфулин, Д.Г. Черник, СО. Шохин, В.И. Шлейников, А.Д. Шеремет и др. Среди зарубежных специалистов следует выделить труды Р. Адамса, А. Аренса, Дж. Лоб-бека, Ж. Ришара, Л. Чедвика, Дж. Стиглица и др.

Проблемы использования внутреннего контроля коммерческой организации в государственном и управленческом аудите рассматриваются в работах В.В. Бурцева.

При анализе проблемы автор опирался на законодательные акты Российской Федерации, нормативные документы и данные Счетной палаты РФ, Министерства финансов РФ, Министерства по налогам и сборам РФ, Центрального банка РФ, других министерств и ведомств, а также статистические материалы различных информационных служб и периодической печати.

Методологическая основа исследования. В качестве инструментария исследования применялись системный подход к изучаемым объектам, общенаучные приемы анализа, специфические приемы экономического исследования: наблюдение и сравнительный анализ. Для изучения отдельных вопросов были привлечены методические материалы Минфина РФ, МНС РФ, Счетной палаты РФ и ЦБ РФ, ряда учебно-методических центров (УМЦ) ЦАЛАК Минфина РФ, профессиональных аудиторских организаций.

Научная новизна диссертационной работы заключается в постановке, теоретическом обосновании и решении комплекса вопросов совершенствования и организации финансового контроля в Российской Федерации.

В результате проведенного исследования получены следующие наиболее существенные научные результаты:

І. В отличие от других трактовок дано определение финансового контроля как деятельности, направленной на оценку степени соответствия интересующих субъектов контроля результатов и фактически наблюдаемого состояния финансов объекта контроля. Целью данной деятельности является обеспечение соблюдения принципов законности, целесообразности и эффективности распределительных и исполнительных действий по управлению финансовыми ресурсами, материальными и нематериальными объектами.

П. Система финансового контроля определена как механизм, способствующий реализации финансовой политики и эффективному использованию финансовых ресурсов, включающий следующие взаимосвязанные элементы:

методическую основу, состоящую из определения понятий, целей, задач, ин струментов и методов контроля;

организационную структуру, включающую в себя:

общегосударственный финансовый контроль, подразделяющийся на - федеральный, - региональный,

- муниципальный,

- аудит эффективности использования государственных средств, проводимый на всех уровнях общегосударственного финансового контроля;

? внутренний финансовый контроль, в составе корпоративного и не корпоративного финансового контроля, представляющий собой комплекс мероприятий, носящих превентивный характер, входящих в систему управления и имеющих целью мониторинг всех экономических аспектов деятельности хозяйствующего субъекта;

? аудит как подсистему независимого контроля в форме общего и банковского аудита;

нормативно-правовую базу, являющуюся интегрирующим фактором системы контроля;

научно-исследовательскую и учебную базу;

информационно-коммуникационную инфраструктуру.

III. Разработаны следующие требования к Концепции государственного финансового контроля:

? следует решить вопрос структуры и иерархии контрольных органов в системе государственного финансового контроля;

? необходимо в законодательном порядке закрепить понятие контроля эффективности использования бюджетных средств, разработать единую методику проверки целевого и эффективного использования государственных финансов;

? надо включить положения, регламентирующие взаимоотношения органов государственного финансового контроля и других государственных структур, выполняющих отдельные контрольные функции (разграничить полномочия органов государственного финансового контроля и правоохранительных ор ганов по предупреждению, выявлению и пресечению финансовых правонарушений);

• должно быть дано общее законодательное определение понятий «ревизия» и «проверка», установлен четкий перечень финансовых нарушений и соответствующих им видов санкций;

на базе применяемых на практике приемов контроля нужно выделить для включения в федеральный закон единые критерии проведения контрольных мероприятий и обобщения результатов работы.

IV. Сформулированы приоритетные направления государственного финансового контроля, способствующие повышению его эффективности:

• стратегическое планирование контроля на длительную перспективу (прогнозирование основных макроэкономических показателей, учет финансовых рисков при проектировании показателей федерального бюджета);

• создание единой системы информационного обеспечения, включающей информационные потоки от органов государственного финансового контроля и правоохранительных органов;

• контроль за экспортно-импортными операциями (проведение проверок налоговых органов совместно с ГТК РФ и ЦБ РФ, создание базы данных юридических лиц, ведущих внешнеэкономическую деятельность на основе полученной в результате налогового, таможенного и банковского контроля информации);

• совершенствование контроля с целью минимизации условий, способствующих использованию средств бюджетного профицита не по назначению (проведение точной оценки доходной части бюджета, законодательное закрепление порядка использования дополнительных средств при превышении доходов над расходами, управление государственным долгом);

• ужесточение мер ответственности за нецелевое и неэффективное использование выделенных из бюджета и внебюджетных фондов денежных средств;

• осуществление согласованного планирования контрольных мероприятий внутри страны и совместно с международными организациями, занимающимися вопросами финансового контроля.

V. Введено понятие финансовой конкурентоспособности хозяйствующего субъекта, которое является обобщающей оценкой, характеризуемой системой взаимоувязанных показателей конечных результатов хозяйствования, направленных на определение уровня рентабельности и устойчивости работы предприятия, гарантирующего его жизнеспособность.

Данное понятие включает в себя:

- оценку долгосрочной и краткосрочной перспективы платежеспособности хозяйствующего субъекта;

- анализ эффективности бизнеса;

- анализ рискованности бизнеса;

- анализ качества управления бизнесом.

Практическая значимость. Результаты исследования расширяют область применения науки о финансовом контроле. Выводы диссертационной работы могут использоваться в совершенствовании отечественной теории и практики финансового контроля.

Рекомендации и критические замечания, обоснованные анализом проблем финансового контроля и изучением точек зрения многих специалистов в этой области, могут найти применение в развитии нормативно-правовой базы данного вида деятельности и способствовать повышению действенности государственного финансового контроля и соблюдению законности и целесообразности в использовании государственных средств.

Результаты исследования непосредственно связаны с решением проблем реформирования контроля в условиях рыночных отношений. В процессе исследования обоснована необходимость принятия нормативно-правового акта, регла ментирующего порядок организации внутреннего контроля за деятельностью хозяйствующего субъекта. Существующие направления, оценки качества системы внутреннего контроля хозяйствующего субъекта дополнены вопросами, на которые в первую очередь следует обращать внимание в ходе проведения контрольных мероприятий.

Апробация результатов исследования.

Основные положения диссертации, теоретические и практические рекомендации экспериментально апробированы и внедрены в практику проведения более чем 150 контрольных проверок Министерства по налогам и сборам РФ, изложены в опубликованных научных статьях.

Публикации. По теме диссертации опубликовано 5 научных статей общим объемом 2,5 п.л.

Структура и объем диссертации. Диссертационная работа состоит из введения, двух глав, заключения, списка литературы и приложений.

## Теоретические основы и структура российской системы контроля в экономической сфере

Приступая к определению сущности и задач финансового регулирования, следует подчеркнуть, что в качестве основных функций управления практически в любой сфере можно выделить: информационно-аналитическую; планирование; организацию; координацию; регулирование и контроль.

Новой политико-экономической структуре общества, складывающейся в современной России, с разнообразными формами собственности и постепенным становлением и укреплением рыночного механизма должна соответствовать и адекватная система контроля.

Организация действенного финансового контроля за полнотой формирования и своевременностью поступления государственных доходов, использования бюджетных средств и распоряжения государственной собственностью становится одним из направлений современной российской экономической политики. Либерализация экономики, развитие рыночных отношений не могут и не должны означать отмену контроля в финансовой сфере. Напротив, современные социально-экономические условия требуют дальнейшего развития единой системы финансового контроля.

Контроль в системе управления финансами охватывает все ее звенья - финансы организаций, домохозяйств и общественные, или публичные, по западной терминологии, финансы.

Следуя терминологии, используемой СО. Шохиным и Л.И. Ворониной, финансовый контроль можно определить как «функцию управления, представляющую собой систему наблюдения и проверки процесса функционирования и состояния объекта управления с целью оценки обоснованности и эффективности принятых управленческих решений и результатов их выполнения»1.

Контроль осуществляется на основе информации о функционировании объекта управления и призван гарантировать единство управленческого решения и его реализацию. Тем самым контроль обеспечивает обратную связь, сигнализирующую о ходе и состоянии реализации управленческих решений. Назначение технологий контроля состоит в непрерывном наблюдении над управляемыми процессами и объектами, их изучением, измерением и сравнением.

Широкое определение контроля в финансовой сфере дает Н.Д. Погосян, который пишет, что «контроль в сфере финансов можно определить как совокупность регулярных и непрерывных процессов, посредством которых их участники в легитимной форме обеспечивают функционирование государственного сектора, а также деятельность иных хозяйствующих субъектов независимо от форм собственности» .

В литературе, посвященной вопросам контрольно-ревизионной деятельности, сущность контроля сводится к регулярной проверке соблюдения установленных правовых норм, выявлению нарушений государственной дисциплины в экономике и финансах прежде всего. В этом вопросе следует полностью поддержать А.Н. Козырина, который отмечает, что «финансовый контроль не следует сводить только к способу обеспечения законности в финансовой сфере. Он предполагает наличие обратных связей, выражающихся в активном воздействии контроля на более рациональное использование финансовых ресурсов, в устранении препятствий оптимальному функционированию всех финансовых систем» .

## Роль внутреннего контроля в процессе управления хозяйствующим субъектом

В процессе предпринимательской деятельности у предприятий и организаций возникают хозяйственные связи со своими контрагентами: поставщиками и покупателями, партнерами по совместной деятельности, объединениями и ассоциациями, финансовой и кредитной системой. Возникают финансовые отношения, связанные с организацией производства и реализацией продукции, выполнением работ, оказанием услуг, формированием финансовых ресурсов, осуществлением инвестиционной деятельности. Материальной основой финансовых отношений являются деньги. Однако необходимым условием их возникновения является реальное движение денежных средств, обусловленное взаимными расчетами между хозяйствующими субъектами.

При рыночной системе хозяйствования коммерческая организация - самоорганизующаяся социально ориентированная система, функционирующая в жестких условиях конкурентной среды, имеющая полную хозяйственную самостоятельность. Ее деятельность в широком смысле должна быть направлена на завоевание и удержание предпочтительной доли рынка, на достижение превосходства над конкурентами22. В рыночных условиях, характеризующихся высокой неопределенностью и нестабильностью внешней среды, эффективное управление организацией предполагает гораздо больший спектр планов и объем плановой и контрольной работы, чем при плановой экономике. Усиление конкурентных отношений на мировых и отечественных рынках, стремительное развитие и смена технологий, растущая диверсификация бизнеса, усложнение бизнес-проектов и другие факторы обусловливают новые требования к системе внутреннего финансового контроля коммерческой организации.

В современных условиях внутренний финансовый контроль в российских организациях должен присутствовать на всех уровнях управления. Можно утверждать, что в конкурентной среде рыночных отношений эффективная система внутреннего контроля при прочих равных условиях - это гарантия успешной деятельности хозяйствующего субъекта.

Организация финансов предприятия, как известно, строится на определенных принципах: хозяйственная самостоятельность, самофинансирование, материальная ответственность, заинтересованность в результатах деятельности, фор-мирование финансовых резервов .

Для организации контроля за финансами хозяйствующего субъекта должна создаваться специальная финансовая служба, деятельность которой подчинена главной цели - обеспечению финансовой стабильности, созданию устойчивых предпосылок для экономического роста и получения прибыли.

Как показывает практика, для решения данной задачи в первую очередь необходимо обеспечить финансовыми ресурсами хозяйственную деятельность, далее важным направлением работы является организация взаимоотношений с финансово-кредитной системой и другими хозяйствующими субъектами, а также сохранение и рациональное использование основного и оборотного капитала организации. Важнейшим направлением работы системы внутреннего финансового контроля является обеспечение своевременности платежей по обязательствам предприятия в бюджет, банки, поставщикам и работникам. Прочность финансово-экономического положения организации зависит от того, насколько рационально используются производственные ресурсы. Поэтому использование производственных ресурсов должно находиться под строгим контролем в первую очередь самих организаций, а потом уже, на сколько это необходимо, государственных контролирующих органов24.

## Механизм функционирования российской системы государственного финансового контроля

Для осуществления своих функций государству нужны денежные средства. Чем больше государственные доходы, чем эффективнее они расходуются на удовлетворение государственных потребностей, тем полнее государство может исполнить свои функции. Поэтому при любых формах экономических отношений государству важно контролировать полноту наполнения своей казны, целесообразность, рациональность и эффективность использования казенных средств, выявлять и решительно пресекать казнокрадство.

Многообразие финансовых отношений, субъектом которых выступает государство, обусловливает широкую сферу деятельности государственного финансового контроля. Это бюджетный, налоговый, денежно-кредитный, валютный, страховой, таможенный и другие виды финансового контроля, осуществляемого государственными органами в пределах своей компетенции.

Государственный финансовый контроль одна из важнейших функций государственного управления, целью которой является обеспечение соблюдения принципов законности, целесообразности и эффективности распорядительных и исполнительных действий по управлению - включая стадии планирования, формирования, распределения и использования - государственными финансовыми ресурсами, материальными ценностями и нематериальными объектами, их сохранности и приумножения для выполнения функций государства .

Эффективности деятельности органов государственного финансового контроля способствует их дифференциация, основанная на действующей практике разделения власти между законодательными, исполнительными и судебными органами. Организованные исполнительной властью и ей подотчетные органы финансового контроля проводят внутренний контроль деятельности ее структур, помогают эффективней организовывать управление государственными ресурсами. Наделенные сравнительно более широкими полномочиями контрольные органы при законодательной власти (при парламенте, конгрессе) или законодательно выделенные специальные органы независимого государственного финансового контроля (счетные палаты) проводят внешний (независимый от исполнительной власти) контроль.

Необходимо обратить внимание на тот факт, что существование органов внешнего государственного финансового контроля не препятствует созданию исполнительной властью собственных органов административного контроля, которые можно рассматривать как органы внутреннего контроля. Основное назначение таких органов — повысить эффективность деятельности исполнительной власти.

Для демократического общества важны все звенья организации государственного финансового контроля. Внутренний контроль исполнительных органов государственной власти играет важнейшую роль в обеспечении эффективного государственного управления. Он позволяет государству не только контролировать свои доходы и расходы, следить за функционированием финансовой системы, но и эффективно управлять этой системой, реализовывать свою финансовую политику. Внешний контроль за деятельностью исполнительной власти по использованию общественных финансовых средств — важный фактор защиты общества от коррупции и казнокрадства, поскольку влечет ответственность власти перед обществом