Собчук Павел Анатольевич. Совершенствование государственного финансового контроля на региональном уровне : диссертация... канд. экон. наук : 08.00.10 Москва, 2007 177 с. РГБ ОД, 61:07-8/3214

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Государственный финансовый контроль как система 10

1.1 Социально-экономическое содержание государственного финансового контроля 10

1.2 Современное состояние системы государственного финансового контроля в Российской Федерации 22

Глава 2. Особенности организации и осуществления государственного финансового контроля на региональном уровне 39

2.1 Региональные финансовые ресурсы как объект государственного финансового контроля 39

2.2. Анализ организации и результатов ревизий и проверок федеральных органов контроля на региональном уровне 59

2.3. Анализ деятельности контрольных органов субъектов Российской Федерации 81

Глава 3. Основные направления совершенствования государственного

финансового контроля на региональном уровне 97

3.1. Возможности рационализации контроля в масштабе субъекта Российской Федерации 97

3.2. Создание единой методологической базы как способ повышения эффективности контроля 109

3.3 Правовые и организационные меры по совершенствованию системы контроля на региональном уровне 127

Заключение 143

Список использованной литературы 145

Приложения 160

**Введение к работе**

Руководством Российской Федерации принят курс на укрепление государственности, развитие экономического потенциала страны. Финансовый контроль - одна из важнейших функций государственного управления. Сбалансированная и эффективная финансовая и бюджетная политика государства требует организации адекватной системы финансового контроля.

Отечественная система государственного финансового контроля работает пока недостаточно эффективно. Среди основных проблем выступают на первый план неупорядоченность и неполнота контроля, параллелизм, дублирование, отсутствие взаимодействия в деятельности его органов, пробелы и противоречия в правовом обеспечении и методологии проведения контрольных мероприятий. Эти проблемы особенно наглядно проявляются на региональном уровне. Сейчас органы государственного финансового контроля не охватывают контрольными мероприятиями значительную часть поступающей субъектам Федерации федеральной помощи и их собственных финансовых ресурсов, слабо способствуют укреплению финансовой дисциплины и повышению эффективности расходования государственных средств. Целевой характер и правомерность использования государственных финансовых ресурсов на территории субъектов Российской Федерации контролируются недостаточно.

Актуальность исследования государственного финансового контроля на региональном уровне обусловлена, с одной стороны, возрастанием роли финансового контроля в условиях построения современной рыночной экономики, с другой, несовершенством его осуществления на территории субъектов Российской Федерации. Проведенный анализ деятельности Счетной палаты Российской Федерации, коптролыю-счетиых органов субъектов Российской Федерации, органов государственного финансового контроля федеральных ведомств по последующему контролю за целевым, правомерным, эффективным использованием государственных финансовых

ресурсов и опыт работы автора в системе контрольно-ревизионных органов Минфина России подтвердили актуальность проблемы совершенствования государственного финансового контроля в регионах. Нуждается в разработке механизм его организации, насущны улучшение взаимодействия органов контроля и развитие их методологического обеспечения, как необходимые предпосылки рационализации сложившейся системы контроля в целях повышения его результативности. Поиск решения названных и других вопросов активно ведут наука и практика.

Существенный вклад в развитие теории и практики государственного финансового контроля в Российской Федерации внесли Агапцов С.А., Бурцев В.В., Воронин Ю.М., Грачева Е.Д., Данилевский Ю.А., Жуков В.А., Мельник М.В., Овсянников Л.Н., Пансков В.Г., Родионова В.М., Синева Е.И. Степашин СВ., Хорииа Л.Я. В трудах названных и других авторов рассматриваются задачи, функции, понятие системы и структура государственного финансового контроля, методы и формы его организации.

Деятельность органов контроля на региональном уровне в нашей стране нашла отражение в работах Столярова Н.С, Шлейиикова В.И., Шохина СО. Вместе с тем, исследования по данной проблематике нуждаются в продолжении. Вопросы организации и рационального взаимодействия контрольных органов в субъекте Российской Федерации, ее нормативного и методологического обеспечения относятся к числу малоисследованных и требуют дальнейшей научной разработки.

**Цель и задачи исследования.**Цель диссертационной работы - на основе исследования теоретических аспектов сущности и роли государственного финансового контроля, практической деятельности его органов разработать основные направления совершенствования системы государственного финансового контроля в субъектах Российской Федерации, предложить пути рационализации структуры контрольных органов и выработать практические рекомендации по повышению эффективности контрольной деятельности на региональном уровне.

Для реализации указанной цели в диссертации решались следующие основные задачи:

- обосновать значение и актуальность концептуального решения  
проблем совершенствования государственного финансового контроля в  
рамках финансовой системы Российской Федерации;

- определить состав и выявить особенности объектов государственного  
финансового контроля в субъектах Российской Федерации;

-проанализировать организацию и результаты работы федеральных контрольных органов, в том числе Счетной палаты Российской Федерации и контрольных органов Министерства финансов Российской Федерации, а также органов государственного финансового контроля субъектов Российской Федерации по контролю за использованием региональных финансовых ресурсов;

-выявить общие недостатки в деятельности органов государственного финансового контроля на территории субъектов Российской Федерации;

определить направления рационализации государственного финансового контроля в масштабе субъекта Российской Федерации;

предложить организационно-практические меры по улучшению системы государственного финансового контроля в субъектах Российской Федерации и способы их правового обеспечения.

Объектом исследования является государственный финансовый контроль в Российской Федерации.

Предметом исследования является процесс функционирования органов государственного финансового контроля на региональном уровне.

**Теоретической и методологической базой**исследования послужили труды ведущих ученых и публикации практических работников по проблемам государственного финансового контроля. В диссертационной работе применены исторический и логический методы исследования. При анализе статистических данных и отчетных материалов использовались экономико-статистические методы.

Информационной базой исследования являются законодательные и нормативные акты федеральных органов власти, субъектов Российской Федерации, местного самоуправления, отчетность органов государственного финансового контроля, материалы ревизий и проверок Счетной палаты Российской Федерации, Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, Департамента государственного фипансового контроля Минфина России и его контрольно-ревизионного управления в Смоленской области, контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, материалы научных, периодических изданий и электронных юридических баз данных.

Содержание диссертации соответствует области исследования часть 1. «Финансы» Паспорта специальностей ВАК по экономическим наукам, п.2.1 «Система государственных финансов, ее структура и роль в регулировании финансовых отношений и социально-экономического развития страны».

Научная новизна диссертационной работы состоит в следующем:

- предложены положения Единой концепции ГФК, определяющие  
особенности его осуществления па региональном уровне;

- обоснованы необходимость и выделены направления совершенствования  
государственного финансового контроля па региональном уровне,  
предложены меры по повышению эффективности контрольных мероприятий;

разработаны рекомендации по рационализации деятельности Счетной палаты Российской Федерации, территориальных управлений Росфиннадзора, контрольных подразделений федеральных исполнительных органов, контролыю-счетпых палат и контрольных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по контролю над региональными финансовыми ресурсами;

аргументирована необходимость и содержание унифицированной отчетности о результатах контроля и разработаны проекты форм отчетности органов государственного финансового контроля;

- разработан проект федерального стандарта «Проведение совместного  
контрольного мероприятия в субъекте Российской Федерации»;

- предложен перечень внутренних стандартов контрольной деятельности для Росфиннадзора с учетом специфики работы его территориальных управлений.

**Достоверность и обоснованность**научных результатов, выводов и рекомендаций диссертации определяются корректным применением теории финансов, методов финансового и экономического анализа. Выводы и предложения диссертационного исследования в основном не противоречат известным теоретическим и практическим результатам, содержащимся в научных трудах в области финансов и государственного финансового контроля, дополняют и развивают их.

**Практическая значимость результатов диссертационного исследования**состоит в возможности их широкого применения заинтересованными органами государственного финансового контроля для рационализации деятельности в субъектах Российской Федерации.

В диссертации рекомендованы практические подходы и способы совершенствования государственного финансового контроля на региональном уровне, организации эффективного взаимодействия контрольных органов в процессе выполнения их функций, которые уже находят применение в работе контрольно-ревизионных органов Минфина России.

Разработан метод рационализации работы органов государственного финансового контроля на территории субъектов Российской Федерации путем дифференциации периода контроля в зависимости от сумм проверяемых финансовых ресурсов. Иго применение позволит увеличить в два-три раза охват контрольными мероприятиями объектов контроля, имеющихся в субъектах Российской Федерации.

Сформулированы предложения по внесению уточнений в проект закона об основах государственного финансового контроля в Российской Федерации, дополнения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, Положение о территориальных органах Росфиннадзора, в закон «О

Контрольно-счетной палате Смоленской областной думы», принятие которых будет способствовать совершенствованию контрольной деятельности на региональном уровне.

Выработанные в диссертации выводы и предложения можно рекомендовать специалистам в области государственного финансового контроля для использования с целью повышения качества планирования и проведения контрольных мероприятий, объективной оценки результативности контрольной работы.

Теоретические и практические положения диссертационного исследования могут быть использованы при обучении студентов по специальности «Финансы и кредит», «Бухгалтерский учет, анализ и аудит» в высших учебных заведениях в преподавании учебных дисциплин «Финансы», «Бюджет и бюджетная система», «Ревизия финансово-хозяйственной деятельности» и других.

Реализации и апробации результатов диссертационного исследовании. Материалы диссертации докладывались на научно-практических конференциях «Резервы повышения эффективности государственного финансового контроля в Республике Калмыкия» (Элиста, 2003), «Проблемы развития российского экономического образования в XXI веке» (Смоленск, 2004).

Научные результаты настоящего исследования использованы в практике организации государственного финансового контроля на региональном уровне. Предложения, сформулированные в диссертационной работе, применены в текущей деятельности по планированию и проведению контрольных мероприятий Федеральной службы финансово-бюджетного надзора (справка о внедрении от 12.10.2005 № 43-01-02-25/3446), ее Территориального управления в Смоленской области (справка о внедрении от 27.12.2005 № 63-01-16/432), Контрольно-ревизионного управления

Минфина России в Смоленской области (справка о внедрении от 23.12.2004 №63-01-17/794).

По теме диссертации опубликованы 6 статей в научных изданиях общим объемом 1,9 п.л.

**Структура работы.**Диссертация состоит из введения, трех глав, 8 параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложений общим объемом 177 страниц.

## Социально-экономическое содержание государственного финансового контроля

Сейчас общепризнано, что «организация контроля является обязательным элементом управления общественно-финансовыми средствами, так как такое управление влечет за собой ответственность перед обществом». При этом «контроль - не самоцель, а неотъемлемая часть системы регулирования, задачей которого является вскрытие отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов законности, эффективности и экономного расходования материальных ресурсов на возможно более ранней стадии с тем, чтобы иметь возможность принять корректирующие меры, в отдельных случаях привлечь виновных к ответственности, получить компенсацию за причиненный ущерб или осуществить мероприятия по предотвращению или сокращению таких нарушений в будущем».1 Чтобы решать эту задачу полноценно, финансовый контроль должен охватывать весь процесс движения финансовых ресурсов.

Государственный финансовый контроль - деятельность, осуществляемая уполномоченными законом органами по проверке соблюдения субъектами финансовых отношений требований законодательных и нормативных актов, защите законных финансовых интересов государства и каждого гражданина. Он способствует осуществлению финансовой политики государства, созданию условий для поступательного развития экономики, обеспечения финансовой независимости страны. Организация системы контроля определяется уровнем развития экономики, особенностями политического строя и историческими традициями страны.

Финансовый контроль возник одновременно с зарождением финансовых отношений, государственный контроль оформился с появлением первого государственного образования.1 Государственный финансовый контроль - необходимое условие существования государства на всех этапах социальной эволюции вне зависимости от идеологии и типа общественной формации. С развитием общества совершенствуются методы контроля. Государственный финансовый контроль, как часть системы государственного управления, постоянно взаимодействует с ее другими элементами. Он не может быть замкнут сам на себя, существовать без объекта применения. Финансовый контроль не является первичной деятельностью, он всегда имеет область приложения - финансовое состояние, определенную финансовую операцию. Вместе с тем государственный фипапсовый контроль объективно существует в виде самостоятельной открытой системы экономических, правовых и социальных взаимоотношений, характеризующейся многообразием составляющих элементов.

Государственный финансовый контроль предоставляет необходимую для принятия наиболее рационального управленческого решения информацию, а затем - проверяет исполнение этого решения. Определение государственного финансового контроля, как функции управления, распространено в современной научной литературе. Естественно, когда дело доходит до рассмотрения задач, предмета и объекта контроля, его функций и полномочий, у авторов выявляются различные подходы.

## Региональные финансовые ресурсы как объект государственного финансового контроля

Российская Федерация в соответствии с принятой в 1993 году Конституцией состоит из субъектов Российской Федерации - республик, краев, областей, городов федерального значения, автономных округов и автономной области. Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Федерации между собой равноправны. В диссертации региональный уровень - это финансовые отношения на уровне субъектов Федерации, а также отношения между существующими органами власти и органами власти субъектов Российской Федерации.

В литературе региональные финансовые ресурсы характеризуют как «совокупность денежных средств, созданных и используемых на экономическое и социальное развитие территорий, и денежные отношения, возникающие по поводу формирования, распределения и использования региональных фондов финансовых ресурсов для решения многообразных задач субъектов РФ».

Региональные финансовые ресурсы являются объектом государственного финансового контроля и рассматриваются в данной работе как совокупность финансовых ресурсов, аккумулируемых и используемых участниками финансовых взаимоотношений на территории данного субъекта Российской Федерации.

Конкретно в состав региональных финансовых ресурсов в пашем варианте включены территориальные финансы, как «совокупность денежных средств, направляемых на экономическое и социальное развитие территорий»,2 централизованные и децентрализованные финансовые ресурсы субъектов финансовых отношений федерального подчинения, действующих на определенной территории с целью выполнения здесь общегосударственных функций (оборона, охрана правопорядка, таможенное регулирование, федеральные целевые программы, и т. п.).

Таким путем на территории субъектов Российской Федерации расходуются значительные федеральные бюджетные средства, сравнимые по величине со средствами бюджетов республик, краев, областей, а порой превосходящие их. Например, в бюджете Смоленской области в 2003 году доходы сложились в сумме 4466,1 млн. руб.1 В том же году 574 бюджетополучателя федерального бюджета на территории Смоленской области профинансированы па сумму 5497,3 млн. руб. Влияние этих финансовых ресурсов па обеспечение социальной и производственной инфраструктуры региона значительно и безусловно. Размещение на территории субъекта Федерации войсковой части, строительство топливопровода федерального значения, тем более крупного промышленного предприятия увеличивает финансы региона, как правило, позитивно влияет на экономику и социальную сферу.

Региональные финансовые ресурсы можно подразделить на:

государственные, в том числе федеральные и субъекта Российской Федерации;

- муниципальные;

- частные.

## Возможности рационализации контроля в масштабе субъекта Российской Федерации

Анализ работы органов государственного финансового контроля в предыдущих главах показал, что региональные финансовые ресурсы охвачены контрольными мероприятиями не полностью, эффективность контроля недостаточна. Существующая система не ставит задачи полноты, а, следовательно, и стабильной эффективности контроля. Наряду с постоянно действующими территориальными органами, проверки на местах время от времени проводят ревизоры органов федерального уровня. Множественность контрольных органов, автономность их деятельности ведут к дублированию проверочных мероприятий.

Одни и те же финансовые ресурсы могут быть проверены в течение года минимум три раза разными органами контроля. В других случаях, учитывая неполный охват этими органами объектов государственного финансового контроля и несогласованность контрольных мероприятий, средства федерального бюджета годами могут оставаться непроверенными.

На территории Смоленской области планомерную контрольную работу проводят Территориальное управление Росфиннадзора численностью 52 человека, Контрольно-счетная палата Смоленской областной думы численностью 18 человек, контрольные подразделения территориальных органов федеральной исполнительной власти и администрации Смоленской области численностью около 30 человек.

По состоянию на начало 2005 года на территории Смоленской области имелись следующие объекты государственного контроля:

- 560 получателей средств федерального бюджета, сумма финансирования составляет 4,3 млрд. рублей;

- 1 финансовый орган субъекта Российской Федерации и 24 муниципальных финансовых органа, получающие финансовую помощь из федерального бюджета, сумма финансирования составляет 2,0 млрд. рублей;

- 3 отделения субъекта Российской Федерации и 72 районных отделения федеральных внебюджетных фондов, сумма финансирования 0,9 млрд. рублей;

- 107 балансодержателей федерального имущества;

- 165 получателей средств областного бюджета, сумма финансирования 3,8 млрд. рублей;

- 24 муниципальных финансовых органа, получающих финансовую помощь из бюджета субъекта Российской Федерации, сумма финансирования 2,6 млрд. рублей;

- 73 балансодержателя имущества субъекта Российской Федерации.

Всего на территории Смоленской области находится 1029 объектов

государственного финансового контроля, объем контролируемых финансовых ресурсов - 13,6 млрд. рублей.

Территориальное управление Росфиииадзора в Смоленской области в соответствии с закрепленными за ним функциями обязано проводить ревизии и проверки финансовой деятельности территориальных органов федеральной власти, бюджетополучателей федерального бюджета, организаций, имеющих на балансе федеральную государственную собственность, подразделений федеральных внебюджетных фондов.