Григо Евгения Львовна. Сравнительный анализ организации и тенденций развития государственного финансового контроля России и Франции : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : СПб., 2002 176 c. РГБ ОД, 61:03-8/2479-1

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА I. СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ РОССИИ 11

1.1. Сущность и функции государственного финансового контроля 11

1.2. Организация государственного финансового контроля 29

ГЛАВА II. ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ ФРАНЦИИ 45

2.1. Развитие государственного финансового контроля 45

2.2. Реализация государственного финансового контроля 60

ГЛАВА III. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ РОССИИ 90

3.1. Влияние государственного устройства РФ на систему контрольных органов. 90

3.2. Совершенствование нормативной базы. 102

3.3. Роль и место аудита в системе государственного финансового контроля. 115

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 133

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 139

ПРИЛОЖЕНИЕ 151

**Введение к работе**

За последнее десятилетие коренным образом изменились основы государственного устройства Российской Федерации, разграничены полномочия федерального центра, субъектов Федерации и органов местного самоуправления, определены границы деятельности всех ветвей власти. Значительные преобразования коснулись форм собственности, экономических взаимоотношений хозяйствующих субъектов, бюджетного устройства, процесса управления финансовой системой.

Эти процессы не могли не повлечь изменения основ государственного финансового контроля, как необходимого элемента управления финансовой системой.

Любой управляемый процесс, даже стабильный и отлаженный, требует проведения контроля за его ходом. В условиях постоянного реформирования и изменения параметров управляемой системы роль контроля возрастает, поскольку повышается необходимость в оперативном реагировании на вносимые изменения, в адаптации самих контрольных систем и в использовании результатов их работы.

Потребность в действенной системе государственного финансового контроля обусловлена необходимостью обеспечения формирования и использования фондов государства, позволяющих реализовывать его функции. Это требование универсально и не зависит от формы государственного правления, уровня развития экономики, проводимой государственной политики.

Кроме того, значимость реализации финансового контроля государством и выработка приоритетов в его развитии может зависеть от реалий политической и финансовой ситуации.

Надо признат ь, что в сегодняшнем российском обществе существует ряд негативных тенденций, носящих скорее политический и социальный характер, но наносящих существенный вред стабильности финансовой системы. Речь

идет о фактах бюрократического произвола и коррумпированности чиновников различных уровней власти, о чрезмерности административного прессинга по отношению к хозяйствующим экономическим субъектам, о правовом нигилизме участников финансовых отношений. В идеале, именно государственный финансовый контроль призван выявлять и пресекать такого рода факты.

Однако на сегодня и система органов финансового контроля не совершенна с этой точки зрения. Число проверок со стороны фискальных органов постоянно растет вопреки требованиям Президента и Парламента о снижении административного пресса на бизнес. В то же время контроль в сфере расходования бюджетных средств по-прежнему не удовлетворяет стоящим перед ним задача «ч. На фоне множественности различных контролирующих структур каждое контрольное ведомство заявляет о недостаточности кадрового состава для осуществления всех возложенных на него функций и настаивает на увеличении штатной численности. Действительный анализ и определение оптимального норматива численности органов государственного финансового контроля необходимы, но они могут быть проведены только на основании системной оценки деятельности всех существующих контрольных органов с целью перераспределения и исключения повторяющихся функций.

Серьезной преградой на пути совершенствования системы государственного финансового контроля в Российской Федерации все еще остается несогласованность действий контрольных органов исполнительной и законодательной власти, основанная на властных амбициях чиновнико в.

Комплекс названных негативных явлений в обществе относительно реализации государственного финансового контроля сформировал устойчивое общественное мнение о бесполезности, несправедливости и карательном характере финансового контроля, осуществляемого государством.

Кроме внутренних факторов, обусловливающих необходимость проведения финансового контроля, значительным является и внешнее влияние.

На современном этапе приоритеты развития государственного финансового контроля должны согласовываться с тенденциями развития отношений российского государства со странами-партнерами в сфере совместных интересов.

Международное сообщество, в лице международных финансовых организаций, выдвигает определенные требования к организации финансового контроля, соблюдение которых благоприятствует процессам сотрудничества, достижению договоренностей между странами.

Лимская декларация о руководящих принципах финансового контроля, принятая на IX Конгрессе международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в октябре 1977 г. декларирует необходимость государственного бюджетно-финансового контроля в качестве непременного атрибута демократического общества, обязательного элемента управления общественными финансовыми средствами. В Декларации обобщен опыт организации и деятельности государственных органов финансового контроля различных стран в современных условиях с учетом разнообразия систем управления, специфики финансово-экономической организации хозяйственной деятельности и практики контрольной работы.

Членами ИНТОСАИ являются свыше 160 национальных контрольных органов всего мира. Высшим органом является Конгресс ИНТОСАИ, проводимый один раз в три года.

В рамках ИНТОСАИ функционируют 5 постоянных комитетов и 3 постоянные рабочие группы, занимающиеся разработкой ключевых проблем в области государственного финансового контроля. Счетная палата России является членом ИНТОСАИ с 1995 года и принимает участие в работе в работе постоянных комитетов и рабочих групп.

Международный валютный фонд в апреле 1998 года принял «Кодекс надлежащей практики в вопросе прозрачности в налогово-бюджетной сфере: декларация принципов» и призвал государства - членов МВФ соблюдать его принципы. Положения Кодекса также содержат положения о необходимости

проведения государственного финансового контроля, в частности, исполнение бюджета должно подвергаться внутренней ревизии и порядок проведения такой ревизии должен быть открыт для ознакомления, налогово-бюджетная информация должна подвергаться публичной и независимой проверке ее достоверности.

Проблема борьбы с финансовой преступностью решается на уровне всего мирового экономического сообщества. По оценкам МВФ, в мире ежегодно на счетах в банках оседает около полутора триллионов долларов, полученных преступным путем. Усиление координации действий всех стран в области противодействия отмыванию денег в мире предопределило организацию такого направления деятельности государственного финансового контроля и в Российской Федерации и создание специального государственного органа -Комитета по финансовому мониторингу.

О Современная система российского финансового контроля претерпела существенные основополагающие изменения, причем она корректировалась в довольно сжатые сроки. Стремительно меняющаяся ситуация в государстве и обществе диктовала свои требования. Столь резкое изменение самих основ построения государства и финансовой базы его деятельности предопределило необходимость заимствования опыта и моделей функционирования финансовых институтов, финансовых контрольных органов за пределами России. Оценка практики осуществления зарубежного государственного финансового контроля сохраняет свою привлекательность, поскольку позволяет сравнивать различные контрольные системы, абстрагироваться от национальных особенностей, ставших уже привычными, дает возможность выработки нетрадиционных подходов к решению традиционных проблем.

Такой сравнительный анализ имеет большую значимость для понимания процессов и явлений, происходящих в российской действительности. С этой точки зрения, нам представляется интересным и полезным исследование системы французского финансового контроля, имеющей долгую историю развития и, нередко служащей базой для построения других государственных систем финансового контроля.

Актуальность темы исследования.

Эффективный и действенный контроль - необходимое условие существования сильного государства и важный фактор развития его экономического потенциала. Предназначение системы государственного финансового контроля заключается не только в предупреждении, выявлении и пресечении финансовых нарушений, но и в повышении эффективности использования государственных ресурсов.

Значимость эффективного финансового контроля в процессе государственного управления, необходимость завершения процесса формирования единой системы государственного финансового контроля, устранения сохраняющихся противоречий в его развитии, во взаимоотношениях всех участников процесса реализации контроля предопределяет неослабевающий интерес к исследованию вопроса.

Несмот ря на более чем десятилетний период перехода к качественно новым подходам реализации государственного финансового контроля в Российской Федерации потребность в налаживании единой контрольной системы остается насущной проблемой процесса государственного управления. Она требует как скорейшего практического разрешения, так и теоретического осмысления, что и предопределило выбор темы диссертационной работы и конкретные направления исследования.

Степень научно-практической разработанности проблемы.

Исследованием проблем финансового контроля занимались многие ученые. Среди них: КГ. Андреев, П. К Белобжецкий, В.Г. Белолипецкий, В.В. Бурцев, В.И. Видяпин, Э.К Вознесенский, Ю.К Данилевский, Л. К Дробозина, В.П. Дьяченко, Ъ.К Кочерин, КВ. Крикунов, СИ. Лушин, Л.Н. Овсянников, В.Г. Пансков, Ю.И. Пудовкин, В.М. Родионова, А. А. Руф, КД. Соменков, Р.Г. Сомоев, В.П. Суйц, П.В. Черноморд, КД. Шеремет, СО. Шохин и другие. В трудах этих исследователей были рассмотрены различные аспекты

финансового контроля: бухгалтерский контроль, аудиторский, валютный, налоговый, бюджетный и другие виды контроля.

Отдавая должное весомому вкладу этих ученых в исследование теоретических основ и решение практических проблем организации финансового контроля, следует отметить, что развитие экономики в целом, изменение отношений между хозяйствующими субъектами, между участниками бюджетного процесса, развитие отношений со странами-партнерами требует внесения корректив в сложившиеся контрольные системы, вызывает появление новых видов и методов контроля. Эти задачи требуют как практического решения, так и их исследования с теоретических позиций.

Цель и задачи исследования. В диссертационном исследовании на основе анализа и обобщения опыта осуществления финансового контроля в России и во Франции определяются возможные пути совершенствования системы государственного финансового контроля в Российской Федерации. С этой целью рассматриваются следующие аспекты:

- сущность финансового контроля;

- анализ функций государственного финансового контроля;

- классификация видов, форм и методов финансового контроля;

- генезис государственного финансового контроля во Франции, оценка современных тенденций его развития;

- определение параметров действующей системы государственного финансового контроля в России;

- определение путей реорганизации государственного финансового контроля в России;

- разработка предложений по совершенствованию нормативной базы его осуществления.

Объектом исследования являются система отношений между государством и субъектами хозяйствования в области контрольной деятельности российского и французского государств, тенденции их развития,

возможность использования французского опыта в оценке путей дальнейшего развития государственного финансового контроля в России.

Предметом исследования является организация государственного финансового контроля, деятельность финансовых контролирующих органов Российской Федерации и Французской Республики.

Теоретическую и методологическую основу диссертационной работы составили научные труды ведущих отечественных и зарубежных экономисто

по проблемам управления финансами и реализации финансового контроля.

В работе также использовались законодательные и нормативные акты Российской Федерации и Французской республики, публикации в периодической печати, материалы с официальных web-сайтов российских и французских министерств, правительственных и независимых организаций.

В процессе исследования применялись общенаучные методы познания: логический, системный и сравнительный анализ, обобщение и систематизация научных данных.

Научная новизна работы заключается в том, что в ней:

- дана авторская классификация финансового контроля в соответствии с изменившейся структурой органов государственного управления и новой бюджетной системой;

- обоснована необходимость государственного финансового контроля в новых условиях хозяйствования и при новой структуре государственного управления;

- определены параметры государственного финансового контроля и финансового контроля, что позволило определить границы между ними;

- дана сравнительная характеристика организации финансового контроля Российской федерации и французской Республики, на базе чего определены пути использования положительного опыта Франции в перспективе;

- обоснована потребность в преобразовании совокупности органов государственного финансового контроля Российской Федерации в единую систему;

- доказана необходимость внесения поправок в действующее законодательство по вопросам установления ответственности за нарушения бюджетного законодательства и определены пути законодательного решения этой проблемы;

- обоснована необходимость усиления ответственности аудиторских фирм за результаты обязательного аудита.

Практическая значимость исследования.

По нашему мнению, теоретические положения настоящей диссертационной работы могут быть использованы в практической деятельности контрольных органов, а также в учебном процессе при преподавании курсов «Государственный финансовый контроль», «Финансы», «Государственные и муниципальные финансы».

Апробация результатов исследования. Основные положения исследования прошли практическую апробацию на научно-практических конференциях (Калининград - 1998, Санкт-Петербург - 2002 г.), а также получили отражение в публикациях автора.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и приложения.

Общий объем диссертации 176 страниц, в том числе без списка использованной литературы и приложения 138 страниц.

## Сущность и функции государственного финансового контроля

Ученые, представляющие различные отрасли экономической науки, определяют контроль как одну из составляющих управленческой деятельности вне зависимости от специфики этой деятельности . Финансовый контроль также является частью процесса управления финансами. Функцией контроля, соответственно, наделен управляющий орган. В реальной действительности функция контроля присуща Министерству финансов, Министерству по налогам и сборам и другим многочисленным ведомствам, наделенным контрольными полномочиями как органы государственного управления.

Бесспорно, для того, чтобы обеспечить формирование фондов и организовать их целевое и эффективное использование, необходим финансовый контроль. Но сами финансы, в силу специфики этой экономической категории, не могут обеспечить такой контроль. Контроль организуется управляющим звеном финансовой системы, в» соответсвии с функциями управления.

Определение финансового контроля как важной составляющей процесса управления финансами не вызывает сомнений, но представляется довольно общим, требующим дальнейшей конкретизации. Финансовый контроль - это деятельность общегосударственного органа управления экономикой, в лице органов власти всех уровней и специально созданных учреждений, или совокупность мероприятий и действий органов власти за финансовой деятельностью всех экономических субъектов.

Кроме того, исследователями этой области в литературе предложены различные трактовки финансового контроля и государственного финансового контроля в зависимости от выбранных для рассмотрения аспектов.

Л. Овсянников отмечает, что государственный финансовый контроль -это «реализация права государства законными путями защищать свои финансовые интересы и финансовые интересы своих граждан через систему законодательных, организационных, административных и правоохранительных мер».3

С. Шохин рассматривает финансовый контроль как «межотраслевую многофункциональную дисциплину, базирующуюся на следующих видах анализа: бухгалтерского, финансового, социально-экономического, правового.»4

По нашему мнению, финансовый контроль можно определить как деятельность уполномоченных органов, состоящую в проверке обоснованности процессов формирования и использования централизованных и децентрализованных денежных фондов с целью успешной реализации выбранной финансовой политики и получения максимальных выгод. Причем, в зависимости от заинтересованности субъекта контроля в его результатах, что определяется его позицией как собственника, можно выделить контроль государственный, муниципальный, общественный или гражданский, внутрихозяйственный и аудиторский.

## Развитие государственного финансового контроля

Развитие системы государе пт венного финансового контроля во Франции берет свое начало с момента принятия Декларации прав человека и гражданина 1789 года. Подчинение финансов конституции вытекает из принципа, закрепленного в статье 14 Декларации: «Все граждане имеют право непосредственно или через своих представителей устанавливать необходимость налогового обложения, свободно соглашаться на это, определять назначение налогов, количество и сумму, их использование, принципы обложения и сроки». Статья 15 предусматривает, что «общество имеет право требовать у любого должностного лица отчета о его деятельности». Потребность в демократической открытости политики республики и прозрачности ее финансов предопределила создание системы контроля государственных финансов и является главной целью ее деятельности.

Все основные положения французского финансового права основываются на конституции. Развитие финансового права представительных органов было сьязано с развитием парламентаризма ьо ФранцикФинансоъые возможности представительных органов служили одним из средств, которое давало им возможность контролировать исполнительную власть.9

Современная французская конституция 1958 года также включает ряд положений по вопросам финансов. Она устанавливает, что правила, регулирующие налоги и денежное обращение, должны содержаться в законе о финансах и что определение государственных доходов и пошлин, а также основные правила процедуры голосования финансовых законов должны основываться на конституционных законах.

Контроль исполнения бюджета осуществляется в соответствии с принципами, сохранившимися со времен Великой французской революции. Принцип парламентского разрешения позволяет осуществлять предварительный парламентский контроль деятельности правительства. Принцип последующей оценки государственной политики реализуется посредством парламентских комиссий по расследованию, миссий парламента по оценке и контролю.

В рамках своей инициативной власти Парламент всегда стремился развивать сферу своего финансового контроля. Финансовый контроль, проводимый Национальной Ассамблеей, не прекращал год за годом расширять свое поле наблюдения. Инструменты контроля множились и составляют сегодня богатый и разнообразный арсенал.

Финансовый контроль базируется, прежде всего, на осуществлении полномочий бюджетного контроля и использовании данных относительно исполнения бюджета. Множество бухгалтерских документов, передаваемых в Комиссию по финанс ам Национальной Ассамблеи, позволяет осуществлять детальный бюджетный контроль: ежемесячные данные о кредитах и общих расходах бюджета, сравнительные данные по месяцам о расходах и кредитах каждого министерства, квартальная сводка о произведенных расходах, ежемесячная информация о взыскании доходов государства, обзор операций казначейства и т.д.

Эти данные дополняются сведениями, которые специальные докладчики Комиссии по финансам (в 2000 году их число составляло сорок четыре) вправе получать в рамках предоставленной им компетенции по расследованию и контролю, а именно, постоянно следить и контролировать использование определенных бюджетом кредитов, о которых они обязаны докладывать при рассмотрении годового бюджета. Именно на этом основании они подготавливают вопросы к бюджетным опросным листам, адресуемым ежегодно соответствующим министерствам. Бюджетный контроль осуществляется равным образом с использованием многочисленных средств информации, которыми располагает Парламент. Список отчетов и другого рода документов, которые законодатель вменил в обязанность Правительству представлять к своим проектам бюджетов, значительно удлинился. Приложения к проекту бюджета, называемые «желтыми», с этой то ки зрения, Часто содержат обширную информацию для изучения.

Одновременно, постоянные комиссии, в особенности Комиссия по финансам, расширили практику составления информационных докладов, предусмотренную Регламентом Национальной Ассамблеи, которая позволяет прогрессивно проводить оценку бюджетного контроля и его развития.

Рассмотрение законов о внесении изменений в государственный бюджет, обыкновенно называемых «поправки в бюджет» и вносимых в течение года Правительством, также предоставляет дополнительную возможность осуществлять контроль за исполнением государственного бюджета. Традиционная «поправка» в конце года представляет, с этой точки зрения, особенно предпочтительный момент. На этом основании зачастую утвержденные кредиты аннулируются под заголовком «бюджетное регулирование» при недооценке размера дотации в проекте закона о бюджете.

Наконец, нельзя не сказать о законе об исполнении государственного бюджета, представляемом в конце года, следующего за годом исполнения бюджета, целью которого является установление финансовых результатов каждого года и утверждение расхождений между ними и прогнозными значениями проекта государственного бюджета в случае внесения изменений поправочными законами о государственном бюджете.

Кроме того, Счетной палатой представляется подробный отчет, который позволяет Главному докладчику Комиссии по финансам информировать Национальную Ассамблею относительно годового исполнения бюджета.

## Влияние государственного устройства РФ на систему контрольных органов.

На первый взгляд, неправомерно сравнивать организацию систем финансового контроля России и Франции в зависимости от их государственного устройства, ведь Французская республика является унитарным государством, тогда как Россия представляет собой федеративное. Однако и в унитарных государствах проводится разграничение полномочий между центральной властью и властями на местах, в том числе в финансовой сфере. В этом смысле ярким примером является Французская республика.

«Распределение компетенции между федеральными органами и членами федерации в значительной мере определяется финансовыми возможностями. В зависимости от того, имеют ли участники федерации действительную финансовую автономию, могут ли они распоряжаться своими ресурсами или должны ожидать финансирования от центрального органа, могут ли они сами определять свои расходы или же расходы должны быть одобрены федеральными властями, можно говорить о том, является федерализм реальным или иллюзорным.»

Основные положения о финансовой децентрализации во Франции были изложены во второй главе диссертационной работы. Здесь хотелось бы выделить его основные тенденции, которые представляют интерес при рассмотрении путей совершенствования системы контроля в России. Магистральным направлением совершенствования системы контроля во Франции можно назвать последовательность проведения политики финансовой децентрализации параллельно с политикой сохранения контроля со стороны государства, а также четкое разграничение финансовых полномочий и ответственности центральных, региональных и органов местного самоуправления.

В соответствии со ст. 72 Конституции территориальные коллективы Республики свободно управляются выборными советами. В этом отношении реформа 1982 года, утвердившая политику децентрализации, не внесла никаких изменений. Принцип свободного управления территориальными коллективами, как и принцип выборности совещательных органов, остается основой административно-территориального устройства страны.

Принятие законодательства о децентрализации привело к некоторым изменениям, прежде всего, в области контроля, не затронув стабильности структур и основ. Действительно, свобода самоуправления и необходимость согласованных действий в рамках унитарного государства, но в то же время соблюдение принципа равенства граждан и защита общих интересов нации требуют последующего контроля за действиями территориальных коллективов.

В области финансирования любая передача компетенции государства территориальному коллективу должна сопровождаться передачей соответствующих финансовых ресурсов, главным образом, фискальных. И действительно, налицо тенденция к росту местных налогов. Реформа возложила на новый контрольный орган - региональную счетную палату - осуществление проверки по факту итогов финансово-хозяйственной деятельности территориальных коллективов.

Процесс децентрализации внес глубокие изменения в административно-территориальное устройство Франции. Новая система требует больших затрат для государственной казны и приводит к определенной распыленности целей и решений, поскольку территориальные коллективы заботятся в первую очередь о собственных интересах, а не об интересах страны в целом. Тем не менее децентрализация способствует лучшему распределению задач и повышению ответственности территориальных коллективов во всех сферах общественной жизни и, следовательно, повышает уровень демократизации управления территориями. Согласно Конституции Россия - это федеративное правовое государство. Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно.

В ведении федеральных органов Российской Федерации находятся установление правовых основ единого рынка, финансовое, валютное кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики, федеральные экономические службы, федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития. В совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся установление общих принципов налогообложения и сборов, организации системы органов государственной власти и местного самоуправления. Конституцией не регламентированы пределы ведения субъектов, вне пределов ведения РФ и полномочий по предметам совместного ведения субъекты обладают всей полнотой государственной власти.

Система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами РФ самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. Федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы, назначать соответствующих должностных лиц, по соглашению с органами исполнительной власти субъектов РФ могут передавать им осуществление части своих полномочий.