Смирнов, Павел Алексеевич. Развитие государственного финансового контроля над расходами в сфере образования Российской Федерации : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Смирнов Павел Алексеевич; [Место защиты: Рос. гос. социал. ун-т].- Москва, 2011.- 190 с.: ил. РГБ ОД, 61 11-8/939

**Содержание к диссертации**

Введение

1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ РАСХОДОВ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ 9

1.1. Государственный финансовый контроль: сущность, содержание, особенности в сфере образования 9

1.2. Формы, методы и функции государственного финансового контроля расходов в сфере образования 24

1.3. Аудит эффективности как вид государственного финансового контроля расходов в сфере образования 48

2. АНАЛИЗ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕНОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

РАСХОДОВ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 69

2.1. Организация государственного финансового контроля расходов в сфере образования 69

2.2. Трансформация контрольных отношений при повышении финансовой самостоятельности образовательных учреждений 84.

2.3. Оценка результативности расходов в сфере образования Российской Федерации 99

3. НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕНОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ РАСХОДОВ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 118

3.1. Совершенствование методологических и организационных основ государственного финансового контроля расходов в сфере образования 118

3.2. Перспективы внедрения аудита эффективности в систему государственного

финансового контроля расходов в сфере образования 129

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 151

БИБЛИОГРАФИЯ

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования

Успешное развитие экономики Российской Федерации и как следствие рост благополучия граждан в значительной мере зависят от способности государства эффективно управлять своими финансовыми и материальными ресурсами. Сфера образования является одним из приоритетных направлений государственной политики Российской Федерации. Большое внимание со стороны государства уделяется вопросам организации эффективного и рационального финансового обеспечения, что невозможно без организации механизма государственного финансового контроля.

С помощью эффективного государственного финансового контроля руководство правового государства может обеспечить защиту финансовых интересов общества, укрепить его доверие к государственной власти, обеспечить достижение единой цели власти и общества - обеспечения благосостояния граждан и стабильности государственной власти.

Происходящие изменения в системе образования, в организации бюджетного процесса в Российской Федерации, введение бюджетного финансирования, ориентированного на результат, структурные изменения в системе образования, внедрение новых организационно-правовых форм — автономных образовательных учреждений и автономных некоммерческих организаций, выдвигают новые требования к организации государственного финансового контроля, что предопределяет внедрение и развитие его новой формы - аудита эффективности использования бюджетных средств.

Необходимость введения аудита эффективности в систему государственного финансового контроля расходов в сфере образования, прежде всего, обусловлена его способностью определять степень достижения запланированных социально-экономических результатов, и, таким образом, давать оценку эффективности использования государственных средств на финансирование деятельности образовательных учреждений.

Аудит эффективности расходования бюджетных средств образовательным учреждением можно рассматривать как важный и своевременный шаг в процессе развития системы государственного финансового контроля в сфере образования, перевода системы контроля на современный профессиональный уровень, отвечающий потребностям реформирования системы образования.

Внедрение указанного вида государственного финансового контроля в практику деятельности Счетной палаты Российской Федерации, а также контрольных органов системы финансово обеспечения образования, созданных законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации, предполагает организацию целого ряда институциональных предпосылок, в частности, разработку и принятие нормативно-правовой базы, ряда инструментов аудита эффективности, в том числе методики формирования критериев эффективности использования государственных средств на финансирование деятельности образовательных учреждений.

Актуальность темы исследования обусловлена не только ее научно- теоретическим значением, основанном на исследовании организации и эффективности государственного финансового контроля в системе образования России, но и практической значимостью, состоящей в использовании выводов и положений работы в проведении аудита эффективности при осуществлении государственного финансового контроля за расходованием бюджетных средств на финансирование образовательных учреждений Российской Федерации.

Цель и задачи исследования. Цель диссертационной работы состоит в разработке теоретико-методических основ организации государственного финансового контроля бюджетных расходов в сфере образования Российской Федерации.

Для достижения указанной цели в диссертации были поставлены следующие задачи: - на основе анализа теоретических положений комплексно исследовать роль государственного финансового контроля использования бюджетных средств в системе образования; исследовать вопросы реализации контрольных функций государства и организационно-структурного обеспечения аудита эффективности расходов на образование при реализации принципов бюджетного планирования, ориентированного на результат; систематизировать проблемы нормативно-правового и методического обеспечения реализации аудита эффективности в сфере образования; провести анализ реализации механизма государственного финансового контроля бюджетных расходов на финансовое обеспечение деятельности образовательных учреждений при повышении их финансово-хозяйственной самостоятельности; разработать предложения и рекомендации по развитию аудита эффективности, включая систему критериев эффективного расходования бюджетных средств на финансирование деятельности образовательных учреждений.

Область исследования. Исследование проведено в рамках специальностей Паспорта номенклатуры специальностей научных работников (экономические науки) Высшей аттестационной комиссии: 08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит: п. 2.1 «Система государственных финансов, ее структура и роль в регулировании финансовых отношений и социально-экономического развития страны».

Предметом диссертационного исследования являются финансовые отношения, возникающие в процессе проведения государственного финансового контроля бюджетных расходов на финансирование деятельности образовательных учреждений Российской Федерации и направления его реформирования.

Объектом исследования является государственный финансовый контроль бюджетных расходов в образовательных учреждениях Российской Федерации.

Степень разработанности проблемы.

Вопросам организации и совершенствования государственного финансового контроля посвящены работы Белобжецкого И.А., Белотеловой Н.П., Бурцева В.В., Быстрякова А .Я., Башкайкиной H.A., Володина С.А., Грунина A.A., Данилевского Ю.А., Данилова А.И., Жукова В.А., Ивановой Е.И., Князева В.Г., Овсянникова A.JL, Панскова В.Г., Погосяна Н.Д., Мезенцева Т.М., Опенышева С.П., Павлова Л.П., Романова А.Н., Романовского М.В., Рыбина В.И., Шеремета А.Д, Шохина А.Н., Шлейникова В.М.. и др.

Проблемы и перспективы развития системы финансового контроля, которые реализуются путем внедрения современных форм и видов контроля, таких как конституционный аудит, аудит эффективности использования государственных средств, исследованы в работах Агапцова С.А., Воронина Ю.М., Карандаева Г.Н., Рябухина С.Н., Степашина C.B., Столярова Н.С., Саунина А.Н., Терехова A.A. и др.

Отдельные проблемы организации государственного финансового контроля поднимают в своих трудах Антипова Т.В., Карепина О.И., Привезенцев В.А., Козельский В.Н. и другие.

В трудах указанных выше авторов разработаны методические и практические аспекты финансового контроля в Российской Федерации, внедрения аудита эффективности использования государственных средств в контрольно-ревизионную практику с целью оценки результативности государственных расходов.

Вместе с тем в настоящее время в научном обществе недостаточное внимание уделено проблеме разработанности конкретных критериев аудита эффективности и их применения в вопросах проверки эффективного расходования средств образовательными учреждениями в условиях повышения их самостоятельности, изменения принципов бюджетного финансирования и бюджетирования, ориентированного на результат.

Теоретической и методической основой исследования явились фундаментальные положения теории финансов, труды специалистов в области финансового контроля, материалы исследований отечественных и зарубежных ученых по теории и практике государственного финансового контроля в сфере образования, диалектический метод познания и основанные на нем научные методы (исторический, формально-логический, статистический, системно- структурный и др.).

Информационно-эмпирической базой исследования послужили положения Конституции Российской Федерации, федеральные законы, нормативно-правовые акты Президента и Правительства Российской Федерации, направленные на организацию и реформирование бюджетной системы и государственного финансового контроля, Интернет-ресурсы, собственные расчетные показатели, результаты исследования, выполненные лично автором.

Научная новизна содержащихся в диссертации положений и выводов состоит в разработке теоретических и практических рекомендаций по вопросам организации и проведения государственного финансового контроля эффективности расходования бюджетных средств в сфере образования Российской Федерации.

Результатом диссертационного исследования, характеризующего его новизну, стали следующие положения и выводы, сформулированные в работе и выносимые на защиту: исследована комплексно роль государственного финансового контроля в системе финансового обеспечения системы образования, что способствует развитию методологических основ реализации контрольных функций государства; обоснована необходимость внедрения аудита эффективности расходов на образование при организации бюджетирования, ориентированного на результат; внедрение аудита эффективности в систему финансового контроля сферы образования Российской Федерации позволяет комплексно и системно оценить эффективность использования бюджетных средств на образование, достижение стратегических целей образовательной политики государства; исследованы вопросы реализации контрольных функций государства и организационно-структурного обеспечения аудита эффективности расходов на образование, предложена схема организации внешнего и внутреннего контроля, который может служить методологической основой при реформировании системы государственного финансового контроля как на региональном, так и на федеральном уровне; проведен системный анализ трансформации государственного финансового контроля при повышении финансово-хозяйственной самостоятельности образовательных учреждений; разработаны направления совершенствования механизма организации финансового контроля бюджетных расходов на финансирование деятельности автономных образовательных учреждений, открывающие перспективное направление научного управления финансовым обеспечением системы образования; обоснованы меры совершенствования методического обеспечения оценки экономических и социальных результатов расходов бюджетов различного уровня на финансирование деятельности образовательных учреждений; предложенный автором подход к оценке эффективности использования бюджетных средств на образование обогащает теорию и практику государственного финансового контроля.

Обоснованность и достоверность научных результатов проведенного исследования подтверждается широким использованием фактического материала, на который опираются выводы и рекомендации работы. Автором изучена практика деятельности Счетной палаты Российской Федерации Министерства образования и науки РФ, представительная монографическая литература, бюджетное законодательство. Автором проделана большая работа по систематизации, обработке, обобщению и осмыслению материалов различного уровня.

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что научные результаты, выводы и рекомендации проведенного исследования могут быть использованы в деятельности контрольно-счетных органов, а также для совершенствования методических положений аудита эффективности за расходованием бюджетных средств в сфере образования Российской Федерации.

Практическую ценность имеют: направления реформирования существующей нормативно-правовой базы с целью возможности активного и широкого внедрения аудита эффективности в сферу контроля бюджетных средств на финансирование деятельности образовательных учреждений; предложения и рекомендации по развитию системы критериев и показателей эффективного расходования бюджетных средств, выделенных на финансирование деятельности образовательных учреждений.

Апробация и внедрение результатов исследования были проведены в Департаменте экономики и финансов Правительства Российской Федерации (справка от 04.10.2010) и территориальном отделении департамента казначейства министерства финансов Республики Татарстан (ТО ДК МФ РТ) Бугульминского района и г. Бугульмы (справка от 17.09.2010) при разработке и внедрении методических рекомендаций по аудиту эффективности.

Ряд теоретических положений, практических рекомендаций и выводов диссертации обсуждался на кафедре, излагался на конференциях, нашел отражение в монографии автора.

Объем публикаций по теме диссертации составляет 10,6 п.л., авторских - 5,6 п.л.

Объем и структура работы. Структура диссертационной работы обусловлена поставленной целью и задачами исследования. Диссертация объемом 165 страниц включает в себя введение, три главы, заключение и список литературы.

1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ РАСХОДОВ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

## Государственный финансовый контроль: сущность, содержание, особенности в сфере образования

Сфера образования является важной социальной отраслью, способствующей созданию условий для инновационного развития страны. В настоящее время эта сфера претерпевает глубокие и масштабные преобразования. Политика государства в отношении финансирования образования меняется в сторону повышения степени самостоятельности бюджетополучателей с целью более эффективного использования предоставляемых ресурсов. При этом, одним из главных приоритетов управления государственными ресурсами в сфере образования становятся контроль за своевременным финансированием расходов и правильностью их использования.

Следует отметить, что в практике развитых демократических стран затраты на проведение проверки по использованию активов государства рассматриваются прежде всего как инвестиции денежных средств граждан, прибыль от которых должна выразиться в форме рекомендаций по улучшению системы учета, управления и расходования государственных средств. Такая позиция значительно отличается от российской практики, где проведение контрольных мероприятий по проверке расходов государственных средств к сожалению, нередко не только на бытовом уровне воспринимается либо как поиск инструментов в борьбе политических взглядов, либо как инструмент выявления коррупционных процессов.

Финансовый контроль, являясь самостоятельной функцией управления, рассматривается государством как особый вид деятельности, имеющий целевую направленность, определенное содержание и способы его осуществления. В механизме управления государственными активами финансовый контроль можно представить в виде системы, состоящей из субъекта контроля (осуществляет контроль - органы внешнего и внутриведомственного контроля), объекта контроля (кого контролируют - министерства, агентства, службы, унитарные предприятия, организации использующие бюджетные средства), предмета контроля (что контролируют и государственные средства), метода, механизма, принципов и правил контроля, и действующей как единое целое в процессе определения параметров исполнения целей контроля, анализа состояния объекта контроля и выработки корректирующих воздействий (рис. 1.).

class2 **АНАЛИЗ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕНОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ**

**РАСХОДОВ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ** class2

## Организация государственного финансового контроля расходов в сфере образования

Государственный финансовый контроль в системе образования Российской Федерации регулируется нормами законодательства. На данный момент в России приняты концептуальные документы, определяющие основные принципы развития и обновления российского образования и отражающие вопросы организации государственного финансового контроля, как одной из функций управления финансами в системе образования. Основные положения об организации финансового контроля в сфере образования закреплены в следующих нормативных актах:

- Конституция РФ принята 12 декабря 1993 г.;

- Закон РФ от 10.07.1992 г. №3266 - 1 (ред. от 21.07.2007г) «Об образовании»;

- Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном1 образовании» от 22.081996 г. № 125-ФЗ (ред. от 13.07.07 г.). Регулирование финансового обеспечения образовательных учреждений

осуществляется главным образом правовыми методами, закрепленными целым рядов законов Российской Федерации, инструктивными письмами Министерства образования и науки РФ, Федерального агентства по образованию, и другими подзаконными актами. Прежде всего это Конституция РФ, Гражданский кодекс РФ, Бюджетный кодекс РФ, законы «Об образовании», «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», «О некоммерческих организациях» и ряд других документов.

Основой государственных гарантий получения гражданами Российской Федерации образования, согласно п. 2. ст. 43 Конституции РФ, является его государственное и (или) муниципальное финансирование.

Конституцией Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. установлены общие принципы государственной политики в сфере образования. В частности, статья 43 провозглашает:

1. Каждый имеет право на образование.

2. Гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях.

3. Каждый в праве на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении на предприятии.

4. Основное общее образование обязательно. Родители или лица, их заменяющие, обеспечивают получение детьми основного общего образования.

5. Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты, поддерживает различные формы образования и самообразования.

Эти положения Конституции устанавливают наиболее общие принципы функционирования системы образования. На уровне конституционных положений важно отметить следующее:

1. Не все образование в России должно предоставляться и предоставляется бесплатно. Бесплатным по Конституции является дошкольное, основное общее и среднее профессиональное образование, что обеспечивается государством: государством создана сеть государственных образовательных учреждений и обеспечивается их функционирование. В то же время Закон Российской Федерации «Об образовании» № 3266-1 ФЗ от 10.07.1992 (далее Закон «Об образовании») не гарантирует бесплатность дошкольного образования, а бесплатность среднего профессионального образования гарантируется на конкурсной основе (ч. 3. ст. 5).

2. Не все образование равнодоступно для всех граждан. Высшее образование может быть получено на конкурсной основе, т.е. предполагается, что количество бесплатных мест в высших учебных заведениях должно быть меньше численности лиц, желающих занять эти места.

3. В сфере высшего образования бесплатными являются только те места, обучение на которых обеспеченно государством из общественных ресурсов (государственного бюджета) и на которые студенты поступили на конкурсной основе.

Закон «Об образовании» с точки зрения организации государственного финансового контроля расходов в сфере образования важен следующими своими положениями:

- установлены пределы компетенции по уровням управления образованием и определен круг функций и задач, реализуемых в сфере образования органами власти и управления на каждом уровне;

- государственные и муниципальные образовательные учреждения получили право осуществлять приносящую доходы деятельность, причем не только в сфере образования и науки, но и по другим направлениям; определены экономические отношения в сфере образования: введено понятие «предпринимательской деятельности» в сфере образования, определено содержание автономии образовательного учреждения, отношения собственности в системе образования, обозначена необходимость налоговых льгот для образовательных учреждений. Стоит обратить внимание на использование термина «обозначение необходимости налоговых льгот», данный момент весьма важен для реализации государственных гарантий в сфере образования.

Вопросы бюджетного финансирования образовательных учреждений регулируются нормами Бюджетного кодекса РФ, законом «Об образовании», законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и рядом подзаконных актов.

## Совершенствование методологических и организационных основ государственного финансового контроля расходов в сфере образования

В настоящее время не выполняется требование полного охвата государственных средств финансовым контролем, что ведет к дублированию контрольных мероприятий и невозможности сравнения полученных результатов. Согласно указаниям Росфиннадзора при планировании ревизий и проверок необходимо учитывать следующее условие: охват контрольными мероприятиями получателей средств федерального бюджета в соответствующем субъекте РФ должен составлять либо 50 % получателей средств федерального бюджета, находящихся в субъекте РФ, либо 50 % объемов финансирования расходов федерального бюджета, полученных бюджетополучателями.

Главным критерием эффективности деятельности органов государственного финансового контроля является сумма выявленных финансовых нарушений, поэтому из года в год проверяются одни и те же получатели средств федерального бюджета, которые получают наибольшие объемы финансирования. Значительная часть государственных средств вообще остается вне контроля, поскольку общего учета контрольных мероприятий, проводимых разными учреждениями, не существует.

Органы государственного финансового контроля в сфере образования руководствуются в своей деятельности различными законодательными актами: федеральными законами, положениями о соответствующих федеральных службах. В целом правовую основу ГФК в РФ составляют: Конституция РФ, Гражданский кодекс РФ, Бюджетный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, Таможенный кодекс РФ, Трудовой кодекс РФ, Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации», иные федеральные законы, указы Президента

РФ и другие нормативные правовые акты, издаваемые участниками бюджетного процесса, а также международные договоры и соглашения, заключенные или признанные РФ. Очевидно, что законодательно четко не определена структура и органы государственного финансового контроля, что порождает тем самым различную правотворческую практику в регионах и заключение различных соглашений о взаимодействии этих органов.

Согласно информации, размещенной на официальном сайте Счетной палаты РФ, Счетной палатой РФ заключено 95 Соглашений о взаимодействии. Росфиннадзором заключено 5 Соглашений о взаимодействии при осуществлении полномочий в установленных сферах деятельности, а именно: с Федеральным казначейством, Федеральной антимонопольной службой в части выполнения Росфиннадзором государственной функции по проверкам соблюдения бюджетного законодательства; с Федеральной таможенной службой, Центральным банком РФ, Федеральной налоговой службой в части выполнения функции органа валютного контроля. Соглашения не носят ни законодательного, ни нормативного правового характера, нередко на практике отдельные условия не выполняются.

Причинами отсутствия системы государственного финансового контроля», в РФ являются:

- бессистемность осуществления государственного финансового контроля в сфере образования и его правовая неопределенность;

- слабость законодательной и методологической базы;

- отсутствие единой информационной системы о выявленных нарушениях в сфере образования;

- неупорядоченность контроля, в частности неоднократные проверки одних организаций и отсутствие контроля над другими;

- слабое взаимодействие между контролирующими органами;

- недостаточное использование своих полномочий1 территориальными структурными подразделениями федеральных органов контроля;

— недостатки в ведомственной отчетности о контрольных мероприятиях, отсутствие возможности их сопоставить.

Источник этих причин, прежде всего, разобщенность существующих органов государственного финансового контроля, отсутствие системности в работе, их ведомственная закрытость.

В настоящее время в некоторых органах государственного финансового контроля РФ разрабатываются внутренние регламентирующие документы, в том числе сборники методических и инструктивных документов по организационному и методическому обеспечению контрольных мероприятий по различным направлениям, внутренние стандарты контроля (в том числе по стадиям процедуры контроля), документы по контрольному делопроизводству, нормы поведения контролеров, методики оценки работы специалистов и т.д. Между данными документами, разрабатываемыми и в разрезе разных органов государственного финансового контроля, и в разрезе их подразделений, нет системной взаимосвязи, следовательно, нет и сопоставимости в работе и в ее оценке.