Козаев, Вадим Русланович. Организация государственного финансового контроля и пути ее совершенствования в Российской Федерации : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10. - Москва, 2005. - 178 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Государственный финансовый контроль и его роль в экономике Российской Федерации. 11-60

1.1. Сущность государственного финансового контроля, его задачи и принципы. 11-36

1.2. Классификация государственного финансового контроля: формы, виды и методы. 36-47

1.3. Система органов государственного финансового контроля в России. 47-60

Глава 2. Содержание и особенности государственного финансового контроля Федеральной службы финансово-бюджетного надзора и ее территориальных органов. 61-108

2.1. Содержание деятельности Федеральной службы финансово-бюджетного надзора по государственному финансовому контролю. 61 -76

2.2. Организация государственного финансового контроля территориальными управлениями

Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в субъектах Российской Федерации. 76-98

2.3. Особенности взаимодействия территориальных управлений Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в субъектах Российской Федерации с другими контролирующими органами субъектов Российской Федерации по осуществлению государственного финансового контроля. 99-108

Глава 3. Перспективы развития государственного финансового контроля в Российской Федерации и пути совершенствования его организации . 109-160

3.1. Проблемы государственного финансового контроля в Российской Федерации. 109-117

3.2. Использование мирового опыта государственного финансового контроля с учетом

фундаментальных особенностей Российской Федерации и возможности использовании переходного периода. 117-128

3.3. Совершенствование организационно-правовых основ государственного финансового контроля в России. 128-140

3.4. Совершенствование нормативно-методологического обеспечения деятельности Федеральной службы финансово-бюджетного надзора и ее территориальных органов. 140-152

3.5. Необходимость осуществления координации последующего государственного финансового контроля в субъектах Российской Федерации федеральным органом

государственного финансового контроля. 152-160

Заключение. 161-164

Список использованной литературы. 165-172

Приложения.

**Введение к работе**

Значительное число исследовательских работ в области государственных  
финансов посвящены теоретическим и практическим проблемам

государственного финансового контроля. Вместе с тем следует отметить, что в России полностью не определены концептуальные подходы к формированию системы государственного финансового контроля, в том числе теоретических основ правовой и методологической базы государственного финансового контроля.

Эффективное использование финансовых средств и собственности  
государства является обязательным условием его успешного

функционирования по реализации закрепленных за ним конституцией прав, обязательств, ответственности и подотчетности.

Важную роль в этих вопросах занимает система государственного  
финансового контроля. С его помощью обеспечивается прозрачность действий  
по регулированию экономических, финансовых и социальных процессов.  
Государственный финансовый контроль осуществляется с целью

обеспечения проводимой государством бюджетно-финансовой политики и  
реализуется через систему законодательных, организационных,

административных, правоохранительных и других мер.

Государственный финансовый контроль - неотъемлемый институт в системе инструментов государственного регулирования рыночных процессов.

Переходная экономика России потребовала предметного перестраивания системы государственного финансового контроля, которая сложилась в условиях централизованной плановой экономики. Старая система контроля не отвечает требованиям рынка, соблюдению финансовой дисциплины.

Поэтому в стране наблюдаются значительные потери финансовых средств. На всех уровнях бюджетной системы развиваются негативные тенденции

нецелевого, неэффективного использования бюджетных средств, что в конечном счете отражается на эффективности функционирования бюджетной системы.

Все это отражает актуальность данного диссертационного исследования.

Эффективность государственного финансового контроля зависит от законов, но и подзаконных актов, среди которых инструкции, приказы, нормативы, указания.

В Российской Федерации в условиях административной и бюджетной реформ необходимо радикально изменить систему государственного финансового контроля, которая должна объединить внутренний и внешний контроль на новой правовой и методологической базе.

**Степень научной разработанности проблемы**Вопросам аудита и финансового контроля посвящены работы многих зарубежных авторов. Среди них можно отметить, таких как Арене Э., Лоббек Дж, Райан Б., Робертсон Джек Р., В.М.О' Рейми, Хирш М.В., Адаме Р., Майер Э. и Хан Д.

Поукок М.А. и Тейлор А.Х. провели исследование проблем финансового планирования и контроля.

В дореволюционной России исследованием теории и практики государственного финансового контроля занимались такие видные деятели, как Татаринов В.А., Сперанский М.М. и Витте СЮ.

В современной России опубликовано большое количество работ видных российских ученых-экономистов, таких как Овсянников Л.Н., Бурцев В.В., Радионова В.М., Данилевский Ю.А., Моляков Д.Г., Грачева Е.Ю., Иткин Ю.М., Кочерин Е.А., Мельник М.В.

Практические вопросы государственного финансового контроля

исследованы Степашиным СВ., Шохиным CO., Крикуновым А.В., Пансковым В.Г., Шереговым С.А., Столяровым Н.С, Шлейниковым В.И.

Несмотря на то, что вопросам государственного финансового контроля уделено большое количество работ, часть проблем, связанных с совершенствованием организационных его основ остаются недостаточно разработанными и требуют дальнейшего исследования. **Цели и задачи исследования**

Целью диссертации является всестороннее системное обоснование значения и целесообразности совершенствования организации государственного финансового контроля. Рассмотрена система органов Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в части осуществления государственного финансового контроля для определения возможных путей совершенствования организации государственного финансового контроля, проводимого Росфиннадзором.

Для достижения этой цели решались следующие задачи:

показать роль и место государственного финансового контроля в экономике России, сформулировать понятие государственного финансового контроля, определить его принципы и подходы к классификации;

охарактеризовать систему органов государственного финансового контроля;

проанализировать содержание деятельности Федеральной службы финансово-бюджетного надзора и ее территориальных органов, **а**также особенность взаимодействия территориальных управлений Федеральной службы финансово-бюджетного надзора с другими контролирующими органами субъектов Российской Федерации;

провести анализ проблем государственного финансового контроля;

исследовать отечественный исторический опыт развития государственного финансового контроля, мировой опыт, Лимскую

Декларацию о руководящих принципах государственного финансового контроля; - разработать практические рекомендации по совершенствованию организации государственного финансового контроля. **Объект исследования**- государственный финансовый контроль в Российской Федерации.

**Предмет исследования**— организация государственного финансового контроля и рассмотрение его форм, видов, и методов, а также осуществляющих его органов.

**Теоретическая и методологическая основа исследования В**исследовании были использованы научные труды зарубежных и отечественных ученых по государственному финансовому контролю, нормативные и правовые акты по регулированию государственного финансового контроля, а также статистический материал. Для осуществления диссертационного исследования был применен системный подход к изучению государственного финансового контроля и использовались методы анализа и синтеза.

**Научная новизна**

Научная новизна исследования заключается в следующем:

- Дополнено сущностное содержание государственного финансового контроля  
в условиях переходной экономики.

- Разграничены понятия «государственный финансовый контроль» и  
«финансовый контроль».

Уточнены принципы государственного финансового контроля, в числе которых выделен принцип эффективности.

Автором внесены конкретные предложения по использованию опыта Соединенных Штатов Америки в сфере государственного финансового контроля.

- Обоснована необходимость принятия Концепции и Федерального закона о  
государственном финансовом контроле с предложением структуры последнего.

- Предложен проект Положения о Федеральной службе финансово-бюджетного  
надзора.

- Обоснована необходимость создания Координационного совета по  
осуществлению последующего государственного финансового контроля в  
каждом субъекте **РФ.**

**Практическая значимость исследования**

В исследовании содержатся практические рекомендации, направленные на формирование действенной системы государственного контроля в Российской Федерации и созданию четких организационных правил построения данной системы, что по мнению автора, позволит эффективнее выполнить органам государственного финансового контроля функции по контролю за обоснованным, целевым и эффективным использованием средств.

Выводы и рекомендации исследования могут быть использованы при разработке проектов Концепции государственного финансового контроля и Федерального закона о государственном финансовом контроле.

Предложены автором рекомендации могут быть использованы Министерством финансов Российской Федерации и Федеральной службой финансово-бюджетного надзора при корректировке Положения о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора и подготовке Инструкции о порядке проведения ревизий работниками Росфиннадзора.

**Апробация работы**Отдельные положения диссертации были использованы автором:

при проведении ревизий и проверок Контрольно-ревизионным управлением Министерства финансов в г. Москве, а позже Территориальным управлением Росфиннадзора в г. Москве

- при участии в научной конференции Академии бюджета и казначейства Министерства финансов Российской Федерации «Бюджет и межбюджетные отношения в России: особенности, актуальные проблемы и перспективы».

По теме диссертационного исследования опубликовано 3 работы общим объемом 1 печатный лист. **Объем и структура исследования**

Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и приложений.

В первой главе рассматриваются основы государственного финансового контроля, его место и роль в экономике Российской Федерации, формы, виды и методы, а также система органов осуществляющих государственный финансовый контроль.

Вторая глава посвящена анализу действующей практики государственного финансового контроля, проводимой Федеральной службой финансово-бюджетного надзора. В ней рассматривается организация и правовое обеспечение деятельности как Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, так и ее территориальных органов, причем акцент сделан на важнейшем территориальном органе - Территориальном Управлении Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в г. Москве как правопреемника Контрольно-ревизионного управления Министерства финансов РФ в г. Москве. В связи с тем, что на момент написания диссертационной работы Федеральная служба финансово-бюджетного надзора и ее территориальные органы только образованы, оценка эффективности осуществляемого ею государственного финансового контроля основана на статистических и аналитических материалах Департамента государственного финансового контроля и Контрольно-ревизионных управлений Министерства финансов Российской Федерации в субъектах Российской Федерации, полномочия которых были переданы первым.

В третьей главе раскрываются направления совершенствования государственного финансового контроля, а также пути повышение его эффективности.

В заключении сформулированы основные выводы и предложения по результатам всей работы.

## Сущность государственного финансового контроля, его задачи и принципы.

Деньги, финансовые ресурсы во все времена являлись важнейшим ресурсом, с помощью которого государство поддерживало свое существование, обеспечивало исполнение основных функций. Но, как известно, «деньги любят счет». Поэтому в государстве любой исторической формы разумные правители всегда осуществляли контроль за находящимися в их распоряжении средствами. Способ организации этого контроля определяется реальным собственником государственных ресурсов, который преследовал главную цель - оградить их от недобросовестного и неэффективного распоряжения.

При абсолютной монархии такой контроль по своему усмотрению организовывал монарх, который, как Людовик 14, полагал: «Государство — это я».

В советские времена ведущая роль в государственном контроле, согласно Конституции СССР, принадлежала Советам народных депутатов и органам народного контроля, которые имели широкие полномочия. Однако, несмотря на то, что государственная собственность была провозглашена народной, неуважение к праву вообще и к праву собственности, в частности, нашло свое отражение в неуважительном, бесхозяйственном отношении к общенародной собственности, что во многом определило крах советской экономики и советского государства.

Духовным фундаментом демократического правового государства, наоборот, является признание верховенства права в регулировании жизни общества и, в первую очередь, признание права собственности, в том числе права общества на владение государственными ресурсами и эффективное распоряжение ими. В таком государстве власть не только признает право, но и одновременно ограничена им, а в аппарат государственного управления обязательно внедряются механизмы, делающие государство подконтрольным гражданскому обществу, обеспечивающим его функционирование в интересах и на благо народа.

Именно на признании права собственника на эффективное распоряжение принадлежащим ему имуществом базируется отношение демократического правового государства к финансовому контролю вообще и к государственному финансовому контролю в частности.

Своей собственностью собственник может управлять сам, а может доверить это управление более квалифицированному управляющему. Но недаром говорят; «доверяй, но проверяй». Поэтому собственник обязательно контролирует, насколько управляющий учитывает его интересы при распоряжении доверенной собственностью. Это - внешний контроль собственника. А управляющий тоже, но уже в своих интересах (которые, по идее, должны совпадать с интересами собственника) организует контроль эффективности своего управления. Это внутренний контроль управляющего.

Причем ни собственник, ни управляющий не организуют контроль ради контроля. Всегда преследуется цель улучшить управление собственностью и всегда затраты на проведение контроля сопоставляются с выгодой от его проведения.

Если у собственности большое число совладельцев, как, например, в акционерном обществе, то они обычно выбирают своих представителей, которым делегируют право назначать управляющих и организовывать контроль за управлением собственностью.

## Содержание деятельности Федеральной службы финансово-бюджетного надзора по государственному финансовому контролю.

На протяжении существования финансовых отношений в обществе ощущалась острая необходимость в контроле за денежными потоками. До 1990 года в нашей стране существовала развёрнутая сеть органов, осуществляющих в основном государственный контроль.

Только в городе Москве действовало 46 контрольно-ревизионных служб главных управлений и управлений Мосгорисполкома, насчитывающих более 900 работников. Помимо ведомственного контроля в городе имелись органы межведомственного контроля, основным из которых являлся Аппарат Главного контролера-ревизора Контрольно-ревизионного управления Министерства финансов Российской Федерации в городе Москве. Именно на Аппарат Главного контролера-ревизора Контрольно-ревизионного управления Министерства финансов Российской Федерации в городе Москве с 1981 года возлагались функции контроля состояния, организационно-методического руководства и координации служб ведомственного контроля.

С переходом к рыночной экономике, созданием арендных, кооперативных, совместных предприятий и других коммерческих организаций, ревизионные службы стали рассматриваться, как второстепенный вид управленческой деятельности. Появилась тенденция к ликвидации контрольно-ревизионных подразделений и сокращению, их численности. В результате роль финансового контроля в стране, на протяжении более 10 лет, была принижена, контролирующие органы бесправны, а их усилия разобщены.

В этот период контроль за поступлением и расходованием федеральных и территориальных государственных средств по сути своей находился в законодательном вакууме, который позволил бесчестным людям фактически бесконтрольно, а следовательно безнаказанно использовать огромные государственные средства в своих интересах.

Для того чтобы исправить положение и в целях обеспечения надлежащего контроля за формированием государственных доходов и рациональным использованием бюджетных средств, а также для улучшения взаимодействия и координации деятельности контролирующих органов в Российской Федерации Президентом РФ издан Указ от 25.07.1996 года № 1095 "О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации". В Указе были определены органы государственного финансового контроля с разграничением их функций и полномочий, приоритеты государственного финансового контроля, ежегодная периодичность комплексных ревизий и тематических проверок, сроки возмещения незаконных расходов. При всей своей современности и большой практической важности данный Указ не смог изменить положения вещей, а разобщенность контролирующих органов только закрепил. Но он также дал первый толчок к принятию законодательных решений в области контроля.

Разрабатывается и подаётся на рассмотрение в Государственную Думу законопроект о Бюджетном кодексе Российской Федерации, который был утверждён в 1998 году Федеральным законом от 31.07.1998 года № 145 - ФЗ. С принятием Бюджетного кодекса значительно меняется ситуация с государственным финансовым контролем.

## Проблемы государственного финансового контроля в Российской Федерации.

В конце 80-х годов Россия вступила в период коренных преобразований, связанных с переходом от административно-командной системы к рыночным отношениям. В результате вместо плановой системы хозяйствования создаётся механизм финансово-экономического регулирования товарных и денежных потоков, проводится либерализация внешнеэкономической деятельности, формируется частная собственность. В результате крупномасштабной децентрализации экономики и общественного устройства сузилась сфера непосредственного государственного управления экономикой, и произошел переход к опосредованному государственному регулированию экономических процессов. В этих условиях управление экономическим развитием общества стало выражаться в первую очередь в определении стратегии и тактики экономической и финансовой работы, выработке на этой основе соответствующей экономической и финансовой политики и ее реализация посредством установления единых правил организации экономических и финансовых связей в обществе и неукоснительного контроля за их исполнением.

«Детская болезнь левизны», суть которой наиболее отчетливо выразил Е.Гайдар, - рынок автоматически отреагирует на экономические отношения, все расставит на свои места и никакого контроля, а уж тем более -государственного нам не надо, привела к тому, что система контроля, существовавшая в СССР (как общая категория), финансового контроля (как частное) и государственного финансового контроля (как особенное) была ликвидирована.

Принятая в 1993 году Конституция провозгласила Россию демократическим правовым государством. Преобразования проводились под лозунгом построения государства, функционирующего для народа и в интересах народа, имеющего эффективную экономику за счет отказа монополии государственной собственности и административно-командных методов хозяйственного управления.

Однако за прошедшее десятилетие многое из провозглашенного осталось только лозунгом, некоторые основополагающие принципы демократического управления до сих пор не реализованы, экономика страны не достигла желаемой эффективности, а степень ее криминализации вызывает опасение у отечественных и зарубежных инвесторов.

Президент Российской Федерации В.В. Путин обозначил создание эффективного демократического государства главной проблемой, стоящей перед страной, указав: «Только эффективное и демократическое государство способно создавать условия для благополучной жизни людей и процветания нашей Родины».

Для решения этой проблемы очень важно решительно покончить с первейшими источниками криминализации экономики: коррупцией, хищением и разбазариванием государственных средств, воплотить в жизнь демократические принципы управления общественной собственностью. Эффективный и построенный на демократических принципах государственный финансовый контроль - основное средство для достижения этого, важнейший фактор укрепления доверия общества к государственной власти.

Но существующий в современной России государственный финансовый контроль трудно назвать эффективным. Он складывается хаотично.

Многочисленные контрольные органы не образуют слаженную систему, работающую в интересах государства и общества. Такой контроль не отвечает своему назначению и нуждается в реформировании.

Переход к рыночным отношениям значительно ослабил существовавшую ранее систему централизованного государственного финансового контроля.

Поскольку организация и функционирование эффективной системы государственного финансового контроля - обязательный и непременный элемент финансовой политики, то в общей системе мер перестройки финансового механизма совершенствование системы государственного финансового контроля должно стать важнейшим элементом государственной политики.

Новые политические и экономические отношения, сложившиеся в России в последние годы, потребовали создание развитой системы государственного финансового контроля, способной в системе децентрализованного управления экономикой обеспечить соблюдения интересов государства и общества в целом. Построение такой системы должно учесть опыт, накопленный в России до 1917 года и, в особенности в СССР, а также опыт стран с развитой рыночной экономикой.