Слотюк Алексей Анатольевич. Финансовый контроль в системе государственного управления : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Москва, 2002 143 c. РГБ ОД, 61:03-8/88-4

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава I. Финансовый контроль в условиях рыночных отношений 11

1. Сущность финансового контроля и концептуальные основы его формирования и функционирования 11

2. Современное состояние финансового контроля и необходимость его усиления 36

3. Отечественная практика и зарубежный опыт контроля в контексте современных экономических пре образований в России 56

Глава II. Основные направления совершенствования контрольной деятельности 78

1. Повышение эффективности государственного финансового контроля 78

2. Совершенствование методологии и организационных основ проведения финансового контроля 96

3. Кадровое обеспечение органов финансового контроля и повышение мотивированности персонала... 112

Заключение 130

Список использованной литературы 135

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования определяется тем, что в условиях экономических преобразований возникает необходимость создания новых систем и принципов хозяйствования, адекватных рыночной экономике. В их числе особую значимость приобретает проблема осуществления эффективного финансового контроля как важного звена системы управления. Сейчас стало очевидно, что многие социально-экономические проблемы не могут быть решены без наведения должного порядка в бюджетно-финансовой сфере.

Получившее широкое распространение нецелевое использование финансовых ресурсов, рост преступности экономической направленности, и прежде всего в финансовой сфере, свидетельствуют о том, что существующая система слабо противостоит этим нарушениям. Финансовый контроль пока не является всеобъемлющим и не охватывает полностью кредитно-финансовую сферу. В сложившихся условиях система финансового контроля должна включать более действенный государственный контроль. Прежде всего недостаточно эффективным является внешний, независимый от исполнительной власти, контроль, который призван поставить заслон нецелевому расходованию средств. Система финансового контроля практически не выполняет предупредительно-профилактическую функцию. Она в большей степени констатирует нарушения и не является инструментом их предупреждения.

Сложившееся положение выдвигает в число первоочередных задач необходимость создания более цельной и стройной системы всеобъемлющего финансового контроля, обоснование стратегии его развития, совершенствование форм и методов осуществления контрольных действий, повышение их эффективности и результатне ности. Этим обуславливается актуальность темы и ее научно-практическая значимость.

Степень научной и практической разработки проблемы. Проблемы контроля, в том числе и финансового, уже длительное время являются объектом внимания ученых. В дореволюционный период им были посвящены работы Ф. Бочковского. Практический вклад в становление системы контроля в России внесли видные государственные деятели того периода М.М. Сперанский, В.А. Татаринов, А.З. Хитрово. Исследованию финансового контроля в дореволюционной России посвящены работы А.П. Погребинского, А.И. Коняева, Ф. Белявского.

Большую роль в развитии контроля в советский период сыграли ученые И.А. Андреев, И.А. Белобжецкий, Э.А. Вознесенский, Е.А. Кочерин, С.С. Носова, Г.А. Соловьев, В.М. Шеметов.

Формированию системы финансового контроля в условиях становления рыночных отношений посвящены работы И.А. Алексеева, А.С. Наринского и Н.Г. Гаджиева, Л.Н. Овсянникова,

В.П. Черноморда, СО. Шохина. Наиболее полно эта тема рассмотрена в вышедшем впервые учебнике В.М. Родионовой и В.И. Шлейникова «Финансовый контроль».

В последние годы появились труды зарубежных ученых по вопросам финансового контроля. Это работы Д. Ирвина, Д. Хана, X. Хевенса. Анализ зарубежной практики финансового контроля содержится в работах российских ученых: В.Г. Волчихина, Н.Д. Погосяна, Ю.Н. Таралина.

Вместе с тем развитие рыночных отношений ставит перед теорией и практикой финансового контроля новые проблемы. В частности, требуется уточнение ряда концептуальных основ формирования института финансового контроля, осмысления действующей

практики функционирования его органов, отработки более современной методологии и техники осуществления контрольных действий. Особую важность приобретает вопрос формирования кадрового потенциала органов финансового контроля, как условия эффективного его функционирования. Решение этих проблем (как в научном, так и в практическом плане) является важным условием формирования цельной и стройной системы всеобъемлющего финансового контроля.

Общая цель исследования состоит в том, чтобы на базе исследования теоретических и практических проблем финансового контроля уточнить и дополнить концепцию формирования его как целостной и эффективной системы, а также выработать рекомендации по ее реализации.

Для достижения поставленной цели определены следующие основные задачи:

- исследовать теоретические аспекты сущности и места финансового контроля в условиях развития рыночных отношений;

- уточнить и дополнить концептуальные положения формирования финансового контроля;

- рассмотреть сложившуюся практику финансового контроля и определить факторы, обуславливающие его усиление в современных условиях;

- обосновать основные направления совершенствования механизма государственного финансового контроля, обеспечивающие повышение его эффективности;

- предложить меры по совершенствованию методологической базы проверок и ревизий;

- выработать рекомендации по обеспечению органов финансового контроля квалифицированными кадрами и повышению мотивированности их деятельности;

• обобщить прошлый отечественный и современный зарубежный опыт финансового контроля с позиции важности его применения в России.

Объект данного исследования - структуры финансового контроля и процесс осуществления ими контрольных функций. - Предметом исследования выступает совокупность организаци онных и финансово-экономических отношений, складывающихся в процессе финансового контроля в условиях реформирования экономики.

Теоретической и методологической основой исследования послужили достижения научной мысли и прикладные работы отечественных и зарубежных ученых, анализ экономических и финансовых явлений в их постоянном развитии и взаимосвязи, законодательные акты, постановления Правительства Российской Федерации и другие % нормативные документы по вопросам финансового контроля. В диссертации использовался системный подход, применялись методы статистических обобщений, сравнительного анализа, эмпирических наблюдений и логики.

Новые научные результаты, полученные лично автором в ходе исследования, состоят в следующем:

• Найдены и обоснованы пути решения важной научно- практической задачи, имеющей существенное народнохозяйственное значение - дополнены и развиты концептуальные основы формирования целостной системы всеобъемлющего финансового контроля, спо собной навести должный порядок в бюджетно-финансовой сфере и

противодействовать дестабилизирующим факторам в переходный

период.

• Уточнено и дополнено понятие «финансовый контроль». В отличие от узкого его понимания преимущественно как действия по проверке законности и целесообразности формирования, распределеі і ния и использования денежных ресурсов, данная дифиниция расширена в части представления о финансовом контроле, во-первых, как о системе, обеспечивающей обоснованность и эффективность управленческих решений с целью предупреждения отклонения результатов от нормы и заданных параметров, и, во-вторых, обеспечивающей устранение выявленных нарушений и недопущение их повторения.

• Обоснована необходимость усиления финансового контроля, что обуславливается следующими обстоятельствами: заблуждением, что в условиях рынка роль государственного финансового контроля должна снижаться; отечественная экономика функционирует в условиях постоянного дефицита финансовых ресурсов, что само по себе требует усиления контроля за их использованием; необходимость противостоять развитию теневой экономики, преступлениям экономической направленности и особенно возрастанию ее в кредитно-финансовой сфере и во внешнеэкономической деятельности. Кроме того в России имеет место постоянное увеличение штатов управленческих организаций, рост коррупции, что также требует усиления контроля.

• Показаны основные направления улучшения государственного контроля за использованием бюджетных средств и внебюджетных фондов. Выявлены основные причины, затрудняющие этот процесс:

а) несовершенство самой экономической модели, которая не содержит действенного механизма контроля за финансовыми потоками;

б) ослабление уровня исполнительной дисциплины работников управленческих структур; в) усугубление правового нигилизма и проникновение в обыденную жизнь духа корысти и наживы. Показаны реальные возможности и пути их устранения: установление строгих стандартов и процедур контрольных действий; определение места и роли каждого звена в системе финансового контроля и усиление

координации их действий; улучшение информационного обеспечения контрольных органов.

• Обоснована необходимость применения более дифференцированной системы форм и методов финансового контроля, расширения использования предварительного контроля, позволяющего предупреждать нарушения и усиливать его профилактическую функцию.

• Обобщен прошлый отечественный и современный зарубежный опыт развития и функционирования системы финансового контроля и показаны те его положительные стороны, которые могут быть применимы в современной российской практике.

В результате проведенного исследования сформированы следующие положения, выносимые на защиту:

1. При наличии многих контролирующих органов в стране имеют место нарушения в бюджетно-финансовой сфере, рост преступлений экономической направленности, что свидетельствует о том, что пока не сложилась эффективная система контроля, противостоящая этим явлениям. Необходима целостная система финансового контроля, которая обеспечит целевое и эффективное использование финансовых ресурсов и будет способствовать повышению эффективности государственного управления. Целостная концепция развития и функционирования финансового контроля должна учитывать реальное состояние финансов и понимание роли контроля в их укреплении; четко определять задачи и способы контроля, обеспечивать создание условий для эффективного осуществления контрольных действий.

2. Основными направлениями совершенствования контроля являются усиление государственного финансового контроля, способного выполнять предупредительно-профилактическую функцию, формирование методической и методологической базы осуществления контрольных действий, как важного условия принятия эффективных управленческих решений. В связи с задержкой принятия Закона «О государственном финансовом контроле в Российской Федерации», ставится вопрос о необходимости создания специальной рабочей группы по разработке методологических аспектов осуществления государственного финансового контроля.

3. Для улучшения кадрового обеспечения органов финансового контроля, как фактора повышения его эффективности и результативности, необходимо выработать квалифицированные требования к работникам этой системы с учетом специфики их деятельности, создать объединение контролеров-аудиторов для выработки единой методики контроля и организации обмена опытом. Автором разработаны и выносятся на защиту рекомендации по стимулированию труда работников органов финансового контроля.

Практическая значимость работы состоит в том, что теоретические положения и выводы, сформулированные в диссертации, доведены до конкретных рекомендаций по формированию всеобъемлющей системы финансового контроля. Они могут быть использованы органами контроля с целью повышения эффективности и результативности своей деятельности в условиях развития рыночных отношений. Кроме того ряд методологических разработок могут быть применимы в практике подготовки кадров для системы органов контроля.

Апробация результатов исследования. Основные положения исследования, и полученные выводы обсуждались на заседаниях проблемной группы кафедры конкретной экономики и финансов Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, докладывались на Российско-Американском семинаре (декабрь 1999г., г. Москва). Основные положения диссертации нашли отражение в публикациях автора, общим объемом 5,7 п.л.

Структура работы отражает общий замысел и логику исследования. Она состоит из введения, двух глав, заключения и списка использованной литературы.

## Сущность финансового контроля и концептуальные основы его формирования и функционирования

Исходя из важности вывода страны из переживаемого кризиса, в настоящем исследовании мы попытаемся акцентировать внимание на той проблеме, которая недостаточно исследована как в практическом, так и в научном плане. Речь идет о финансовом контроле как составной части государственного управления. Становится все более очевидным, что несмотря на рост численности государственного аппарата, происходит ослабление контроля за развитием социально-экономических процессов в стране. Об этом свидетельствует как частичное или полное невыполнение принимаемых управленческими структурами решений, так и наличие всевозможных нарушений экономического и прежде всего финансового характера.

Управление социально-экономической системой, как и любой другой сложной системой, не возможно без эффективного контроля, тем более в управлении финансами в целом и в отдельных его звеньях, в частности. Правильная организация и эффективное функционирование финансового контроля в значительной степени определяется теоретическими и методологическими положениями контроля. Научный фундамент системы контроля - исходное положение в ее построении. Недостатки существующей системы контроля определяются прежде всего пробелами в изучении теории контроля и формировании научных принципов его построения. В этой связи попытаемся затронуть некоторые из этих вопросов.

Рассмотрим прежде всего становление понятия контроля. Этот термин произошел от французского «contrerole», означавшего «список в двух экземплярах». Его последующая трансформация в «controle» отражала наблюдение с целью проверки. Такое понимание содержится в словаре С.И.Ожегова. Трактовка контроля в узком смысле лишь как проверки имеет место и в наше время. Так, в изданной уже в 1999 г. «Экономической энциклопедии» контроль понимается как составная часть управления экономическими объектами и процессами, включающая наблюдение за объектами с целью проверки соответствия наблюдаемого состояния объекта... нормативным актам... . «Собственно контроль представляет систему наблюдения и проверки состояния хозяйственно-финансовой деятельности юридических и физических лиц»2. Как видим, под контролем понимается проверка чего-нибудь или кого-нибудь.

Упрощенное понимание контроля содержится и в других научных источниках. Так, в «Финансовом словаре» контроль определяется как: 1) контроль за ведением финансовой документации, ее соответствием учетным нормам и правилам; 2) контроль за соблюдением законов и нормативных актов при осуществлении финансовых операций, сделок юридическими и физическими лицами3. Вполне очевидно, что в данном варианте определение не несет экономического смысла, а отражает преимущественно механическую сторону контрольных действий.

## Повышение эффективности государственного финансового контроля

Сделанный в предыдущей главе анализ показывает, что существующий уровень контроля со стороны государства не является надежным заслоном для противоправных действий в финансовой сфере. При всем многообразии проблем, требующих своего решения, первостепенными являются меры по совершенствованию контроля за использованием бюджетных средств и средств внебюджетных фондов.

Усугубляется проблема финансового контроля в этих сферах тем, что предпринимаемые меры по его усилению не адекватны реальному положению дел в бюджетно-финансовой сфере. Приходится констатировать, что система государственного финансового контроля пока не в состоянии в полной мере противостоять негативным явлениям в экономике. Она способна выявить лишь часть правонарушений. Это связано с определенной группой причин.

Первая группа причин - причины экономического характера. Прежде всего, это - несовершенство самого экономического механизма функционирования экономики, поскольку многие звенья этого механизма, основанные на опыте западных стран, перенесены в российскую действительность механически, без должного учета особенностей страны и конкретной ситуации. В российской модели развития рыночной экономики содержится множество условий, создающих благоприятную почву для правонарушений.

Другую группу составляют организационные причины. Нарушения в финансовой сфере происходят вследствие ослабления уровня исполнительной дисциплины работников министерств и ведомств. Это связано со снижением общего уровня ответственности должностных лиц за исполнение федеральных законов, указов и поручений Президента РФ, постановлений Правительства РФ. По данным Главного контрольного управления, многие из этих нормативных документов выполняются не в полном объеме, а каждое третье поручение Президента РФ исполнено с нарушением установленных сроков. В 2000 г. по результатам проверки ГКУ было привлечено к ответственности 39 должностных лиц федеральных и территориальных органов исполнительной власти, из них 18 освобождены от работы. Правоохранительными органами возбуждено 216 уголовных дел.

Отдельную группу составляют причины юридического характера. Хотя их анализ не входит в план нашего исследования, тем не менее, укажем на главные из них. Это прежде всего слабость судебной системы. Основная задача по борьбе с экономической преступностью лежит на правоохранительных органах. Но и они выявляют лишь часть этих преступлений. Однако многие дела не доходят до суда или распадаются при судебных разбирательствах в силу несовершенства соответствующих законов. Другим недостатком юридического характера является отсутствие надежного антикоррупционного законодательства, которое крайне необходимо в связи с ростом числа чиновников, наличием фактов их подкупа и сращивания с криминальными структурами.

## Совершенствование методологии и организационных основ проведения финансового контроля

Изучение состояния финансового контроля свидетельствует о наличии резервов повышения его эффективности. Одним из них является улучшение практики организации проведения контрольной работы, совершенствование ее форм и методов.

Весь процесс контрольных действий можно расчленить на несколько стадий (или составляющих его элементов): первая - определение объекта контроля (что контролируется), вторая - определение субъекта контроля (кто контролируется), третья - техника и технология контроля (как осуществляется контроль), четвертая - результативность контроля (каким должен быть результат контроля). Что касается первых трех элементов, то в научной литературе и практике установилась относительная ясность.

Больше сложностей возникает на последней стадии контрольного процесса - при определении его результативности. Очевидно, это связано с тем, что в большинство определений сущности финансового контроля, приведенных в первом параграфе первой главы, результативность не включается в качестве важного элемента. Вопросам технологии, методам и методике контрольных действий уделяется больше внимания, чем их результативности. В определении результатов контроля многое зависит от конкретной ситуации и времени проведения контрольных действий. Чем на более ранней стадии будет осуществлен контроль и выявлены отклонения, тем значимей будут его результаты. В этих условиях контроль способен выполнять упреждающую функцию.

Логичен вывод о том, что наличие отклонений предполагает применение определенных санкций, призванных не только исправить положение, но и обеспечить недопущение их повторения. Такой подход свидетельствует о необходимости наделения контролирующих органов не только правом осуществлять расследовательские действия, но и применять соответствующие санкции.

Анализ постсоветского периода становления контроля показывает, что этот процесс прошел несколько этапов.

Первый непродолжительный этап характеризовался практическим отсутствием всякого контроля. Этого «требовала» реализация подспудной цели экономических реформ - образования среднего класса, в том числе и путем первичного накопления капитала любым способом.

Но долго так продолжаться не могло. Развитие экономики в той или иной мере требует государственного контроля за использованием финансов. Поэтому для второго этапа была характерна система наблюдательного контроля. Нарушения при всей их очевидности или не замечались, или, в лучшем случае, лишь фиксировались. Недостатки этой системы особенно проявились, когда нарушения и злоупотребления в экономической и финансовой сферах начали принимать масштабный характер, и необходимость применения более эффективных приемов контроля становилась все более очевидной.