Лебедев Дмитрий Олегович. Государственный финансовый контроль в условиях казначейской системы : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Тюмень, 2003 172 c. РГБ ОД, 61:04-8/69-0

**Содержание к диссертации**

Введение

1. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ 10

1.1. Теоретические аспекты контроля как функции управления 10

1.2. Экономическое содержание и сущность государственного финансового контроля 20

2. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ В УСЛОВИЯХ КАЗНАЧЕЙСКОЙ СИСТЕМЫ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТОВ 48

2.1. Современное состояние государственного финансового контроля в Российской Федерации в аспекте элементов государственных финансов 48

2.2. Деятельность органов федерального казначейства по осуществлению государственного финансового контроля (на примере Тюменской области)76

3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА КАК СУБЪЕКТА ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ 111

3.1. Перспективные направления деятельности федерального казначейства в области региональных и местных финансов 111

3.2. Совершенствование деятельности органов федерального казначейства по контролю за государственными финансовыми ресурсами 119

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 148

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 156

ПРИЛОЖЕНИЯ 169

**Введение к работе**

В условиях рыночной экономики проблема рационального управления  
государственными финансами является одной из наиболее важных, поскольку  
они выступают связующим мостом между обществом и властью, на основе ко  
торого обеспечивается выполнение государственных функций. На эффектив  
ность управления государственными финансовыми ресурсами влияют многие  
факторы, одним из наиболее важных среди которых является наличие целост  
ной системы государственного финансового контроля. Актуальность вопросов  
\* ее организации позволяет рассматривать данный вопрос в качестве одного из

важнейших направлений государственных реформ.

Однако российский исторический опыт организации государственного финансового контроля показывает, что перед ним не ставились цели повышения общего уровня управления государственными финансовыми ресурсами. Осуществление финансового контроля не сопровождалось адекватными управленческими решениями, основанными на результатах контрольной деятельности, что в конечном итоге привело к недооценке его значения.

Чтобы создать эффективную систему финансового контроля в России,  
прежде всего, необходимо продолжить теоретические исследования в данной  
области знаний. Большой вклад в теорию и методологию финансового контро  
ля внесли такие известные советские и российские экономисты, как Андреев  
И.А., Белобжецкий И.А., Бурцев В.В., Вознесенский Э.А., Данилевский Ю.А.,  
Овсянников Л.Н., Родионова В.М., Степашин СВ., Шохин СО. и др. Однако  
до сих пор многие теоретические вопросы, касающиеся экономического со-  
*\*держания финансового контроля, являются дискуссионными или недостаточно

разработанными в изменившихся экономических условиях.

Анализ современного состояния государственного финансового контроля в России позволяет сделать вывод о его общем не высоком уровне. Данное по-

ложение обусловлено многочисленными проблемами, которые имеют место при осуществлении контрольными органами своих функций. Одна из основных при этом заключается в том, что основные усилия контрольных органов направлены на проведение последующего контроля. Между тем, эффективность предварительного и текущего контроля выше, чем последующего. Превентивная работа является наиболее перспективным видом контрольной деятельности, что связано с углубленным анализом и проработкой доходных и расходных статей на стадии планирования.

Важным шагом на пути развития предварительного и текущего финансового контроля стало создание федерального казначейства - органа, непосредственно занимающегося исполнением федерального бюджета, контролем за его исполнением иными участниками бюджетного процесса, а также учетом движения бюджетных средств. Однако анализ элементов государственных финансов (государственный бюджет, государственные внебюджетные фонды, государственный кредит и финансы государственных предприятий) показывает, что не все финансовые ресурсы государства находятся под превентивным контролем казначейства. О важности и необходимости подобного контроля свидетельствуют многочисленные факты нарушений, выявляемые контрольными органами на стадии последующего контроля, которые, однако, могли быть предотвращены при проведении превентивного контроля.

В настоящее время большое внимание российских экономистов уделяется вопросам казначейской системы исполнения бюджетов (Бережная Л.А., Гусев СИ., Ицкович Б.Ф., Нестеренко Т.Г., Прокофьев СЕ. и др.). Однако, рассматривая работу органов федерального казначейства, большинство авторов в основном акцентируют свое внимание на их деятельности в области исполнения федерального бюджета, зачастую упуская такую важную функцию казначейства как контроль. В настоящее время казначейство является единственным федеральным органом государственного финансового контроля в России, для которого приоритетными направлениями деятельности служат именно предвари-

**5**тельный и текущий контроль. Несмотря на это, исследования в данной области знаний практически отсутствуют, что значительно затормаживает ее развитие.

В связи с этим, целью диссертационной работы является разработка порядка организации финансового контроля за движением финансовых ресурсов государства органами федерального казначейства, а также мер по совершенствованию контрольной деятельности казначейства при исполнении бюджетов. В соответствии с указанной целью поставлены следующие задачи, определившие логику и структуру диссертационной работы:

1. Исследовать экономическое содержание категории «финансовый контроль» во взаимосвязи с общей теорией финансов и управления финансами;
2. Исследовать концептуальные, методологические и организационные вопросы функционирования системы финансового контроля;
3. Классифицировать систему финансового контроля Российской Федерации;
4. Изучить современное состояние государственного финансового контроля в аспекте элементов государственных финансов;
5. Проанализировать деятельность органов федерального казначейства по осуществлению государственного финансового контроля;
6. Определить перспективы дальнейшего развития казначейских технологий в области государственного финансового контроля.

Объектом диссертационного исследования выступают государственные финансы как объект государственного финансового контроля, а также деятельность органов государственного финансового контроля.

Предметом исследования является система финансовых отношений, возникающих между субъектами и объектами государственного финансового контроля при образовании, распределении и использовании государственных финансовых ресурсов.

Исходя из изложенного, научная проблема диссертационного исследования формулируется следующим образом. Реформирование экономики России

без создания адекватного механизма контроля и защиты от противоправных посягательств на финансовые интересы государства создали благоприятные условия для роста экономической преступности. Реформирование системы государственного финансового контроля, которая бы отвечала потребностям государственного управления, предполагает реализацию целого ряда мер методологического, правового и организационного характера. Поэтому поиск эффективных способов финансового контроля - одна из наиболее актуальных и наукоемких задач сегодняшнего дня. Проблемы контроля во многом обусловлены слабостью методологической и теоретической основ его осуществления. При этом остается практически без внимания такое его новационное направление, как контроль за финансовыми ресурсами государства со стороны казначейства. Это приводит к тому, что возможности казначейской системы исполнения бюджетов и контроля за их исполнением используются не в полной мере, что не позволяет обеспечить единство государственных финансов и их эффективное использование.

Направлениями исследования явились:

1. Изучение контроля как одной из важнейших функций управления.
2. Развитие теоретических основ финансового контроля на основании системных позиций. Классификация финансового контроля. Определение сущности, значения и методологических основ государственного финансового контроля.
3. Изучение современного состояния государственного финансового контроля в Российской Федерации в аспекте элементов государственных финансов. Выявление его ключевых проблем.
4. Систематизация функций, выполняемых органами федерального казначейства. Анализ деятельности органов федерального казначейства в области государственного финансового контроля.
5. Разработка предложений по повышению эффективности финансового контроля, осуществляемого федеральным казначейством. Обоснование значе-

ния предварительного и текущего финансового контроля как форм контрольной деятельности, направленных на предупреждение финансовых нарушений, и являющихся перспективным направлением развития контроля.

В диссертации использованы такие общенаучные методологические подходы и специальные методы, как наблюдение, сравнение, измерение, абстрагирование, анализ, синтез, метод экспертных оценок, исторический метод.

В первой главе работы «Методологические основы государственного финансового контроля» рассматриваются концептуальные и методологические вопросы теории контроля как функции управления, касающиеся его содержания, организации и функционирования. Особое внимание уделяется понятию контроля как системы, рассматриваются ее основные элементы. Исследованы сущность и значение финансового контроля; проведена систематизация финансового контроля, а также его субъектов; изучено экономическое содержание и сущность государственного финансового контроля, проведена классификация его объектов. Изучен исторический опыт организации государственного финансового контроля в России.

Вторая глава «Государственный финансовый контроль в условиях казначейской системы исполнения бюджетов» посвящена рассмотрению функционирования государственного финансового контроля в условиях казначейской системы, а также рассмотрению современного состояния финансового контроля в аспекте элементов государственных финансов. С целью определения объекта государственного финансового контроля был изучен качественный состав государственных финансов и определен уровень организации контроля за каждым их элементом. Анализ современного этапа развития органов федерального казначейства позволил автору разделить их функции на четыре основные группы: исполнение федерального бюджета; контрольная деятельность; методическая деятельность; взаимодействие с иными органами в целях организации исполнения федерального бюджета и контроля за его исполнением. При этом подробно рассмотрена контрольная деятельность казначейства, в

которой можно выделить 2 направления: контроль при исполнении доходной и расходной частей федерального бюджета, которые детально изучены в диссертационной работе (в том числе на примере органов федерального казначейства по Тюменской области). По результатам исследования деятельности казначейства в области финансового контроля, выделены основные инструменты, при помощи которых эта деятельность реализуется. Проведенное исследование современного состояния государственного финансового контроля в России и функционирования органов федерального казначейства позволило автору сделать вывод, что в настоящее время присутствуют существенные резервы повышения эффективности государственного финансового контроля в результате усиления его превентивного направления. При этом особое внимание должно быть уделено функционированию органов казначейства, так как возможности казначейской системы используются не в полной мере.

В третьей главе работы «Совершенствование деятельности федерального казначейства как субъекта государственного финансового контроля» автором обобщены результаты исследования и выполнен анализ перспективных направлений деятельности органов федерального казначейства при осуществлении государственного финансового контроля, что позволило выделить их в качестве одного из важнейших контрольных органов. Был предложен порядок организации контроля органами казначейства за совокупностью финансовых ресурсов государства, что позволяет обеспечить их более эффективное управление, являющееся одним из основных факторов успешного выполнения функций государства. Также разработаны предложения по совершенствованию контрольной деятельности казначейства при исполнении федерального бюджета. Особое внимание автором уделяется дискуссионному вопросу создания субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления собственных органов казначейства.

В заключении приведена общая характеристика работы и основные выводы по результатам диссертационной работы.

В результате исследования автором достигнуты следующие результаты, выносимые на защиту:

1. Предложена авторская трактовка категории «финансовый контроль»,  
в основу которой положено его определение как функции управления финан  
сами.

1. Разработана классификация субъектов финансового контроля, а также классификация объектов государственного финансового контроля в Российской Федерации.
2. Проведена систематизация функций федерального казначейства.
3. Аргументировано создание на базе органов федерального казначейст-

\* ва государственной информационной системы для управления финансовыми  
ресурсами государства.

1. Предложен порядок организации контроля за государственными финансами органами федерального казначейства.
2. Разработаны меры по совершенствованию контрольной деятельности органов федерального казначейства при исполнении федерального бюджета, а также бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.
3. Обоснована необходимость образования резервных фондов федерального бюджета и разработан механизм их функционирования.

Осмысление экономических реалий через призму государственного фи  
нансового контроля позволяет решить основную задачу - способствовать эф  
фективному оздоровлению российской экономики. При этом опыт функциони  
рования федерального казначейства доказал, что оно является важным инстру  
ментом повышения эффективности управления и контроля за государственны  
ми финансовыми ресурсами, что является одним из ключевых факторов объек-  
\*ь тивного процесса укрепления государства.

## Теоретические аспекты контроля как функции управления

Любой вид управления в качестве важнейшей составной части включает осуществление контроля за определенными явлениями и процессами, так как очевидно, что нельзя управлять, не проверяя при этом исполнение управленческих решений и фактическое состояние объекта. В противном случае ослабление контрольной функции приведет к номинальному характеру управления, к его формальному осуществлению. Для уяснения основных теоретических проблем контроля большое значение имеет четкое определение его сущности, роли и места в системе управления, его взаимосвязи с другими функциями управления.

Анализ конкретных вопросов организации, функционирования и эффективности контроля методологически не оправдан без предварительного рассмотрения того, что представляет собой контроль в самом широком понимании независимо от многообразия его видов и организационных форм. Процесс управления, представляя собой совокупность сложных организационных отношений и связей, на практике расчленяется на несколько управленческих функций. При этом каждая из них объективно необходима для качественного и эффективного управления. В отечественной литературе управленческий цикл принято делить на следующие крупные элементы: выработка и принятие управленческого решения, его исполнение, учет, контроль за выполнением решения. Вывод о том, что контроль является исключительно завершающей стадией управленческой деятельности, нельзя признать правильным. В отличие от функций управления, следующих друг за другом, контроль является постоянно действующим фактором, значение которого в конкретном случае определяется целью и содержанием функций управления.

В настоящее время научная разработка проблем контроля характеризуется дифференцированным подходом к анализу его сущности. Контроль можно рассматривать в четырех основных аспектах. Но при этом необходимо учитывать, что эти четыре стороны контроля представляют единое целое. Первый аспект характеризует контроль как сферу деятельности органов управления, как форму управленческой деятельности. Однако сводить сущность контроля исключительно к этому аспекту нельзя, так как он является самостоятельной функцией управления, т.е. особым видом деятельности, характеризующимся целевой направленностью и однотипностью способов его осуществления. Второй аспект сущности контроля заключается в его понятии как особой стадии управленческого цикла наряду со стадией планирования и определения цели и стадией организации выполнения принятого решения. Данный подход можно принимать во внимание, если рассматривать контроль с узких позиций проверки исполнения каждого конкретного управленческого решения, а не в качестве целенаправленного и относительно обособленного вида управленческой деятельности. Третья сторона контроля может быть представлена как форма обратной связи, с помощью которой субъект управления (управляющая система) получает необходимую информацию о состоянии объекта управления (управляемой системы) и исполнении управленческих решений. Эта сторона контроля также не может существовать изолировано от других аспектов, так как при такой трактовке контроль искусственно отрывается от процесса принятия управленческих решений и остается не видна важнейшая черта контроля - возможность и необходимость активного воздействия на происходящие процессы. Четвертый аспект сущности контроля - регулярная проверка соблюдения законодательства, выявление нарушений. Данная сторона представляет собой правовую концепцию сущности контроля. При всей важности проверки соблюдения законов нельзя сводить только к этому сущность рассматриваемого вопро 12 са. С учетом вышесказанного можно сделать вывод, что контроль представляет собой симбиоз всех четырех аспектов и «как одна из функций управления представляет собой систему наблюдения и проверки процесса функционирования и фактического состояния объекта управления с целью оценить обоснованность и эффективность принятых управленческих решений и результаты их выполнения, выявить отклонения от требований этих решений, устранить неблагоприятные ситуации и сигнализировать о них компетентным органам»1. Контроль выступает как кульминационный момент управленческого цикла на той его стадии, когда фактические результаты воздействия на управляемый объект сопоставляются с требованиями принятых решений, а при выявлении отрицательных отклонений устанавливаются их причины и принимаются определенные меры. Чтобы эффективно выполнять такую роль, контроль должен быть оперативным, точным и экономичным. Активная роль контроля в управлении проявляется в том, что он не ограничивается только констатацией допущенных отклонений. Его данные используются для поддержания динамического равновесия всей системы управления, принятия более обоснованных управленческих решений. Целенаправленность контроля заключается в том, что в процессе его осуществления «выявляются результаты воздействия субъекта на объект, допущенные отклонения от требований управленческих решений, от принятых принципов организации и регулирования, причины этих отклонений, а также определяются пути преодоления имеющихся препятствий для эффективного функционирования всей системы»2.

## Современное состояние государственного финансового контроля в Российской Федерации в аспекте элементов государственных финансов

Современный период развития России характеризуется усилением тенденций укрепления государственной власти в целом и институтов государственной власти в частности. В этом смысле восстановление функции государственного финансового контроля как одной из важнейших функций управления находится в русле объективного процесса укрепления государства. Однако говорить о том, что в России существует целостная система финансового контроля, и, тем более что она работает удовлетворительно, нельзя. Исключительная актуальность вопросов организации эффективной системы государственного финансового контроля позволяет рассматривать ее в качестве одного из важнейших направлений государственных реформ.

Получившая распространение на начальном этапе периода реформ точка зрения, что в условиях рынка контрольные функции государства должны ослабевать, нашла практическое выражение в развале системы государственного контроля, привела к ослаблению интереса в разработке теоретических основ его осуществления в условиях рыночных отношений. «Это послужило основанием для упразднения одних звеньев финансового контроля и ослабления других, что не было обусловлено реальным положением дел»1. В экономике образовался вакуум государственных механизмов управления.

В результате бесконтрольности государство стало нести огромные потери, что значительно ослабляет российскую государственность и является одной из основных причин ее кризиса. Он был вызван не только ошибками в экономической политике, которые привели к накоплению структурных диспропорций в системе воспроизводства, к масштабному росту внутреннего и внешнего долга, но и ослаблением системы государственного управления. Более того, В.В. Бурцев считает, что «затянувшийся социально-экономический и политический кризис в России - прямое следствие слабости контроля» .

Многие негативные моменты в развитии российской экономики в этот период убедительно доказали, что государственный финансовый контроль объективно необходим рыночной экономике, что должна возрасти его роль за неукоснительным исполнением законов. Это связано с тем, что объектом государственного финансового контроля являются государственные финансы, которые выступают «связующим мостом между обществом и властью, на основе которого обеспечивается эффективность выполнения государственных функций»2. Государственные финансы являются инструментом мобилизации средств для проведения государственной политики и оказывают серьезное воздействие на социально-экономическую жизнь государства. Так, через государственные финансы перераспределяется значительная часть ВВП: в Японии и России - около 1/3, во Франции - примерно 1/2, в Швеции - более 2/33.

## Перспективные направления деятельности федерального казначейства в области региональных и местных финансов

Одно из основных направлений развития казначейской системы предусматривает кассовое исполнение бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов. В то же время единого механизма казначейского исполнения региональных бюджетов и бюджетов муниципальных образований нет, что объясняется наличием экономических, организационных и иных региональных различий. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления предоставлено право самостоятельного выбора при решении вопроса относительно исполнения собственного бюджета: заключать соглашения с органами федерального казначейства либо создавать собственные органы казначейства.

Однако не все субъекты Федерации могут решать данный вопрос - бюджеты некоторых из них должны в обязательном порядке исполняться органами федерального казначейства. Основным условием получения из федерального бюджета финансовой помощи на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности является подписание соглашения об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации через федеральное казначейство. Также в обязательном порядке через данные органы предусматривается исполнение бюджетов закрытых административно-территориальных образований.

В этом случае полномочия органов федерального казначейства распространяются на организации (включая кредитные), осуществляющие операции со средствами соответствующих бюджетов в объеме имеющихся полномочий применительно к средствам федерального бюджета.

В случае если региональный или местный бюджет исполняется органами федерального казначейства, то последние, как правило, принимают на себя следующие обязательства: обеспечивают учет финансирования расходов соответствующего бюджета; производят учет операций в разрезе кодов бюджетной классификации по зачислению доходов и возвратам излишне или неправильно уплаченных сумм налогов и других обязательных платежей из бюджета; обеспечивают выдачу информации по поступлениям в бюджет субъектов Российской Федерации и местные бюджеты; обеспечивают ежедневную выдачу информации о движении средств на счетах 40201 «Средства бюджетов субъектов Российской Федерации» и 40204 «Средства местных бюджетов» и свободных остатков, доступных для финансирования; обеспечивают выдачу соответствующему финансовому органу ежедневной сводной ведомости по кассовым расходам организаций соответствующего бюджета; открывают в установленном порядке получателям бюджетных средств лицевые счета для учета движения средств; производят записи в лицевых счетах; обеспечивают в установленном порядке в пределах своей компетенции выдачу денежных средств в наличной форме; обеспечивают конфиденциальность операций по лицевым счетам; обеспечивают выдачу ежемесячного отчета по соответствующему бюджету о кассовых расходах.