

На правах рукописи

НИКОЛАШЕН Дмитрий Вадимович

ФОРМИРОВАНИЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО АУДИТА В СИСТЕМЕ
ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ НА УРОВНЕ
СУБЪЕКТА РФ

Специальность 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Санкт-Петербург – 2011

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Санкт-Петербургский государственный университет экономики и финансов»

Научный руководитель кандидат экономических наук, доцент
Павлов Глеб Стефанович

**Официальные
оппоненты** доктор экономических наук, профессор
Мнацаканян Альберт Гургенович

доктор экономических наук, профессор
Никитина Татьяна Викторовна

Ведущая организация Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Санкт-Петербургский государственный университет»

Защита диссертации состоится

2011

на заседании диссертационного совета Д212.237.04 при Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Санкт-Петербургский государственный университет экономики и финансов» по адресу: 191023, г. Санкт-Петербург, Садовая улица, дом 21, ауд. ____

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Санкт-Петербургский государственный университет экономики и финансов»

Автореферат разослан « ____ » _____ 2011

Ученый секретарь
диссертационного совета

Н.А. Евдокимова

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. В современном мире государственный финансовый контроль (ГФК) выступает неперенным атрибутом системы государственного управления и залогом успешной реализации государственной политики в целом. В условиях ускорения темпов глобализации, увеличения волатильности развития мировой экономики и финансовой системы, а также под влиянием мирового финансового кризиса 2007-2009 гг. проблемы совершенствования методов и форм государственного регулирования приобрели чрезвычайную актуальность, вызывая острый интерес ученых, хозяйственных работников и государственных деятелей. Масштабность и стремительность происходящих в мире перемен ставят перед ними новые задачи, важнейшей среди которых является поиск баланса между эффективностью ограничительных стабилизационных мер, предпринимаемых государством, и необходимостью формирования потенциала будущего развития.

Роль государственного финансового контроля в решении этих задач трудно переоценить. Его проблематика непосредственно связана с ответом на непростой и принципиальный вопрос о соотношении рынка и государства на современном этапе развития большинства стран мира. Для эффективного его решения требуется системный взгляд на сложную совокупность различных видов и форм государственного контроля как определенной системы, включающей и финансовую составляющую. Именно системный подход к анализу эффективности государственного контроля позволяет исследовать его с позиций комплекса смежных научных дисциплин, выявлять и раскрывать пограничные проблемы, находить нестандартные решения, учитывающие не только различие существующих точек зрения, но и многогранность современных реалий.

Ввиду объективного возрастания роли государства в нестабильных условиях мирового развития необходимость совершенствования ГФК на данный момент не вызывает сомнения. Как показали события последних лет, рыночный механизм, обладая несомненными достоинствами, выраженными в активизации индивидуальной предпринимательской энергии, при слабом государственном регулировании и контроле может приводить к глобальным финансовым кризисам с тяжелыми экономическими последствиями. Мировой финансовый и экономический кризис последних лет со всей очевидностью продемонстрировал сторонникам либеральной парадигмы необходимость и возможность усиления государственного воздействия на экономику и финансовую систему как развитых, так и развивающихся стран, а также на

необходимость проведения скоординированной политики и конкретных действий. Об этом свидетельствуют и регулярные встречи европейских и азиатских саммитов G8 и G20, которые в последние 3 года заканчивались подписанием согласованной декларации о необходимости усиления государственного регулирования и контроля за развитием финансовых рынков, состоянием бюджетной дисциплины, суверенными долгами и другими экономическими показателями.

Данные тенденции не могли не затронуть и Россию. Вслед за изменяющимися внешними и внутренними условиями экономического развития нашей страны, меняется содержание финансовой политики, и в частности, – форм и методов осуществления государственного финансового контроля. Наиболее важным событием последних лет в развитии системы государственного и финансового контроля стало принятие в феврале 2011 года Федерального закона о контрольно-счетных органах субъектов РФ¹.

Еще в 2003 году в своем докладе на «круглом столе», посвященном аудиту эффективности государственных расходов, Председатель Счетной палаты РФ Степашин С.В., говоря о необходимости активного внедрения аудита эффективности использования государственных средств в практику деятельности контрольно-счетных органов Российской Федерации, подчеркивал острую потребность в разработке предложений по совершенствованию правовой базы государственного финансового контроля и приведению ее в соответствие с международными стандартами². Сегодня, восемь лет спустя, шаги, сделанные в этом направлении, позволили вывести внешний государственный финансовый контроль на качественно новый уровень. Доказательством тому могут служить более 30 аудитов эффективности реализации комплексных государственных программ и бюджетной сферы ряда федеральных округов, проведенных Счетной палатой РФ В 2010 году. Безусловно, это критически мало для такой страны, как Россия, однако не следует забывать, что аудит эффективности на федеральном уровне – это большое, комплексное и трудоемкое мероприятие. Главным событием 2010 года Степашин С.В. считает «переход Счетной палаты на стратегический аудит и искреннюю поддержку этого начинания со стороны президента и

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». // Российская газета. – 2011. Федеральный выпуск № 5405. – 11.фев.

² Доклад Председателя Счетной палаты Российской Федерации С.В.Степашина на “круглом столе” “Аудит эффективности государственных расходов: опыт, проблемы, перспективы” (Москва, 16 июня 2003 года). [Электронный ресурс]. – URL : <http://www.ach.gov.ru/ru/chairman/?id=217>

руководства правоохранительных ведомств», подчеркивая: «Все понимают: не будет эффективного финансового контроля, не будет и модернизации³».

Объективная необходимость совершенствования системы государственного финансового контроля в РФ вызвала смещение акцентов в системе государственного финансового управления с целевого и законного использования бюджетных средств на экономичное и эффективное их использование, с контроля текущего бюджетного процесса на контроль среднесрочных и долгосрочных стратегических государственных программ. Концептуальная и методическая неразработанность методов и форм стратегического контроля, в частности на уровне субъектов РФ, и обусловила актуальность темы данного диссертационного исследования.

Степень разработанности научной проблемы. Проблемы теории и практики государственного финансового контроля в различных аспектах достаточно широко освещены в трудах отечественных и зарубежных ученых. Среди большого числа научных работ в этой области в первую очередь следует отметить труды Солотюка А.А., Бурцева В.В., Погосяна Н.Д., Шлейникова В.И., Воронина Ю.М., Иванюженко А.Б., Опенышева С.П., Рябухина С.Н., Саранцева В.Н., Вознесенского Э.А., Саунина А.Н., Степашина С.В., Шемякина О.В. и других ученых. Проблемы организации и управления государственными финансами исследовались такими учеными, как Воронова Л.К., Явлинский Г.А., Врублевская О.В., Друкер П., Иванова Н.Г., Кучерявенко Н.П., Масгрейв П., Романовский М.В., Якобсон Л.И. и другими. Вопросам корпоративного финансового контроля было уделено внимание в работах Дональдсона Б., Гордона П., Ансоффа И., Боди З., Гальперина В.М., Гринспена А., Лаффан В., Мертон Р.К., Евдокимова А.В. и многих других.

Эти труды внесли весомый вклад в разработку теоретических и методических основ государственного финансового контроля, но в то же время продемонстрировали необходимость дальнейших исследований в данном направлении. Недостаточность практического опыта внедрения стратегического аудита в деятельность контрольно-счетных органов субъектов РФ, слабая адаптация европейских образцов к российским условиям, а также отсутствие единообразных подходов к разработке и

³ Сергей Степашин: Счетной палате несколько тысяч верст не крюк — приедет и проверит [Электронный ресурс] //«Деньги», № 50 (807) от 20.12.2010. – 2010. – URL : <http://www.ach.gov.ru/ru/chairman/?id=803>

становлению системы государственного финансового контроля предопределили цель и задачи данного диссертационного исследования.

Цель и задачи диссертационного исследования. Основной целью диссертационной работы является развитие системных представлений о государственном финансовом стратегическом аудите и разработка на этой основе методических предложений по внедрению его в деятельность контрольно-счетных палат на уровне субъектов Российской Федерации. Исходя из поставленной цели диссертационного исследования, были сформулированы и решены следующие **задачи**:

1. провести анализ современных представлений и практик осуществления государственного финансового контроля в РФ и зарубежных странах;
2. выявить ключевые теоретические и практические проблемы государственного финансового контроля в Российской Федерации в условиях нарастания неопределенности и турбулентности мирового развития;
3. уточнить понятие и раскрыть системные элементы стратегического финансового аудита в системе государственного финансового контроля;
4. раскрыть взаимосвязь и взаимодополняемость традиционного государственного финансового контроля, аудита эффективности использования государственных средств и стратегического аудита долгосрочных государственных программ;
5. разработать методические вопросы проведения стратегического аудита финансового обеспечения реализации среднесрочных и долгосрочных программ в условиях перехода на программный принцип формирования бюджетов субъектов РФ;
6. обосновать практические мероприятия по внедрения стратегического финансового аудита в деятельность контрольно-счетных органов субъектов РФ.

Объектом исследования в данной работе выступила современная система государственного финансового контроля РФ.

Предметом исследования – методы и формы проведения стратегического аудита на региональном уровне (уровне субъектов РФ). Особое внимание в диссертационном исследовании было уделено вопросам согласования стратегического финансового аудита, аудита эффективности и традиционного финансового контроля в единой системе действенного государственного финансового контроля в современных условиях.

Теоретическую основу исследования составили современная теория государственного управления, последние достижения в области публичных финансов, труды отечественных и зарубежных ученых в

области стратегического анализа и менеджмента, аудита эффективности использования государственных средств и имущества, а так же основы законодательства РФ в сфере государственного управления и финансов, а именно: Бюджетный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года», постановление Правительства Санкт-Петербурга от 20.07.2007 № 884 «О концепции социально-экономического развития Санкт-Петербурга до 2025 года», Закон Санкт-Петербурга от 05.03.2008 г. № 140-24 «О программе социально-экономического развития Санкт-Петербурга на 2008-2011 годы», Федеральные законы от 11.01.1995 № 4-ФЗ «О счетной палате РФ», от 07.02.2011 № 6-ФЗ «О контрольно-счетных органах субъектов РФ», от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», Указ Президента от 25.07.1996 № 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации», Постановление Правительства РФ от 05.12.2001 № 848 «О федеральной целевой программе "Модернизация транспортной системы России (2002-2010 годы)"».

Методологическую основу диссертационного исследования составили принципы и методы научного познания: метод единства анализа и синтеза, методы наблюдения, сравнительный анализ, методы порядкового измерения динамики социально-экономического развития, метод взаимосвязи теоретических и эмпирических аспектов исследования.

Информационной базой стали данные статистических и финансово-экономических изданий России и других стран, информационной сети Интернет; материалы научной периодической печати, научных семинаров и конференций; аналитические статьи отечественных и зарубежных ученых; отчеты и публикации Счетной палаты РФ и контрольно-счетных органов субъектов РФ.

Соответствие диссертации Паспорту научной специальности. Диссертационная работа выполнена в рамках паспорта специальности 08.00.10 – «Финансы, денежное обращение и кредит».

Научная новизна. В работе представлены системные основы и методологический аппарат формирования стратегического аудита в

системе государственного финансового контроля, обеспечивающие возможность его реализации на региональном уровне в деятельности контрольно-счетных палат субъектов РФ.

Наиболее существенные результаты исследования, обладающие научной новизной и полученные соискателем лично:

1. уточнено понятие «государственного финансового стратегического аудита»;
2. обоснована необходимость проведения стратегического аудита на уровне субъектов РФ;
3. сформулированы ключевые принципы осуществления стратегического аудита контрольно-счетным органом субъекта РФ;
4. предложен стратегический норматив системной динамики развития субъекта РФ, представленный как порядковое соотношение темпов изменения его ключевых показателей. Данный норматив предлагается использовать в качестве критерия оценки эффективности реализации государственных программ при проведении государственного финансового стратегического аудита;
5. предложен алгоритм внедрения государственного финансового стратегического аудита в деятельность контрольно-счетных органов субъектов РФ;
6. сформулированы предложения по совершенствованию законодательной базы и организационных условий проведения стратегического аудита на федеральном и региональном уровнях.

Теоретическая значимость проведенного исследования заключается в развитии системных основ формирования государственного финансового стратегического аудита (уточнено само понятие, сформулированы принципы организации и проведения, предложено использование стратегического норматива системной динамики региона для оценки эффективности его развития), что вносит определенный вклад в развитие теории государственных финансов, государственного регулирования и контроля в условиях перехода на программный принцип формирования бюджетов.

Практическая значимость результатов исследования заключается в том, что сформулированные выводы и предложения, разработанные методы и модели могут быть использованы в деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ.

Отдельные результаты диссертационного исследования нашли применение в экспертно-аналитической и контрольно-ревизионной деятельности Контрольно-счетной палаты Законодательного Собрания Санкт-Петербурга.

Апробация и внедрение результатов работы. Основные положения диссертационного исследования были использованы в учебном процессе в СПбГУЭиФ при чтении лекций и проведении семинаров по дисциплине «Бюджетная система», а также докладывались и обсуждались на семинарах и научных конференциях Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов, Высшей школы экономики, Международного Банковского Института.

По теме диссертационного исследования опубликовано шесть работ, в том числе одна статья в издании, рекомендованном ВАК России общим объемом 1,7 п.л. (авт. вкл. – 1,55 п.л.).

Объем и структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка используемой литературы и источников из 160 наименований, в том числе англоязычных 8, 2-х приложений. Основной текст изложен на 146 страницах, содержит 13 подписанных таблиц, 20 рисунков.

II. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ И РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

В диссертационном исследовании рассмотрены современные подходы к трактовке содержания ГФК: проанализированы представления отечественных и зарубежных исследователей о контрольной функции финансов, в том числе приведены подходы московской и петербургской школ. В ходе работы изучены различные аспекты финансовой деятельности государства, теоретические и эмпирические основы совершенствования системы государственного финансового стратегического аудита. В исследовании было предложено авторское определение понятия *«государственный финансовый стратегический аудит»*, который *с одной стороны выступает как особый вида контроля, направленный на выявление соответствия затраченных финансовых ресурсов степени достижения стратегических целей, принятых программными документами с одной стороны, и с другой – как инструмент управления, позволяющий оценивать и корректировать принятые стратегические решения*, раскрыто его содержание, уточнены его элементы и их взаимосвязь (табл.1), предложены методы его внедрения в систему ГФК на уровне субъекта РФ (рис.1).

Для определения места государственного финансового стратегического аудита в системе ГФК, было сформировано целостное представление о взаимодействии контрольных органах двух ветвей власти: законодательной и исполнительной. В диссертационной работе

исследованы генезис представлений о стратегическом аудите и тенденции его проведения на корпоративном уровне, в частности на основе идей П. Гордон и Г. Дональдсона.

Таблица 1. Сравнительная характеристика системных элементов различных видов государственного аудита

Системные элементы Аудита	Традиционный государственный финансовый контроль	Аудит эффективности использования государственных средств	Стратегический аудит государственных программ
Объект	Орган государственной власти, государственное учреждение, организация с государственным участием капитала, организация или учреждение-получатель бюджетных субсидий	Отрасль (направление) государственного управления	Стратегическое направление государственной политики, ведомство, ответственное за реализацию госпрограмм
Предмет	Финансовые документы и отчетность участников бюджетного процесса	Деятельность участников бюджетного процесса по использованию государственных средств	Стратегическая позиция получателя бюджетных средств и среда его функционирования, варианты достижения стратегических целей и их финансового обеспечения
Цель	Достоверность отражения отчетных данных объекта проверки	Рекомендации по сокращению издержек и методам эффективного использования бюджетных средств	Рекомендации по оценке долгосрочных целей и стратегий их достижения
Задачи	Определение правильности ведения и полноты учета, отчетности, законности, адресности и целевого использования государственных средств	Определение экономности, продуктивности и результативности использования государственных средств	Оценка вариантов соответствия использования государственных средств утвержденным стратегическим целям развития государства на средне- и долгосрочный период времени
Методы	Документальная и фактическая проверка операций объекта проверки с государственными средствами и их отражения в бухучете и финансовой отчетности	Методы оценки экономичности, эффективности и результативности объекта проверки	Стратегический анализ (SWOT-анализ) социально-экономического развитие субъекта РФ. Сценарный метод прогнозирования траекторий достижения стратегических целей
Отчет	Стандартизированная форма аудиторского отчета, включающая выводы и выявленные нарушения	Выводы, доказательства и рекомендации	Отчет о стратегическом положении получателя бюджетных средств, о степени достижения стратегических целей и реализации госпрограмм.

Автором предложена модель переноса методов и форм стратегического аудита из сферы корпоративного финансового контроля в сферу государственного управления, в том числе на уровень субъектов РФ. Особое внимание было уделено выявлению проблем и противоречий развития ГФК в субъектах РФ. С этой целью был проведен детальный анализ содержания принятого 7 февраля 2011 г. Федерального закона № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» и вносимых им кардинальных нововведений. Особую значимость и важность для проводимого исследования данный Закон приобретает в связи с тем, что это первый документ современной России, который подробно регламентирует деятельность контрольно-счетных органов субъектов РФ, устанавливает общие принципы их организации, фиксирует основные полномочия.

Нами предложен ряд рекомендаций по совершенствованию данного закона, в том числе уточнен порядок внедрения государственного финансового стратегического аудита государственных программ в практику государственного финансового контроля на уровне субъекта РФ. В частности, сформулировано предложение добавить принцип системности в деятельность контрольно-счетных органов субъектов РФ, ввести систему арбитражного рассмотрения отчетов по результатам контрольно-ревизионных мероприятий контрольно-счетных органов субъектов РФ.

В работе проанализированы тенденции реформирования государственного финансового контроля в Европейском Союзе, исследован опыт функционирования Счетной палаты Европейского Союза, цели, виды и методы ее аудиторских проверок. Особое внимание уделено изучению процедуры проведения государственного финансового стратегического аудита в Европейском Союзе, исследована деятельность таких органов его финансового контроля, как Европейский комитет банковского надзора, Европейский комитет страхового и пенсионного надзора, Европейский Комитет регуляторов рынка ценных бумаг. Проанализированы последние изменения в деятельности данных комитетов, вызванные необходимостью реформирования всей структуры финансового контроля Европейского Союза.

Детально изучены методические вопросы организации государственного финансового стратегического аудита в системе ГФК РФ, а так же проведена апробация предложенных методов его проведения. В рамках проводимой в настоящее время бюджетной реформы, исследована модель



Рис. 1. Система внешнего государственного финансового контроля на уровне субъекта РФ

перехода бюджетной политики РФ от затратной к бюджетированию, ориентированному на результат и программно-целевому финансированию, проведен его сравнительный анализ с программно-целевым финансированием на примере канадской «голубой книги», сформулированы методические рекомендации формирования государственного финансового стратегического аудита на базе программно-целевого финансирования на уровне субъектов РФ.

Предложен системный критерий оценки эффективности социально-экономического развития региона, а именно – стратегический норматив системной динамики социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, который был определен как «система нормативно упорядоченных по темпам роста ключевых показателей развития субъекта РФ», приведены этапы его формирования. Предложенный критерий был апробирован при оценке эффективности социально-экономического развития Санкт-Петербурга в 2008-2009 годах, а также при проведении сравнительного анализа эффективности социально-экономического развития субъектов Северо-западного федерального округа – Ленинградской, Архангельской, Калининградской областей, Республики Карелия, результаты которого представлены в табл. 2.

Данные регионы имеют различные территориальные, демографические, экономические и бюджетные показатели, что обуславливает различие социально-экономических потенциалов этих регионов и устойчивости эффективной траектории их реализации в кризисных условиях. Так, одну из основ бюджетных доходов Санкт-Петербурга составляют крупные федеральные налогоплательщики нефтяного и банковского сектора, Ленинградской области – промышленность и обрабатывающие производства. В связи с особенностями своего географического положения в Ленинградской области получило сильное развитие транспортно-логистическое направление, в Калининградской – транзит и автомобильный кластер, Республика Карелия и Архангельская область характеризуются мощными металлургической и деревообрабатывающей промышленностью.

Полученные результаты продемонстрировали, что показатель эффективности социально-экономического развития в 2008 году во всех регионах, за исключением Санкт-Петербурга (0,9), равен 0,8. Приведенный выше анализ является наглядным отражением кризисных явлений и их влияния на экономику регионов Северо-Запада России.

Таблица 2. Сравнительный анализ эффективности социально-экономического развития регионов СЗФО в 2008-2009 гг.

Показатели стратегического норматива системной динамики	Нормативный порядок темпов	Санкт-Петербург		Ленинградская область		Республика Карелия		Архангельская область		Калининградская область	
		2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
ВРП	1	1	2	2	1	3	5	3	2	2	5
Денежные доходы населения	2	3	1	3	2	2	1	2	1	3	1
Доходы регионального бюджета	3	2	5	1	5	1	4	1	5	1	2
Ожидаемая продолжительность жизни, лет	4	4	3	4	3	4	2	4	3	4	3
Численность населения, тыс. человек	5	5	4	5	4	5	3	5	4	5	4
Сумма отклонений фактических темпов от норматива системной динамики		2	6	4	4	4	10	4	6	4	8
Эффективность социально-экономического развития региона		0,9	0,7	0,8	0,8	0,8	0,5	0,8	0,7	0,8	0,4
Изменение эффективности развития региона за анализируемый период		-0,2		0		-0,3		-0,1		-0,4	

Анализ данных, представленных в таблице 2, позволил сделать вывод о том, что в 2009 году наибольшее снижение эффективности развития региона наблюдалось в Калининградской области, причиной чего послужила направленность развития региона как автомобильного кластера, в котором в период мирового финансового кризиса произошел наиболее значительный спад. Наименьшие последствия, согласно данным анализа, ощутила на себе Ленинградская область, где фактический показатель эффективности развития региона за сравниваемые периоды не

изменился (показатель стабильно равен 0,8, что характеризует развитие региона как стабильное).

Для решения поставленных в работе задач, были изучены возможности использования методов визуализации количественных оценок в государственном финансовом стратегическом аудите на базе методологии Data Envelopment Analysis (DEA), которая явилась результатом междисциплинарных исследований в области экономики, системного анализа и исследований, основу которых составили фундаментальные положения математической экономики, теория производственных функций, модели производства В. Леонтьева, модели экономики Д. фон Неймана, принципы оптимальности В. Парето. Метод визуализации количественных оценок в государственном финансовом стратегическом аудите позволяет определять количественную меру эффективности субъекта РФ, эталонные объекты для каждого неэффективного субъекта РФ, находить наилучшие направления повышения эффективности, определять зоны устойчивости субъекта РФ, отслеживать динамику и выявлять тенденции в развитии субъекта РФ. В результате использования метода, была разработана оптимальная стратегия развития субъектов Южного федерального округа РФ.

В третьей главе диссертационного исследования выявлены практические направления, виды и формы внедрения в ГФК Санкт-Петербурга стратегического аудита госпрограмм, а также сформулированы предложения по внесению изменений и дополнений в действующие нормативно- правовые документы.

По нашему мнению, наиболее подходящими для внедрения стратегического аудита в деятельность Контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга с точки зрения фактологической основы являются долгосрочные концепции и среднесрочные программы, в частности «Концепция социально-экономического развития СПб до 2025 года», принятая постановлением Правительства от 20.07.2007 № 884, а также Закон Санкт-Петербурга от 20.03.2008 № 140-24 «О Программе социально-экономического развития Санкт-Петербурга на 2008-2011 годы», конкретизирующий концепцию развития города в среднесрочной перспективе.

В диссертационном исследовании рассмотрена одна из важнейших стратегических целей долгосрочного развития Санкт-Петербурга, а именно – развитие городского пассажирского транспорта. Проведен комплексный анализ существующей нормативно-правовой базы и системы финансирования пассажирских перевозок, схемы взаимодействия исполнительных органов власти, государственных учреждений,

государственный унитарных предприятий и частных компаний перевозчиков. В ходе проведенного анализа выявлены недостатки системы финансирования деятельности перевозчиков наземного городского пассажирского транспорта, к которым можно отнести: отсутствие стимула у перевозчиков к улучшению качества предоставляемых транспортных услуг и к снижению затрат на перевозку пассажиров, различия в финансировании частных и государственных перевозчиков, недостаточный уровень контроля выполнения производственных показателей, оплаты проезда, а так же выручки от продажи разовых билетов.

На основе рассмотренных методов проведения государственного стратегического аудита предложено внести изменения в действующую модель финансирования транспортной системы Санкт-Петербурга. Сформулированы предложения по решению имеющихся проблем на уровне нормативно-правового регулирования Законодательному собранию, Правительству Санкт-Петербурга, Комитету по транспорту, а также государственным учреждениям и государственным унитарным предприятиям, как то: провести мониторинг стоимости основных ресурсов, необходимых для выполнения перевозок; при планировании расходов бюджета исходить из необходимого объема транспортной работы и нормативов затрат на перевозку пассажиров; сохранить размер бюджетного финансирования независимо от финансовых результатов деятельности перевозчиков на обслуживаемых маршрутах; усилить контроль оплаты проезда и мониторинг размера выручки от продажи разовых билетов на всех маршрутах независимо от имущественно-правового статуса обслуживающего маршрут перевозчика. Предлагаемая система финансирования деятельности перевозчиков позволит стимулировать у транспортных компаний снижение издержек и повышение прибыли, а заказчику перевозок добиться исполнения условий договоров на перевозки и повысить эффективность использования бюджетных средств.

На защиту выносятся следующие основные положения:

1. теоретически доказана необходимость стратегического финансового аудита как неотъемлемого элемента системы государственного финансового контроля;
2. раскрыты основные элементы государственного финансового стратегического аудита;
3. обоснована необходимость и методологическая возможность построения и использования стратегического норматива системной динамики развития региона как основы для оценки эффективности и

результативности использования бюджетных средств при проведении государственного финансово стратегического аудита.

В процессе проведения диссертационного исследования были получены следующие **результаты**:

1. дано определение понятия «государственный финансовый стратегический аудит», который с одной стороны выступает как особый вид контроля, направленный на выявление соответствия затраченных финансовых ресурсов степени достижения стратегических целей, принятых программными документами, и с другой – как инструмент управления, позволяющий оценивать и корректировать принятые стратегические решения.
2. проведен сравнительный анализ элементов стратегического аудита, аудита эффективности и традиционного финансового контроля.
3. разработаны методологические основы формирования государственного финансового стратегического аудита на уровне субъектов РФ, предложен алгоритм его внедрения в деятельность Контрольно-счетной палаты СПб (рис. 2).
4. предложен и апробирован ключевой элемент стратегического аудита – стратегический норматив системной динамики развития субъекта РФ, который был определен как система нормативно упорядоченных по темпам роста ключевых показателей развития субъекта РФ.
5. произведен расчет показателей эффективности социально-экономического развития регионов Северо-Западного Федерального округа за 2007-2009 гг. на основе использования предложенного стратегического норматива системной динамики (таб. 2). Анализ полученных результатов показал влияние мирового финансового кризиса на указанные регионы, а также различие эффективности их социально-экономического развития. Предложенный автором стратегический норматив системной динамики предполагается внедрить в контрольно-ревизионную и экспертно-аналитическую деятельность Контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга.
6. сформулированы предложения по нормативно-правовым основам внедрения государственного финансового стратегического аудита в Санкт-Петербурге, а именно:
 - принять закон «О ежегодном послании Губернатора Санкт-Петербурга Законодательному Собранию Санкт-Петербурга», в котором необходимо формулировать не только текущие, но и средне- и долгосрочные стратегические цели развития Санкт-Петербурга;
 - выстроить единую вертикаль средне- и долгосрочных программных документов, а именно – увязать «Концепцию социально-экономического

развития Санкт-Петербурга до 2025 года» с Законом Санкт-Петербурга «О Программах социально-экономического развития Санкт-Петербурга», и ввиду особой важности Концепции, принимать ее в виде Закона Санкт-Петербурга.

- отразить в бюджетном кодексе РФ понятие «стратегического финансового аудита» как вида финансового контроля долгосрочных программных документов, и предоставить право его проведения исключительно Контрольно-счетным органам представительной ветви власти.
- ввести аналогичные дополнения в федеральный Закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

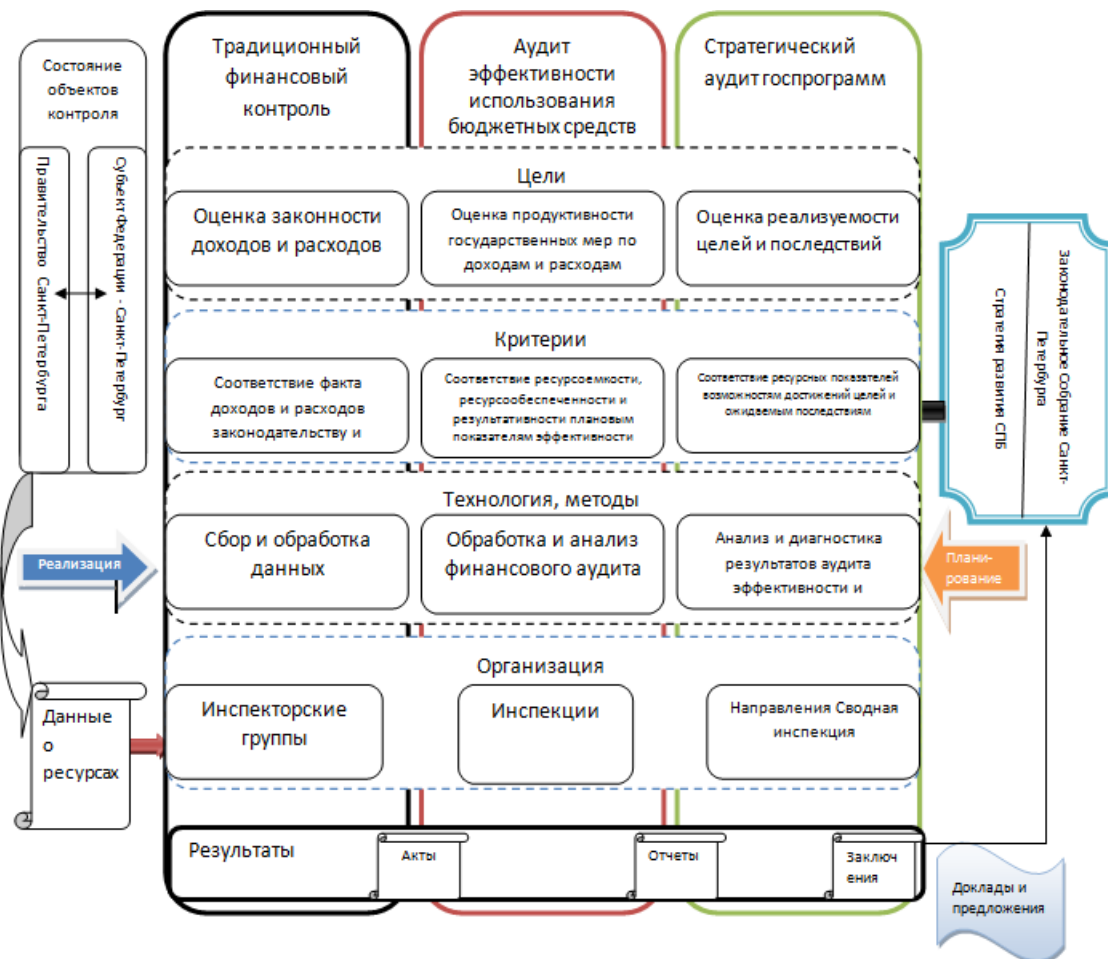


Рис. 2. Архитектура системного государственного аудита Контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга

III. ОСНОВНЫЕ НАУЧНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ.

1. Николашен Д.В. Современные подходы к понятию сущности государственного финансового контроля // Вестник ИНЖЭКОНа. Серия: Экономика. – СПб.: ИзПК СПбГИЭУ, 2011. – № 5. – 0,35 п.л.
2. Николашен Д.В., Павлов Г.С. К вопросу о концептуальных основах совершенствования системы государственного финансового контроля // Актуальные проблемы экономики и новые технологии преподавания. Материалы X международной научно-практической конференции (Смирновские чтения): сборник докладов, Том II. – СПб.: МБИ, 2011. – 0,25 п.л. (авт. вкл. – 0,2 п.л.)
3. Николашен Д.В. Роль контрольно-счетных органов в системе государственного финансового контроля // Научные труды Вольного экономического общества России: Современное экономическое и социальное развитие: проблемы и перспективы. Выпуск XIV. Сборник научных статей под ред. Бодрунова. – СПб.: ООО «СПАН», 2010. – 0,3 п.л.
4. Писклюкова Е.В., Николашен Д.В., Правовое регулирование разграничения полномочий между органами государственного финансового контроля // Роль финансово-кредитной системы в реализации приоритетных задач развития экономики: Материалы 2-й международной научной конференции. – СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2009. – 0,3 п.л. (авт. вкл. – 0,2 п.л.)
5. Николашен Д.В. Роль контрольно-счетных органов в борьбе с коррупцией в Российской Федерации // Сборник Всероссийского научно-практического симпозиума молодых ученых и специалистов. Совет Молодых Ученых Санкт-Петербурга. – СПб.: Изд-во ИМЦ «НВШ – СПб», 2009. – 0,25 п.л.
6. Николашен Д.В. Основные направления совершенствования системы государственного и муниципального финансового контроля в условиях проведения бюджетной реформы // Сборник Всероссийского научно-практического симпозиума молодых ученых и специалистов. Совет Молодых Ученых Санкт-Петербурга. – СПб.: Изд-во ИМЦ «НВШ – СПб», 2008. – 0,25 п.л.