

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Мутанов Г. М., Куликова В. П. Математическое моделирование экономических процессов: Учебное пособие. Алматы: Экономика. 1999. 356 с.
2. Данные Управления статистики по Северо-Казахстанской области за 2003-2005 гг.
3. А. А. Тедеев. Электронная коммерция. Правовое регулирование и налогообложение. М., 2002. 220 с
4. Брагин Л. А. Электронная коммерция., М., 2005. 286 с
5. Попов В. М., Маршавин Р. А., Ляпунов С. И. Глобальный бизнес и информационные технологии. Современная практика и рекомендации. М., 2001. 269 с

*Татьяна Федоровна ТАБУНЩИКОВА —
старший преподаватель кафедры финансов,
денежного обращения и кредита*

УДК 336.148

ПРОБЛЕМЫ И НЕДОСТАТКИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В РОССИИ

АННОТАЦИЯ. В статье рассматриваются проблемы и недостатки государственного и муниципального финансового контроля, а также факторы, влияющие на его эффективность.

In the article problems and disadvantages of the state and municipal financial control are considered, as well as factors influencing its efficiency.

Назначение муниципального финансового контроля — содействие успешной реализации финансовой политики и эффективное использование финансовых ресурсов посредством предотвращения и выявления нарушений, законодательно утвержденных норм, повышения эффективности власти за счет качественного улучшения управления финансами и материальными ресурсами.

Отсутствие единой для всех уровней бюджетной системы Российской Федерации правовой, организационной и методической базы государственного финансового контроля (ГФК) сдерживает его развитие, препятствует эффективному выполнению задач и функций органом внешнего финансового контроля, сформированным законодательным (представительным) органом власти.

Основными проблемами государственного (в т. ч. муниципального) финансового контроля являются:

1. Отсутствие законодательной базы ГФК: Концепции государственного финансового контроля; федерального закона «О государственном финансовом контроле»; Федерального Закона «Об общих принципах организации внешнего финансового контроля в субъектах РФ и муниципальных образованиях»;

2. Отсутствие системы внешнего государственного (муниципального) финансового контроля по причине неразработанности научных основ формирования и функционирования государственной и муниципальной системы финансового контроля, недостаточного внимания со стороны государства к вопросам организации финансового контроля. Система муниципального финансового контроля не сложилась.

3. Отсутствие единых правил и стандартов контрольной деятельности, унифицированной отчетности ГФК, отсутствие информационной базы, мониторинга.

Кроме того, следует учитывать системные факторы, влияющие на деятельность контрольно-счетных органов (КСО) — это:

1. Слабое окружение. Эффективность КСО зависит от полноты их полномочий и действенности контроля на основе принимаемых решений. Нарушения,

выявленные КСО, могут быть не расследованы (или не приняты меры для их урегулирования, а в отдельных случаях работа КСО может быть саботирована. Пример — саботаж работы МКСО г. Пыть-Ях.

2. Ограниченные полномочия КСО. Полномочия КСО (расширенные) должны быть закреплены в законах (положениях), установленных парламентом. Определена степень независимости контрольного органа, порядок отчетности, объекты и степень контроля.

3. Отсутствие независимости как основы деятельности КСО. Более 80% КСО входят в структуру представительных органов местного самоуправления. Независимость следует рассматривать в трех аспектах: организационная, функциональная и финансовая. Автономность органа финансового контроля необходима для того, чтобы обеспечить невмешательство в деятельность КСО других ветвей власти. Независимость закреплена в Конституции РФ для Счетной палаты РФ, следовательно, должна быть закреплена в законах и положениях для КСО субъектов РФ и муниципальных контрольно-счетных органов (МКСО).

4. Слабое взаимодействие между МКСО. Обмен опытом и знаниями позволяет совершенствовать качество аудита, применять лучшие методики и улучшать стандарты. Конференции, семинары-совещания, обучающие семинары, публикации помогают развитию системы государственного финансового контроля. КСО должны взаимодействовать как внутри системы на государственном и муниципальном уровне, так и с другими контрольными органами (отечественными и зарубежными).

5. Отсутствие стандартов муниципального финансового контроля. Соблюдение международных стандартов финансового контроля, таких как стандарты Организации высших и специальных органов финансового контроля (ИНТО-САИ), делает контроль более эффективным. Счетной палатой РФ разрабатываются стандарты ГФК, а на муниципальном уровне стандарты финансового контроля отсутствуют.

Основной проблемой государственного и муниципального финансового контроля является отсутствие законодательной базы ГФК. Необходимость развития правовой базы ГФК и деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований, в частности, обусловлена наличием противоречий законодательных и нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы государственного и муниципального финансового контроля. Так, законы Ханты-Мансийского автономного округа, регулирующие вопросы муниципальной службы, утверждения реестра и условий оплаты труда муниципальных служащих противоречат ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в части правового статуса контрольного органа и должностного лица, возглавляющего его.

Муниципальные органы финансового контроля в проектах Концепции государственного финансового контроля, разрабатываемых Правительством РФ и Счетной палатой РФ, не обозначены, а это значит, что в федеральном законе о государственном финансовом контроле муниципальный финансовый контроль и органы муниципального контроля не будут прописаны в нарушение принципа единства бюджетной системы Российской Федерации (ст. 29 БК РФ). В проекте Концепции ГФК определена цель — укрепление финансовой дисциплины, обеспечение согласованности, последовательности и результативности мер по совершенствованию государственного финансового контроля. Для реализации цели поставлены задачи создания действенной системы государственного финансового контроля, повышения эффективности деятельности органов государственного финансового контроля по выявлению, предупреждению и пресечению нарушений в управлении финансовыми ресурсами, а также определено направление

совершенствование правового обеспечения основополагающих принципов деятельности органов государственного финансового контроля, механизма координации их деятельности в части методологического, методического и информационного взаимодействия. Данная позиция разработчиков проекта Концепции ГФК противоречит Концепции реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004-2006 гг., где указано, что «...основные принципы и направления реформирования бюджетного процесса относятся к бюджетам всех уровней бюджетной системы РФ». В вопросах финансового контроля приоритет отдается внутреннему контролю. Проводится мониторинг и последующий внешний аудит финансов и результатов деятельности, оценка деятельности администраторов бюджетных средств ведется по достигнутым результатам. Однако орган внешнего финансового контроля в целях «максимально эффективного управления государственными (муниципальными) финансами в соответствии с приоритетами государственной политики» обладает бюджетными полномочиями, является участником бюджетного процесса, осуществляет предварительный, текущий и последующий контроль. Из этого следует, что положения Концепции по реформированию бюджетного процесса на 2004-2006 гг. по вопросам финансового контроля не соответствуют действующему бюджетному законодательству, при этом занижена роль и функции внешнего контроля. Проект Концепции ГФК не соответствует действующему законодательству, т. к. не предусматривает муниципальный финансовый контроль в системе государственного финансового контроля.

Муниципальные контрольно-счетные органы действуют разрозненно, механизмы координации их деятельности на государственном уровне отсутствуют, слаба законодательная база их деятельности. Несоответствие стандартам ИНТОСАИ некоторых положений нормативных актов о контрольно-счетных органах РФ в части методов контрольно-ревизионной деятельности, ограничения сферы контроля затрудняет осуществление реальных и полных проверок эффективности использования бюджетных средств, принятия управленческих решений на всех уровнях бюджетной системы РФ.

Бюджетное законодательство РФ предусматривает утверждение отчета об исполнении бюджета муниципального образования при наличии заключения контрольного органа, созданного представительным органом местного самоуправления (ст. 272 БК РФ). Возникает проблема легитимности бюджета, так как отсутствие заключения контрольного органа об исполнении бюджета приводит к возникновению вопросов по соблюдению требований бюджетного законодательства, поскольку в настоящее время только 94 муниципальных образования из 24 тыс. имеют органы внешнего финансового контроля — счетные палаты. Необходим единый законодательный подход в вопросе о статусе и полномочиях органов внешнего финансового контроля.

Контрольно-счетные органы должны опираться на достоверные данные, характеризующие бюджетный процесс, на прогнозные данные, позволяющие выявить и оценить взаимосвязи этого процесса с сопутствующими социальными и экономическими процессами. Информация контрольно-счетных органов важна для выработки дальнейшей стратегии развития экономики на основе принципа обратной связи, заключающегося в том, чтобы показать органам власти, насколько эффективны их управленческие решения.

Для реализации положений Бюджетного кодекса Российской Федерации, касающихся органов муниципального финансового контроля и, в частности, органов внешнего финансового контроля, очевидна необходимость принятия ряда правовых актов на федеральном уровне. Установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления в соответствии со ст. 72 Конституции РФ находится в совместном ведении

Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Видимо, вопросы координации деятельности муниципальных органов, осуществляющих внешний и внутренний финансовый контроль, должны быть урегулированы нормативно-правовыми актами представительных органов местного самоуправления.

Проблема независимости контрольных органов является следующим фактором, сдерживающим развитие муниципального финансового контроля.

Следует установить четкое разграничение административного, парламентского и независимого (внешнего) государственного финансового контроля. Принципы построения государственного финансового контроля не закреплены в российском законодательстве. В Лимской декларации руководящих принципов контроля, принятой в 1977 г., изложены общепринятые основы внешнего контроля государственных финансов: независимость, объективность, комплексность (системность), гласность. Нормы декларации признаны неоспоримым эталоном оценки уровня организации финансового контроля. Лимская декларация указывает, что для достижения рационального и эффективного управления государственными финансами необходимо создать в каждом государстве высший орган финансового контроля, независимость которого должна быть закреплена законодательно. Институциональная, функциональная и организационная независимость органов финансового контроля служит обеспечению законности, объективности контроля. Контрольно-счетная палата должна быть юридическим лицом, а не структурным подразделением представительного органа власти. Юридическую самостоятельность имеют 20% муниципальных контрольных органов, остальные входят в структуру представительных органов власти. Ст. 265 БК РФ, ст. 38 ФЗ-131 предусматривают право представительного органа местного самоуправления создавать контрольно-счетные органы.

Организационная, функциональная и финансовая независимость относится к контрольно-счетным органам, осуществляющим внешний контроль, и предполагает:

— формальную и фактическую независимость от органов, осуществляющих управление финансовыми и материальными ресурсами, а также от проверяемых организаций;

— наделение контрольно-счетных органов статусом юридического лица;

— избрание высших должностных лиц контрольно-счетных органов на срок, превышающий срок действия полномочий выборных лиц законодательной (представительной) власти;

— право самостоятельно определять предмет, объект, сроки и методы контроля и отклонять необоснованные запросы на проведение контроля со стороны других органов;

— свободный доступ к информации, необходимой для решения задач, стоящих перед контрольно-счетными органами (за исключением информации, доступ к которой ограничен действующим законодательством);

— утверждение отдельной строкой в местном бюджете расходов на содержание контрольно-счетных органов;

— политический нейтралитет и свободу от любого политического воздействия.

Принцип независимости контрольно-счетных органов устанавливает недопустимость воздействия на субъект контроля.

Отсутствие законодательно закрепленных принципов функционирования контрольно-счетных органов затрудняет выработку единых методик проведения контрольных мероприятий, единых правил, стандартов. Так, Контрольно-счетная палата Владимирского городского Совета народных депутатов до 2006 г. входила в структуру городского Совета на правах отдела. Смета на содержание палаты не утверждалась, контрольно-ревизионная функция не выполнялась, отсутствовал

учет выявленных нарушений. Из этого следует, что правовые документы некоторых муниципальных контрольных органов противоречат нормам федерального законодательства. Отсутствует финансовый мониторинг, единая информационно-аналитическая система контрольных органов Российской Федерации. Государственный финансовый контроль не стандартизирован, отсутствует методологическая база, системность, не применяются современные технологии контроля, апробированные в развитых государствах.

Существующие проблемы государственного (муниципального) финансового контроля России сдерживают его развитие. Отсутствует Концепция государственного финансового контроля и федеральный закон «Об общих принципах организации внешнего финансового контроля в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях». Отсутствие законодательного обеспечения статуса и деятельности контрольно-счетных органов на региональном и муниципальном уровне, единого подхода к организации деятельности, методам проведения аудита эффективности на всех уровнях бюджетной системы снижает действенность и эффективность контроля. Наблюдается тенденция масштабного незаконного расходования бюджетных средств, что является угрозой экономической безопасности России (табл. 1).

Таблица 1

**Свод отчетов муниципальных контрольно-счетных органов РФ
о выявленных нарушениях при исполнении бюджета и бюджетного процесса
за 2001-2004 годы.**

Свод отчетов МКСО, годы	Количество МКСО, представивших отчеты (ед.)	Использование бюджетн. средств с нарушением (млн руб.)	в том числе					
			Незаконное		Нецелевое		Неэффективное	
			млн руб.	%	млн руб.	%	млн руб.	%
2001	19	1 200,7	310,0	26	587,7	49	303,0	25
2002	37	1 981,0	761,1	39	461,5	23	758,4	38
2003	38	1 321,1	637,5	48	99,0	8	584,6	44
2004	48	4 384,6	2 890,9	66	340,7	8	1 153,0	26
Всего	*	8 887,4	4 599,5	52	1 488,9	17	2 799,0	31

Недостатки действующего финансового контроля в России проявляются в возможности использования средств федерального бюджета, бюджетов субъектов федерации, местных бюджетов в нарушение действующего законодательства; в отсутствии координации органов финансового контроля по осуществлению контроля за поступлением налоговых и неналоговых доходов, за целевым и эффективным расходованием средств бюджетной системы; в неупорядоченности действий органов финансового контроля, правоохранительных органов, что снижает результативность и действенность контроля. Проблемы отсутствия механизмов поддержания бюджетной дисциплины и выработки мер воздействия на ее нарушителей характерны для современной российской государственности. Вопросы ответственности за неисполнение бюджетного законодательства недостаточно разработаны. Степень правовой регламентации, формализации порядка, процедуры деятельности контрольных органов различна на федеральном, региональном и муниципальном уровне.

Следовательно, становление финансового контроля в муниципальных образованиях России не соответствует требованиям бюджетного законодательства, т.к. не выполняет целевую установку — всестороннюю защиту финансовых интересов муниципального образования и государства, установление соответствия законодательству, нормативным правовым актам, практики управления финансовыми ресурсами задачам финансовой политики государства.

Существующие проблемы в основе своей имеют недостатки государственного (муниципального) финансового контроля, обозначенные в проекте Концепции го-

сударственного финансового контроля Российской Федерации. Это — отсутствие адекватной условиям перехода к развитому рынку теории государственного финансового контроля; неопределенность основных направлений организации государственного (муниципального) финансового контроля; отсутствие системной методической базы государственного (муниципального) финансового контроля; недостаточно налаженная система взаимодействия между органами государственного (муниципального) финансового контроля и правоохранительными органами.

Таким образом, существующие проблемы регулирования муниципального финансового контроля в России заключаются в несовершенстве действующего законодательства, отсутствии Концепции государственного финансового контроля, Федерального закона «Об общих принципах организации внешнего финансового контроля в субъектах РФ и муниципальных образованиях», об основах государственного финансового контроля в Российской Федерации. Развитие правовой базы, устранение противоречий федеральных, региональных и муниципальных законодательных и нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы финансового контроля, является основой для создания и развития системы государственного (муниципального) финансового контроля. Построение эффективной системы финансового контроля невозможно без единой общероссийской политики в этой области.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Уваровский В. В. Особенности и функции высших контрольных организаций (анализ зарубежной практики). Финансовый контроль в Российской Федерации: проблемы организации и управления. М-лы «Круглого стола» от 26 декабря 2001 г. М.: Институт экономики РАН, 2002. С. 134.

2. Концепция государственного финансового контроля в Российской Федерации (проект). М-лы науч.-практич. конф. «Единая концепция государственного финансового контроля в Российской Федерации». Ред. коллегия С. А. Агапцов, Л. В. Войтенко, А. В. Коровников, Б. Г. Преображенский, А. Н. Семиколенных, К. В. Сурков. М.: Финансовый контроль, 2002. С. 76.

3. Постановление Правительства РФ от 22.05.2004 № 249; Концепция реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004-2006 гг. п. 2, С. 4, С. 6. // www.minfin.ru

4. Постановление Правительства РФ от 22.05.2004 № 249, Концепция реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004-2006 гг. п. 2, С. 3. // www.minfin.ru

5. Данные годовых отчетов контрольно-счетных органов муниципальных образований.

6. Концепция государственного финансового контроля в Российской Федерации: М-лы науч.-практич. конф. «Единая концепция государственного финансового контроля в Российской Федерации». Ред. коллегия: С. А. Агапцов, Л. В. Войтенко, А. В. Коровников, Б. Г. Преображенский, А. Н. Семиколенных, К. В. Сурков. М.: Финансовый контроль, 2002. С. 82.

*Олег Владимирович СКОРИКОВ —
соискатель кафедры экономики
и управления собственностью*

УДК 332

ОБОСНОВАНИЕ СТРАТЕГИЙ РАЗВИТИЯ РЕГИОНА С ПРИМЕНЕНИЕМ СТАТИСТИЧЕСКИХ МОДЕЛЕЙ

АННОТАЦИЯ. Обоснованы стратегии развития региона на основе статистических моделей распределения зон ответственности.