Табунщикова Татьяна Федоровна. Становление и развитие муниципального финансового контроля : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10.- Тюмень, 2006.- 199 с.: ил. РГБ ОД, 61 07-8/253

**Содержание к диссертации**

Введение

1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ 10

1.1. Муниципальный финансовый контроль как часть государственного финансового контроля 10

1.2. Проблемы и недостатки муниципального финансового контроля в России 30

1.3. Необходимость развития муниципального финансового контроля 44

2. СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 55

2.1. Анализ состояния муниципального финансового контроля 55

2.2. Результаты деятельности муниципальных контрольно-счетных органов 65

2.3. Муниципальный финансовый контроль: концептуальный подход к организации внешнего финансового контроля 74

3. НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ 100

3.1. Методика оценки эффективности муниципального финансового контроля 100

3.2. Оценка эффективности муниципального финансового контроля и анализ, проведенные на основе предлагаемой методики 111

3.3. Совершенствование муниципального финансового контроля 122

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 143

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 151

ПРИЛОЖЕНИЯ 167

**Введение к работе**

характеризуется повышением роли государства в управлении экономикой,

усилением борьбы с коррупцией и правонарушениями в бюджетной сфере. Для

рационального управления государственными (в т.ч. муниципальными)

финансами необходим действенный государственный финансовый контроль.

Одним из факторов, влияющих на эффективность управления муниципальными

ресурсами, является наличие системы муниципального и государственного

финансового контроля, т.к. современная система финансового контроля

должна быть адекватна новому этапу развития государства и общества.

Муниципальный финансовый контроль (МФК), являясь одним из этапов бюджетного процесса и важнейшей функцией управления, содействует успешной реализации государственной финансовой политики, соблюдению законности, целесообразности и эффективности использования средств местного бюджета. Необходимость муниципального финансового контроля обусловлена сущностью финансов, обеспечивающих эффективную систему прямых и обратных связей в управлении экономическими процессами. Они и представляют собой механизм воздействия на производственные и распределительные отношения.

Государственный финансовый контроль (ГФК) функционирует на всех уровнях бюджетной системы России, подчиняясь общим требованиям и процедурам для всех элементов системы. От того, насколько рационально и эффективно она действует, настолько высока ее эффективность и результативность. В теоретических работах отечественных авторов наблюдается тенденция к созданию в Российской Федерации системы государственного финансового контроля, которая объединила бы контроль внутренний и внешний. Отсутствие целостной системы муниципального финансового контроля снижает эффективность контрольных мероприятий, т.к. деятельность многочисленных разрозненных контрольных органов неэффективна.

**4**Общей проблемой является отсутствие единой для всех уровней бюджетной системы Российской Федерации правовой, организационной и методической базы государственного (муниципального) финансового контроля. Неразработанность научных основ формирования и функционирования государственной и муниципальной системы финансового контроля, недостаточное внимание со стороны государства к вопросам организации финансового контроля сдерживает его развитие.

В проведенном исследовании рассмотрены контрольные органы муниципальных образований России, осуществляющие внешний финансовый контроль.

Особое значение государственный и муниципальный финансовый контроль приобретают в период проведения социально-экономических реформ. В свете реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и реформы местного самоуправления, муниципальный финансовый контроль приобретает особую актуальность и практическую значимость. Это определяет необходимость разработки новых подходов к развитию системы муниципального финансового контроля и оценки его эффективности.

Дискуссионный характер ряда теоретических вопросов в области финансового контроля, недостаточная их разработка и практическое значение правовых, организационных и методических вопросов муниципального финансового контроля определяют актуальность исследования и выбор темы диссертации.

**Степень разработанности темы исследования.**Изучением вопросов теории и методологии основ финансового контроля, деятельности органов государственного финансового контроля занимались такие отечественные ученые-экономисты, внесшие вклад в разработку теории и практики финансового контроля, как А.М.Бабич, В.В.Бурцев, Э.А.Вознесенский, Е.Ю.Грачева, Ю.А.Данилевский, В.А.Жуков, Е.А.Кочерин, А.В.Крикунов, Н.В.Лазарева, С.П.Опенышев, Л.Н.Павлова, Н.Д.Погосян, В.М.Родионова,

**5**А.Д.Соменков, С.В.Степашин, Н.И.Химичева, В.И.Шлейников, С.О.Шохин и др., а также зарубежные ученые и экономисты, такие как: Д.Дуброу, Б.Левалуа, Д.Ретрей, Р.Томсон, Е.Хармс, Д.Щеринг, Д.Энгельс.

Вопросы организации муниципального финансового контроля рассмотрены в меньшей степени, чем государственный финансовый контроль. Автором использованы материалы конференций Ассоциации контрольно-счетных органов России и Союза муниципальных контрольно-счетных органов РФ.

Анализ указанных исследований показывает, что наряду с полезной научной информацией, они содержат некоторые дискуссионные и нерешенные вопросы, в частности, отсутствует единый подход к основным терминам, используемым в области финансового контроля: государственный финансовый контроль, муниципальный финансовый контроль; классификации и системе органов государственного и муниципального финансового контроля.

**Объектом**исследования являются система организации муниципального финансового контроля и методы оценки его эффективности, а также деятельность муниципальных контрольно-счетных органов Российской Федерации.

**Предметом**данного исследования послужила совокупность экономических отношений, возникающих между субъектами и объектами муниципального финансового контроля.

**Цель и задачи исследования.**Целью диссертационного исследования является обоснование на основе обобщения теории практических рекомендаций по совершенствованию муниципального финансового контроля как составной части государственного финансового контроля. Для достижения цели были определены следующие задачи:

1. Обобщить теорию и практику по проблеме финансового контроля, раскрыть сущность категорий «государственный финансовый контроль» и «муниципальный финансовый контроль».
2. Провести анализ муниципального финансового контроля, выявить недостатки и резервы и оценить состояние и организацию

муниципального финансового контроля в Российской Федерации с целью разработки модели системы муниципального финансового контроля.

1. Обосновать концептуальный подход к организации системы государственного (муниципального) финансового контроля в России и ряде зарубежных государств.
2. Дать оценку результатов деятельности муниципальных контрольно-счетных органов на основе годовых Отчетов органов муниципального финансового контроля, предоставленных Союзу муниципальных контрольно-счетных органов России и разработать методику оценки эффективности муниципального финансового контроля.
3. Определить основные пути повышения эффективности муниципального финансового контроля в правовом, организационном и методическом аспектах.

**Теоретической и методологической основой исследования**послужили экономические теории (теория систем, являющаяся частью теории организации), концепции и труды ведущих российских и зарубежных экономистов в области рассматриваемых проблем. В процессе исследования были проанализированы и учтены нормативно-правовые акты, в частности, Бюджетный кодекс Российской Федерации, постановления Правительства РФ, правовые акты органов местного самоуправления, отчеты муниципальных органов внешнего финансового контроля. Изучены материалы, подготовленные Счетной палатой РФ, Ассоциацией контрольно-счетных органов России, Союзом муниципальных контрольно-счетных органов Российской Федерации.

Методологическую основу исследования составили диалектический метод познания, системный подход к анализу правовых, финансовых и организационных проблем становления и современного этапа развития муниципального финансового контроля в России в их динамической взаимосвязи. Методической основой исследования явились методы общенаучного познания: наблюдение, сравнение и описание, систематизация и логически познавательное осмысление, а также статистические методы

**7**группировки и обобщений, методы анализа и синтеза, метод регрессионного анализа, исторический метод.

**Информационно-эмпирическая база исследования.**Информационная база исследования сформирована на основе научных статей, публикаций российских и зарубежных экономистов, специалистов в области финансового контроля. Эмпирическую основу исследования составили официальные данные годовых отчетов муниципальных контрольно-счетных органов России, а также материалы, опубликованные в научных экономических журналах.

Содержание области исследования и структура диссертации выстроены в соответствии п. 2.1. "Система государственных финансов, ее структура и роль в регулировании финансовых отношений и социально-экономического развития страны" паспорта специальностей ВАК (экономические науки).

**Научная новизна исследования**состоит в изучении теоретических и практических основ муниципального финансового контроля как составной части государственного финансового контроля. Элементами научного вклада, характеризующими новизну исследования, являются:

1. Дана авторская трактовка понятий «государственный финансовый контроль»  
и «муниципальный финансовый контроль», отражающих проявление  
контрольной функции финансов и управления государственными финансами на  
основе единства государственных финансов и бюджетной системы.

2. Обоснована классификация субъектов государственного финансового  
контроля, включающая органы муниципального финансового контроля.

1. Предложена модель организации муниципального финансового контроля как элемент системы государственного финансового контроля.
2. Проанализированы результаты деятельности муниципальных контрольно-счетных органов и разработана методика оценки эффективности муниципального финансового контроля на основе критериев эффективности и характеризующих их показателей, определен рейтинг муниципальных контрольно-счетных органов и предложена модель прогноза результатов муниципального финансового контроля.

8 5. Разработаны предложения по совершенствованию муниципального финансового контроля в нормативно-правовом, организационном и методическом направлениях.

**Теоретическая значимость исследования**состоит в развитии теории финансового контроля как области общей теории финансов и как самостоятельного элемента управления муниципальными финансами, а также в обновлении и расширении существующих научных представлений о системе муниципального финансового контроля, государственного (независимого) финансового контроля. Теоретическое обоснование категорий «государственный финансовый контроль» и «муниципальный финансовый контроль» позволяет более полно оценить активную роль контроля в системе управления государственными финансами, в т.ч. и на муниципальном уровне.

**Практическая значимость исследования**заключается в возможности использования отдельных выводов, рекомендаций в нормотворческой деятельности, управлении муниципальными финансовыми ресурсами и выявлении зависимости между состоянием контроля и уровнем управляемости бюджетным процессом. Впервые рассматриваются проблемы и результаты деятельности счетных палат - органов муниципального финансового контроля, мало изученные в экономической науке, в частности, в государственных (муниципальных) финансах. Определена система органов государственного и муниципального финансового контроля. Это позволяет по-новому подойти к разработке Концепции государственного финансового контроля. Рекомендации по совершенствованию финансового контроля, созданию системы внешнего государственного (муниципального) финансового контроля и внедрению методики оценки эффективности муниципального финансового контроля обеспечат повышение эффективности контроля, координацию и взаимодействие органов государственного (муниципального) финансового контроля.

Отдельные выводы и концептуальные положения диссертации могут найти применение в учебном процессе по дисциплинам «Финансы и кредит»,

9 «Финансовый контроль», «Бухгалтерский учет, анализ и аудит», «Государственное и муниципальное управление», другим специальным дисциплинам, а также на курсах повышения квалификации.

**Апробация основных положений исследования.**Основные положения и выводы использованы в Отчете по научно-исследовательской работе ТюмГУ «Региональные проблемы функционирования финансово-кредитного механизма», гос. per. № 0120.0401576, инв. № 0220.0506377, 2005г.

Результаты исследования, представленного в диссертационной работе, используются в учебном процессе кафедры финансов, денежного обращения и кредита Тюменского государственного университета по курсам «Современный бюджетный процесс», «Бюджет и бюджетная система РФ».

Основные положения и результаты диссертации на различных этапах работы представлялись, обсуждались и получили положительную оценку на научно-практических конференциях: Тюменского государственного университета, Ассоциации контрольно-счетных органов России (под эгидой Счетной палаты РФ) (2001-2004гг.) в г.Тюмень (2000г., 2003г.), г.Красноярск (2001г., 2005г.), г.Суздаль (2002г.), г.Калининград (2002г.), г.Салехард (2004), г.Волгоград (2004г.), Ассоциации городов Урала - в г.Пермь (2004г.). Отдельные результаты, полученные в процессе исследования, включены в Сборник рефератов участников конкурса Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации на звание «Лучший финансовый контролер России» 2002г., 2005г.

**Публикации.**По теме исследования автором опубликовано 10 работ, общим объемом 2,9 п.л. (в т.ч. авторские - 2,9 п.л.)

**Структура и объем диссертации**обусловлены предметом исследования, основной целью, задачами и логикой работы. Диссертация состоит из введения, трех глав основного текста, заключения, библиографического списка из 159 наименований и 11 приложений, включает 9 таблиц, 4 рисунка.

## Муниципальный финансовый контроль как часть государственного финансового контроля

Демократическое государство ставит своей целью защиту прав человека, признание равенства закона и формирование гражданского общества, т.е. общества, в котором граждане не только желают, но и могут участвовать в процессе принятия решений на муниципальном и государственном уровнях. Местное самоуправление - это управление гражданами своей территорией и возможность влияния на решения, принимаемые на государственном уровне. Полномочия местного самоуправления реализуются как непосредственно путем прямого волеизъявления населения городских, сельских поселений и других территорий, так и через выборные и иные органы местного самоуправления (исполнительные, контрольные).

Самостоятельность в пределах полномочий - одно из ключевых понятий сущности местного самоуправления - подчеркивается еще и тем, что Конституция не включает органы местного самоуправления в систему органов государственной власти1. Однако, это не означает, что местное самоуправление находится вне системы государственно-властных отношений и абсолютно независимо от государства, как это порой утверждается , ибо «Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти».

Издательская группа НОРМА - ИНФРА-М, 2000, Статья 5. общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» конкретизирует это положение, характеризуя местное самоуправление как самостоятельную деятельность по решению вопросов местного значения. Перечень этих вопросов определяется федеральным законом и закрепляется в уставе муниципального образования, причем содержание этого перечня регламентируется законом путем установления рамочных норм. Принятие устава отнесено упомянутым Законом также к вопросам местного значения.

Практика показывает, что органы местного самоуправления независимо от их правовой природы выполняют функцию государственного управления на местах. Обеспечение законности и эффективности использования средств местного бюджета и муниципальной собственности возложено федеральным законодательством на муниципальный финансовый контроль1.

## Анализ состояния муниципального финансового контроля

Создание органов муниципального финансового контроля, осуществляющих внешний и внутренний финансовый контроль, их полномочия закреплены в ст. 157 БК РФ. Органами муниципального финансового контроля в соответствии с требованиями бюджетного законодательства являются:

- независимый орган финансового контроля - Счетная палата - функциональной обязанностью которого является внешний контроль;

- финансовый орган исполнительной власти, осуществляющий внутренний контроль; главные распорядители, распорядители бюджетных средств;

- муниципальное казначейство.

Действующую классификацию муниципального финансового контроля в органах местного самоуправления можно представить рис. 2. Муниципальный финансовый контроль не является системой по причине отсутствия взаимосвязи, взаимодействия элементов (институтов) внутри самой системы.

Отсутствие взаимодействия контрольных органов, осуществляющих внешний и внутренний контроль, согласованных критериев и подходов при проведении контрольных мероприятий снижает результативность муниципального финансового контроля.

Контрольным органом муниципального образования является счетная палата, формируемая представительным органом местного самоуправления (ст.38 ФЗ-131). Счетная палата обладает бюджетными полномочиями, организационной и функциональной независимостью (ст. 151 БК РФ), является участником бюджетного процесса (ст. 152 БК РФ), осуществляет предварительный, текущий и последующий контроль (ст. 265 БК РФ). Функции и задачи контрольно-счетных органов на муниципальном уровне действующим законодательством не прописаны.

Следует особо отметить, что бюджетным законодательством предоставлено право представительному органу местного самоуправления создавать орган внешнего контроля. Правовым актом является Положение о Счетной палате, утвержденное представительным органом местного самоуправления. При разработке Положения за основу взят ФЗ «О Счетной палате РФ» и по аналогии цель, задачи, принципы и функции финансового контроля перенесены на муниципальный уровень.

Счетная палата обеспечивает контроль исполнения бюджета, проведение комплексных и тематических проверок и представление заключения на отчет об исполнении бюджета при его утверждении. Это требует необходимости взаимного согласования планов контрольной деятельности, и других организационных моментов, благодаря чему достигается наибольшая эффективность контроля1. Следовательно, достижение результатов муниципального финансового контроля во многом зависит от создания контрольно-счетных органов и осуществления всеобъемлющего контроля местных бюджетов.

## Методика оценки эффективности муниципального финансового контроля

Эффективность контроля следует рассматривать в двух аспектах. Первый - это эффективность финансового контроля, выполнение задач органом финансового контроля, второй - это эффективность использования средств местных бюджетов, или аудит эффективности.

Методика оценки эффективности муниципального финансового контроля разработана автором с учетом методических рекомендаций Счетной палаты РФ1. Целью методики является выработка единых основ оценки эффективности муниципального финансового контроля (МФК) и деятельности контрольно-счетных органов местного самоуправления.

Методика состоит из трех частей и включает оценку эффективности муниципального финансового контроля по критериям результативности, действенности, экономичности и характеризующим их показателям эффективности (коэффициент результативности контроля, коэффициент отклонения, коэффициент ущерба, коэффициент действенности, коэффициент возвратности, коэффициент экономичности, коэффициент обоснованности затрат, коэффициент персональной нагрузки (интенсивности), рейтинг муниципальных контрольно-счетных органов, рассчитанный на основе показателей эффективности; и модель прогноза результатов муниципального финансового контроля (возможных нарушений нормативных правовых актов при исполнении бюджетного процесса) по методу регрессионного анализа, изложенного В.В. Ковалевым