Шулико Елена Витальевна. Муниципальный бюджетный контроль в Российской Федерации (На примере муниципального образования г. Новороссийска) : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Москва, 2004 198 c. РГБ ОД, 61:04-8/3266

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава I. Теоретические аспекты финансового контроля 11

1.1. Сущность контроля и его роль в системе управления 11

1.2. Государственный финансовый контроль как элемент управления публичными финансами 18

1.3. Бюджетный контроль в системе государственного финансового контроля 29

1.4. Место государственного финансового контроля в системе межбюджетных отношений 52

Глава 2. Организация и механизм осуществления бюджетного контроля на уровне муниципального образования 60

2.1. Правовые основы и компетенция органов местного самоуправления в России

2.2. Муниципальный бюджет и бюджетный процесс как предмет контроля 72

2.3. Субъекты, формы и методы осуществления бюджетного контроля на местном уровне 93

Глава 3. Основные проблемы и пути совершенствования муниципального бюджетного контроля 113

3.1. Действующая практика бюджетного контроля в муниципальном образовании

3.2. Методика оценки эффективности бюджетного контроля и ее применение 142 3.3.Основные направления развития муниципального бюджетного контроля 153 Заключение 171

Список литературы 181

Приложения

**Введение к работе**

Рыночные преобразования в современной- России вызвали кардинальные изменения во всех сферах жизни государства и общества, включая государственное управление. Действенный финансовый і контроль становится непременным условием успешного функционирования государства; от эффективности государственного финансового контроля в значительной степени зависит экономическое и политическое благополучие страны.

Как известно, финансовый; контроль представляет собой систему мероприятий, направленных на проверку полноты и правильности, законности формирования финансовых ресурсов, распределения между уровнями управления и их использования; Контроль должен присутствовать на всех стадиях формирования, распределения и использования финансовых ресурсов.. Участвуя в многогранном процессе управления; финансовыми ресурсами, контроль решает ряд задач: устанавливаются законность и рациональность финансовых операций, определяется.уровень квалификации и добросовестности чиновников и финансовых управляющих; в г процессе контроля осуществляются превентивные меры. Государственный (публичный) финансовый контроль призван содействовать успешной реализации финансовой политики в стране и эффективному использованию государственных финансовых ресурсов.

Исследованию публичного финансового контроля на всем протяжении его формирования и развития уделялось достаточно большое внимание. Вместе с тем, до настоящего- времени нет целостной концепции формирования системы государственного (публичного) финансового контроля, не создана отвечающая современным реалиям его методологическая, теоретическая и правовая база.

**4**Развитие федеративной формы государства в стране требует преобразований и. в бюджетной сфере. Бюджет является важнейшим и динамичным инструментом финансовой политики государства, реализация которой зависит от укрепления бюджетной дисциплины.

В диссертационном исследовании рассматривается; бюджетный контроль как один из важнейших элементов публичного финансового контроля,, а также налоговый контроль, как составная; часть бюджетного контроля. Поскольку бюджетный контроль призван обеспечивать мобилизацию доходов бюджетов всех уровней, а также проверку целесообразности и законности расходования бюджетных средств, большое значение имеет повышение его эффективности. Это доказывает опыт развития Российской Федерации - страны с федеративным устройством. Назрела необходимость создания единой системы финансового контроля с тесными горизонтальными и вертикальными связями, которая должна функционировать на всех уровнях бюджетной системы. Этой проблеме посвящено исследование действия государственного финансового контроля в межбюджетных отношениях, направленное на его совершенствование.

Местные бюджеты являются составной частью бюджетной системы Российской Федерации; обеспечивая; финансовыми ресурсами деятельность органов местного самоуправления. Конституция Российской Федерации определила местное самоуправление как одну из самостоятельных форм осуществления народовластия, признавая муниципальную собственность основой5 местного самоуправления. Поэтому в настоящее; время- жизненно важной проблемой в стране является стимулирование развития системы финансового контроля в системе местного самоуправления.

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ «О бюджетной политике в 2004 г.» определено, что приоритетной задачей 2003-2004 годов является формирование финансовой основы для реализации начатой реформы федеративных

**5**отношений и местного самоуправления, предполагающей расширение бюджетной самостоятельности и ответственности региональных и местн ых органов власти. Очевидно, что без налаживания эффективного контроля общества за деятельностью муниципалитетов не может полноценно развиваться ни одна система местного самоуправления, которая является основой устойчивого гражданского общества.

Система муниципального бюджетного контроля должна основываться на принципах законности, плановости, постоянства, гласности, обеспечении целевого и эффективного использования финансовых ресурсов. В соответствии с Конституцией Российской Федерации органы местного самоуправления не относятся к органам государственной власти. Вместе с тем они осуществляют регулируемую правовыми нормами: властную деятельность в пределах своей компетенции; поэтому правомерно местный финансовый контроль считать частью единой системы публичного финансового контроля.

В этой связи в диссертации^ предпринята попытка проанализировать правовую основу и компетенцию;органов местного самоуправления в. Российской Федерации; теоретические аспекты содержания, форм и видов муниципального бюджетного контроля, а также дать практические рекомендации, направленные на повышение эффективности форм управления финансовыми ресурсами муниципальных образований;

Бесспорно, трудно добиться роста эффективности деятельности контрольно-счетных органов, не зная критериев оценки эффективности. В настоящее время, разработаны отдельные способы и методы оценки эффективности бюджетно-финансового контроля, но единой концепции нет. Предложенная в диссертации методика оценки эффективности бюджетного контроля с точки зрения оптимизации работы контрольных органов, послужит определенным вкладом в создание единой методологии оценки эффективности деятельности контрольно-счетных органов;

Близость местного самоуправления непосредственно к населению предполагает необходимость контроля со стороны жителей муниципальных образований за его деятельностью, поскольку суть местного самоуправления - самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Это говорит о необходимости создания целостной и эффективно функционирующей-системы муниципального контроля, поскольку именно органы местного самоуправления в значительной степени обеспечивают социальные гарантии, закрепленные в Конституции РФ. В диссертационном исследовании предложена схема создания системы общественного контроля в муниципальном образовании; осуществляемый в рамках этой системы эффективный контроллинг, поможет скоординировать взаимоотношения1внутри данной структуры, а также обеспечить информационную базу, т.к. одним из ключевых факторов, сдерживающих контроль со стороны населения, является недостаточная его информированность.

Совершенствование работы органов финансового контроля в стране возможно только при комплексной постановке задач и комплексном проведении соответствующих мероприятий при одновременном совершенствовании правовой базы.

Всеми этими: факторами обусловлена актуальность выбранной темы диссертационной работы, посвященной проблемам бюджетного контроля на местном уровне.

**Цель и задачи диссертационной работы.**

Целью диссертационной работы: является: исследование места и роли муниципального бюджетного контроля в решении проблем финансового обеспечения; муниципального образования. Для достижения этой цели были поставлены следующие задачи:

- исследовать сущность муниципального бюджетного контроля в системе финансового контроля, осуществляемого органами власти как элемента управления публичными финансами; уточнить терминологию и содержание понятий, характеризующих властный финансовый контроль;

определить место бюджетного контроля в системе финансового контроля; показать его роль в сфере межбюджетных отношений;

рассмотреть действующий механизм осуществления бюджетного контроля; на уровне муниципального образования и оценить его эффективность;

проанализировать основные проблемы, связанные с организацией муниципального бюджетного контроля: и разработать рекомендации по созданию наиболее оптимальной системы организации бюджетного контроля на примере муниципального образования «г. Новороссийск».

**Предмет исследования.**

Предметом исследования, является бюджетный» контроль в муниципальных образованиях Российской Федерации.

**Объект, исследования.**

Объектом исследования выступает организация бюджетного контроля;в муниципальном образовании «г. Новороссийск».

**Теоретическая и методологическая основы исследования.**

Теоретической основой диссертационного исследования- послужили труды отечественных и зарубежных ученых, в области финансов, бюджета и финансового контроля.

В частности,, вопросы государственного финансового контроля отражены в работах В.Г. Афанасьева, И.А. Белобжецкого, Э.А. Вознесенского, П.М; Годме, Л.А.. Дробозиной, М.Ф. Ивлевой; Г.Б; Поляка, B.C. Прониной, М.С. Оту Деникиной, Е.В; Шориной.

Непосредственно бюджетному контролю посвящены работы В.В: Бурцева, О.В: Врублевской, З.П.Ч Евзлина, НіВ; Романовского, В.М^ Родионовой; А.Ф. Соменкова, А.А. Швецова, В.И: Шлейникова, СО: Шохина.

В процессе исследования были изучены публикации современных специалистов-практиков: И.А. Андреева, G.A, Андрюшина, И;В; Барсуковой, В.И. Видяпина, А.З: Дадашева; Ю.А. Данилевского, BiiAi. Жукова, T.F. Нестеренко, Л.Н; Овсянникова, В;Г. Панскова, Л.И. Прониной, С.В; Степашина^ Н.С. Столярова и др:

Методологической основой работы явился, системный подход к исследуемому материалу. Использовались следующие методы исследования:

экономический, логический, факторный анализ; также применялись методы экономико-статистического сравнения и сопоставления, сводки, группировки.

**Информационную базу диссертационной работы.**

Информационную базу исследования составляют законодательные и нормативные акты Российской; Федерации, статистическая информация Министерства финансов Российской Федерации, документы Госкомстата РФ; монографии, брошюры, публикации в периодической печати по проблематике исследования; информация, размещенная в сети Интернет на сайтах министерств и муниципальных образований; материалы и отчеты Городской Думы г. Новороссийска,, городской администрации; материалы проверок отдела КРУ Министерства финансов по г. Новороссийску.

**Научная новизна работы.**

**В**диссертации сформулированы и обоснованы концептуальные подходы к организации муниципального бюджетного контроля, содержащие научную новизну и практическую значимость. На защиту выносятся следующие наиболее существенные результаты исследования:

определены роль и место муниципального бюджетного контроля в системе государственного финансового контроля на основе сформулированного понятия «публичный финансовый контроль», используемого для обозначения совокупности контрольных действий со стороны властных структур федерального центра, субъектов Российской Федерации, **а**также местных органов власти;

систематизированы отдельные элементы, контроля с целью обособления бюджетного контроля с выявлением его характерных особенностей и отличий5 от других видов; государственного финансового

контроля;

- предложена новая схема организации бюджетного контроля в

муниципальном образовании «г. Новороссийск», включая: создание-Контрольно-счетной палаты, Совета по координации работы контролирующих органов города, системы органов общественного контроля с конкретизацией их задач, функций и полномочий;

- разработана'методика оценки эффективности бюджетного контроля,  
примененная автором к деятельности контрольных органов в муниципальном  
образовании «г. Новороссийск» с обоснованием практических рекомендаций,  
включая необходимость использования системы контроллинга;

— предложена концепция участия населения в осуществлении-  
муниципального бюджетного контроля путем вовлечения общественности в  
работу создаваемых при муниципальном образовании Информационного  
отдела и Координационного совета.

Теоретическая и практическая значимость работы заключается в том, что основные выводы и рекомендации, сформулированные в диссертации, могут быть использованы в работе контрольных органов муниципальных образований, что значительно повысит эффективность бюджетного контроля на местном уровне. Отдельные положения диссертационной работы могут использоваться в учебном, процессе при чтении лекций и проведении практических занятий по дисциплинам «Финансы», «Государственные и муниципальные финансы», «Бюджетная система РФ».

Апробация результатов исследования.

Основные положения диссертационного исследования, нашли отражение в подготовке курса лекций и проведении практических занятий по дисциплинам «Финансы» и «Бюджетная система РФ», читаемых диссертантом в филиале ВЗФЭИ в г. Новороссийске. Результаты исследования были апробированы в муниципальном образовании «г. Новороссийск», а рекомендации автора по совершенствованию системы муниципального бюджетного контроля приняты к практическому использованию.

Публикации.

Основные положения диссертации опубликованы в 5 работах, общим объемом 2,3 печатных листа.

**10 Объем и структура диссертации.**

Диссертационная работа изложена на 192 страницах. Состоит: из введения, трех глав, включающих таблицы, рисунки и графики, заключения, в котором сконцентрированы выводы и предложения. Список использованной литературы включает 128 источников. Имеется 6 приложений.

## Сущность контроля и его роль в системе управления

Проводимые в. России политические и экономические реформы наложили отпечаток на все сферы развития общества. Вновь вводимые рыночные принципы хозяйствования должны привести к созданию новой,. более эффективно функционирующей экономической системы. В связи с этим бесспорным является наведение порядка во всех сферах жизни общества и в экономике в целом. Поэтому роль контроля в системе управления постоянно возрастает.

Человеческое сообщество на всем протяжении своего развития проявляло интерес к управлению различными процессами, проходящими в жизни общества и к роли контроля в данной деятельности. В последние годы в России произошли: значительные трансформации, коснувшиеся различных сфер. В частности, это относится и к такому привычному для нас понятию, как «контроль».

Словарь русского языка С.И.Ожегова трактует контроль, как « проверку, а так же наблюдение с целью проверки» . За рубежом данное понятие скорее означает управление. Известное выражение «Все под контролем» подразумевает не тотальную слежку, а всестороннее владение ситуацией. Термин «Контроль», произошедший от французского controle (от contre-role - список, ведущийся в двух экземплярах), означает: 1) Проверку чего-либо... 2) Военное, политическое или экономическое господство. 3) Управление чем-либо .

Проводимые в России реформы должны, прежде всего, преследовать цель - ориентировать деятельность контрольных органов на достижение реальных результатов для экономики страны. На практике же под контролем у нас, как правило, подразумевают лишь контроль за представлением отчетности, что не позволяет полноценно управлять делами и по-настоящему владеть ситуацией. Контрольные действия (в традиционном понимании этого слова) зачастую проявляются в следующих формах:

- Эпизодический; контроль, к которому прибегают в экстремальных ситуациях, спровоцированных какими-либо происшествиями. Очевидно, что более эффективным является контроль, который должен упреждать отклонения в работе, но никак не быть их следствием.

- Тотальный контроль, который лишает объекты управления самостоятельности, порождая иждивенческие настроения.

- Скрытый контроль (так называемая слежка), который достаточно широко распространен, но является некорректной формой и часто порождает враждебность между объектом и субъектом управления, что вряд ли может привести к эффективным результатам.

- Репрессивный контроль, который обычно сводится к поиску одного виновного в ошибках и просчетах ради устрашения остальных; однако это не всегда является оптимальным вариантом для повышения эффективности работы.

- Контроль информации, результаты которой отсутствуют. Это приводит к тому, что выявленные ошибки не исправляются, а замалчиваются.

Указанные виды контроля не только нарушают работу всей управляемой системы, но зачастую приводят к искажению результатов анализа и сбоям в работе в перспективе. И наоборот, эффективно работающей системе контроля должны быть присущи следующие признаки:

- скоординированность с другими управленческими звеньями,

- объективность информации о результатах контроля,

- точность и своевременность такой информации.

## Правовые основы и компетенция органов местного самоуправления в России

Особенностью российского местного самоуправления является то, что оно по Конституции не включено в вертикаль государственной власти. В то же время органы местного самоуправления обладают высшими и ответственными полномочиями — они отстаивают интересы населения территорий, являясь самым коротким и прямым путем к тому, чтобы решить жизненные проблемы граждан.

В различных странах мира, независимо от социального и политического устройства, любая система самоуправления возводится на том или ином правовом фундаменте. Если за рубежом формы и методы местного самоуправления уже вполне оформились и устоялись, то в России они только формируются.

В современной России важными источниками права являются нормативные правовые акты, которые определяют цели и задачи: местного самоуправления, пределы его компетенции, а так же гарантируют гражданам реализацию этих прав. Правовые основы местного самоуправления могут закрепляться, в том числе, и в договоре, представляющем собой документ, содержащий общие обязательные правила, являющиеся результатом согласования интересов и волеизъявления двух или более субъектов властвования. Договоры заключаются тогда, когда органы местного самоуправления взаимодействуют с органами государственной власти. Основы местного самоуправления представляют собой совокупность отношений, складывающихся в результате организации и осуществления местного самоуправления. Среди них выделяют следующие группы отношений:

1. Теоретическая; основа отношений - лежит в основе формирования теории о местном самоуправлении. Существуют две ключевые теории построения основ местного самоуправления:

- англосаксонская теория - предполагает объединение построения свободной общины, хозяйственной и юридической сторон, свободных от влия ния государства; - европейская теория - строится и регулируется государством. 2. Социальная основа — отношения, связанные с результатом жизнедеятельности жителей одной территории как социального сообщества и состоящего из индивидов, являющихся субъектами отношений в системе местного самоуправления. Социальную основу местного самоуправления можно определить как совокупность регулируемых нормами права общественных отношений, складывающихся по поводу реализации социальных функций местного самоуправления.

3. Организационная основа - предполагает отношения, возникающие по поводу статуса и деятельности органов и выборных должностных лиц местного самоуправления. Организационная основа местного самоуправления - это совокупность регулируемых нормами права общественных отношений, касающихся структуры органов местного самоуправления, порядка, форм и принципов их деятельности, а также выборных должностных лиц местного самоуправления.

4. Территориальная основа - это совокупность регулируемых нормами права отношений, возникающих по поводу его территориального строения. Она также предопределяет взаимоотношения, возникающие в связи с установлением территориального устройства, как одной из основных признаков публичной власти.

5. Финансовая основа местного самоуправления служит обеспечению его хозяйственной самостоятельности, удовлетворению потребностей населения, созданию условий его жизнедеятельности и оказывает влияние на финансовое положение в стране в целом. Под финансовой основой местного самоуправления понимают совокупность регулируемых нормами права общественных отношений, складывающихся в связи с формированием и расходованием местных финансовых ресурсов, определением их структуры, осуществлением бюджетной и финансово-кредитной деятельности органов местного самоуправления и его должностных лиц.

## Действующая практика бюджетного контроля в муниципальном образовании

Рассмотрим действующую практику бюджетного контроля на местном уровне на примере муниципального образования «г. Новороссийск», которое является субъектом местного самоуправления краевого подчинения.. Органами местного самоуправления города являются:

- представительный орган - городская Дума города Новороссийска,

- исполнительный орган - администрация города Новороссийска, действует на основании Устава города, принятого городской Думой и зарегистрированного Управлением юстиции Краснодарского края 13 августа 1996 года.

Высшим выборным должностным.лицом, возглавляющим деятельность по осуществлению городского самоуправления на территории города является глава города Новороссийска, который подотчетен населению и городской Думе.

При формировании бюджета города городская Дума, управление администрации и Финансовое управление Департамента по финансам, бюджету и контролю (которое подчиняется напрямую краю) работают совместно. Утверждает бюджет городская Дума. Все муниципальные структуры могут действовать строго в рамках выделенных средств. Материалы, посвященные бюджету города, регулярно печатаются в городской газете «Новороссийский рабочий» и газете городской Думы. Постановления городской Думы о принятии и отчет об исполнении бюджета публикуются ежегодно; еженедельно публикуются текущие расходы городского бюджета. Еженедельно на аппаратном совещании администрации города начальник Финансового управления Департамента по бюджету, финансам и контролю докладывает об исполнении бюджета. Ежемесячно и ежеквартально в городскую Думу подаются сведения об исполнении бюджета.

Как указывалось, представительным органом местного самоуправления в г. Новороссийске является городская Дума. Согласно Уставу города-героя Новороссийска, городская Дума состоит из 15 депутатов и избирается на 4 года. Из числа депутатов городская Дума образует комитеты и рабочие комиссии. В исключительном ведении городской Думы находится принятие общеобязательных правил по предметам ведения городского самоуправления города, в том числе контроль за деятельностью администрации города и должностных лиц местного самоуправления. В состав городской Думы входит шесть комитетов, в том числе Комитет по финансово-экономической политике. Одной из функций этого Комитета является бюджетный контроль. Данный Комитет проводит проверки согласно утверждаемому в начале календарного года плану, а также по мере обращения граждан, организаций и структурных подразделений администрации города.. В конце года председатель Комитета отчитывается о проделанной работе на заседании городской Думы. По своей сути Комитет по финансово-экономической политике исполняет функции контрольно-счетной палаты,, но в более упрощенном варианте.

Согласно Статье 39 Устава города-героя Новороссийска Администрация города Новороссийска осуществляет исполнительно-распорядительные функции по предметам ведения городского самоуправления, осуществляет свою деятельность в соответствии с законодательными и иными нормативными актами Российской Федерации и Краснодарского края, настоящим Уставом, решениями городской Думы и главы города. Статья 68 Устава города предусматривает, что формирование, утверждение и исполнение городского бюджета, контроль за его исполнением осуществляется городской Думой и администрацией города самостоятельно в соответствии; с полномочиями, установленными законодательством и настоящим Уставом.

В соответствии с Уставом города городской бюджет разрабатывается городской администрацией на каждый календарный год. Проект городского бюджета на предстоящий год вносится1 городской администрацией на утверждение в городскую Думу; при этом проект бюджета публикуется в средствах массовой информации. Второе чтение городского бюджета проводится Думой не ранее, чем через месяц после опубликования проекта бюджета и результатов; его рассмотрения. Городской бюджет должен быть утвержден городской Думой не позднее декабря текущего года. Городская администрация ежеквартально представляет городской Думе отчет об исполнении бюджета за квартал.