Жадан, Виталий Владимирович. Муниципальный финансовый контроль в системе бюджетных отношений : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10. - Краснодар, 2005. - 180 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

1 Теоретические аспекты организации муниципального финансового контроля 13

1.1 Сущность, виды, формы и методы муниципального финансового контроля 13

1.2 Роль муниципального финансового контроля в обеспечении эффективной экономической политики и безопасности России 34

1.3 Система органов государственного и муниципального финансового контроля и их правовой статус 39

2 Анализ практики организации и проведения муниципального финансового контроля на территории города Краснодара 63

2.1 Организационные основы контрольно-ревизионных мероприятий 63

2.2 Оценка результативности контрольных мероприятий в системе муниципального финансового контроля 74

2.3 Практические вопросы применения мер принуждения к нарушителям бюджетного законодательства РФ 90

3 Реформирование системы муниципального финансового контроля 102

3.1 Совершенствование организационной структуры органов муниципального финансового контроля 102

3.2 Рекомендации по стандартизации финансовых нарушений, выявленных органами муниципального финансового контроля 110

3.3 Резервы повышения эффективности муниципального финансового контроля , 117

Заключение 124

Список использованной литературы 128

Приложение А 139

Приложение Б... 142

Приложение В 147

Приложение Г 163

**Введение к работе**

В настоящее время экономика России несет значительные потери из-за низкой финансовой, бюджетной и налоговой дисциплин. Во всех субъектах РФ и муниципальных образованиях имеют место нецелевое использование бюджетных средств и материальных ресурсов, махинации по их изъятию, а зачастую прямое хищение.

Эффективный и действенный финансовый контроль - необходимое условие существования сильного государства и важный фактор государственной стабильности и процветания. Контрольная функция государства в экономической сфере заключается не только в предупреждении, выявлении и пресечении финансовых нарушений на государственном и муниципальном уровнях, но и в организации системы повышения эффективности использования бюджетных средств.

В условиях бюджетного финансирования роль контроля в обеспечении финансовыми ресурсами бюджетных организаций, рационального и экономного их использования имеет особое значение. Для обеспечения целевого использования средств бюджета, прежде всего, требуется правильная организация деятельности органов муниципального финансового контроля, как внутренних, так и внешнего.

Местный (муниципальный) финансовый контроль осуществляют органы местного самоуправления, которые в соответствии со ст. 12 Конституции РФ [1] не входят в систему органов государственной власти. Однако муниципальный финансовый контроль осуществляется теми же формами и методами, что и государственный финансовый контроль.

Муниципальный финансовый контроль является одним из необходимых инструментов, обеспечивающих функционирование и развитие государства. Особое значение государственный, и в частности, муниципальный контроль, приобретает в период проведения социально экономических реформ. Это

обусловлено изменением условий и принципов планирования, поступления и использования муниципальных средств и муниципального имущества.

В проведенном исследовании рассмотрен один из органов муниципального финансового контроля, созданный при исполнительной власти Краснодара.

В свете предстоящей реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» муниципальный финансовый контроль приобретает особую актуальность и практическую значимость. В настоящее время сложилась ситуация, которая может коренным образом изменить представление о муниципальном финансовом контроле, сделав его более значимым и эффективным. Это определяет необходимость разработки новых подходов к развитию системы органов муниципального финансового контроля и выработки эффективного механизма контроля за целевым, эффективным и законным использованием средств бюджетов муниципальных образований. Все это определяет актуальность исследования.

Автором предпринята попытка выработки теоретических и практических положений, направленных на создание и эффективное функционирование органов муниципального финансового контроля.

В ходе исследования автор опирался на мнение таких ученых-экономистов и теоретиков, как А.А. Ахполов, В.В. Бурцев, СМ. Бычкова, Ю.А. Данилевский, А. Крикунов, А.Н. Козырин, Н.Л. Маренков, М.В. Мельник, СП. Опенышев, Л.Н.Овсянников, Н.И. Панченко, В.М. Родионова, СВ. Степашин, Г. Семигин, Л.Н. Титова, A.M. Тарасов, А.Г. Фирсов, Н.И. Химичева, Л.Я. Хорина, В.З. Шевлоков, СО. Шохин, А.А. Ялбулганов и др. по вопросам теории и методологии основ финансового контроля, деятельности органов финансового контроля.

Вопросы организации муниципального финансового контроля рассмотрены в меньшей степени, чем государственный финансовый контроль. Так, автором использованы работы - В.И. Матеюка, Т.Ф. Табунщиковой, А.А. Васильева и др. авторов.

Анализ указанных трудов показывает, что они содержат много полезной научной информации, но также и ряд дискуссионных и нерешенных вопросов.

По вопросам эффективности и организации деятельности контрольных органов изучены материалы, подготовленные Счетной палатой РФ, Министерством финансов РФ, Союзом муниципальных контрольно-счетных органов РФ, Ассоциацией контрольно-счетных органов РФ и др. организациями.

Целью диссертационной работы является обоснование теоретических подходов к организации муниципального финансового контроля и разработка на их основе практических рекомендаций по обеспечению эффективной деятельности органов муниципального финансового контроля.

Реализация этой цели потребовала решения следующих теоретических и практических задач, отражающих логическую структуру и последовательность этапов предпринятого исследования:

1. Уточнить теоретические подходы к определению сущности понятий «финансовый контроль», «ревизия», «муниципальный финансовый контроль», «неэффективное использование бюджетных средств», незаконное (необоснованное) использование бюджетных средств» как основополагающих терминов, используемых в области финансового контроля.
2. Определить методические подходы к оценки деятельности органов муниципального финансового контроля.

З.Дать оценку эффективности деятельности органа муниципального финансового контроля, созданного при исполнительной власти города Краснодара.

1. Обосновать необходимость создания органов внешнего муниципального финансового контроля и определить их функции и полномочия.
2. Разработать положение о контрольно-счетной палате муниципального образования город Краснодар.
3. Определить систему органов муниципального финансового контроля на территории муниципального образования город Краснодар.
4. Адаптировать классификатор финансовых нарушений и недостатков для органов муниципального финансового контроля, а также определить условия классификации финансовых нарушений и недостатков в качестве неэффективного использования бюджетных средств.
5. Определить пути повышения эффективности муниципального финансового контроля.

Объектом исследования является система органов муниципального финансового контроля, имеющих различные функции и полномочия.

Предметом исследования послужила совокупность экономических отношений, возникающих в процессе осуществления контрольных функций за исполнением бюджетов муниципальных образований.

Теоретическую и методологическую основу исследования составляют труды ведущих отечественных экономистов в области рассматриваемых проблем. В процессе исследований были проанализированы и учтены законодательные акты, директивные и нормативные документы органов федеральной исполнительной власти, материалы законодательной (представительной) и исполнительной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления. Рассмотрены материалы, подготовленные Счетной палатой РФ, Министерством Финансов РФ, Союзом муниципальных контрольно-счетных органов РФ, Ассоциацией контрольно-счетных органов субъектов РФ.

Методологической основой исследования являлись методы общенаучного познания: наблюдение, сравнение и описание, систематизация и логически познавательное осмысление, а также традиционные приемы и методы экономического и логического анализа.

Информационная база исследования сформирована на основе научных статей, публикаций российских и зарубежных экономистов, специалистов в области финансового контроля. Эмпирическую основу исследования составили официальные отчетные данные результатов деятельности контрольно-

ревизионного отдела департамента финансов администрации муниципального образования город Краснодар, а также материалы, опубликованные в научных экономических журналах.

В данных условиях представляется необходимым коренным образом изменить подход к формированию органов муниципального финансового контроля, определив их полномочия и роль в общей системе финансового контроля.

Основные положения диссертации, выносимые на защиту.

1. Муниципальный финансовый контроль с одной стороны, является  
одной из завершающих стадий управления финансами, а с другой, он выступает  
необходимым условием эффективности управления ими. Муниципальный  
финансовый контроль - контроль за действиями должностных лиц, финансово-  
хозяйственной деятельностью получателей бюджетных средств, либо иных  
субъектов использующих средства или собственность местного бюджета,  
осуществляемый представительными и (или) исполнительными органами  
местного самоуправления, а также специально уполномоченными  
учреждениями по проверке законности, целесообразности и эффективности  
действий в образовании, распределении и использовании фондов, находящихся  
в их ведении, в целях выявления резервов увеличения доходных поступлений в  
бюджет и укрепления финансовой дисциплины.

Финансовый контроль является отражением всего процесса движения финансовых ресурсов, начиная от стадии формирования финансовых ресурсов, необходимых для начала осуществления деятельности в любой сфере, и кончая получением финансовых результатов.

2. В экономической литературе и нормативно-правовой базе понятие  
«ревизия» четко не определено. Различные определения данного термина  
имеют много общего. Вместе с тем, каждое из имеющихся определений  
содержит ряд спорных и дискуссионных моментов, в частности, в некоторых из  
них отсутствуют цели проведения ревизии; не указаны способы осуществления  
контроля; в качестве объекта контроля рассматривается финансово-

хозяйственная деятельность организации, и не рассматриваются действия должностных лиц; контроль устанавливается не только за законным, но и за целевым и эффективным использованием средств. Принимая во внимание вышесказанное, автором предложен свой вариант данной формулировки, заключающийся в комплексе обязательных контрольных мероприятий по документальной и фактической проверке законности, целесообразности и эффективности совершенных в ревизуемом периоде хозяйственных и финансовых операций, а также законности и правомерности действия должностных лиц, с целью выявления узких мест системы внутреннего контроля и повышения эффективности ее функционирования.

3. Муниципальные контрольно-счетные органы образуются по решению  
представительного органа местного самоуправления и осуществляет функции  
независимого контрольного органа, целью которого является контроль за  
целевым и эффективным расходованием средств местных бюджетов.

Используемое словосочетание «контроль органов представительной власти» следует понимать как указание на принцип и цель деятельности контрольно-счетного органа - гласный контроль для обеспечения граждан, городской Думы и других структур, достоверной, объективной информацией о финансовом и социально-экономическом положении муниципального образования.

4. Через бюджеты муниципальных образований перераспределяется более  
8%1 ВВП, что составляет пятую часть от всех средств, перераспределяемых  
бюджетной системой Российской Федерации. Поэтому в России, как это  
делается практически во всех цивилизованных странах, за муниципальными  
бюджетами необходим внешний финансовый контроль. Отсутствие  
обязательного внешнего контроля за исполнением местных бюджетов  
недопустимо, в связи с чем, деятельность органов муниципального  
финансового контроля должна соответствовать общим принципам организации  
финансового контроля в стране. Организация деятельности муниципальных

1 Источник: Синельников С, Золотарева А, и др. «Муниципальные финансы в бюджетной системе России». С.4.

контрольно-счетных органов является обязательным элементом управления финансовыми средствами муниципальных образований РФ.

5. Деятельность контрольно-ревизионных органов должна быть  
созидательной, т.е. приносящей реальный вклад в улучшение социально-  
экономического положения общества. Эффективность финансового контроля  
характеризуется определенными показателями и должна оцениваться по таким  
важнейшим критериям, как результативность, действенность, экономичность и  
эффективность.

Проведенный по авторской методике анализ деятельности органа муниципального финансового контроля определил его соответствие вышеуказанным критериям.

6. Классификация финансовых нарушений является важным элементом в  
деятельности органов финансового контроля. В настоящее время как  
государственные, так и муниципальные органы финансового контроля при  
классификации финансовых нарушений используют различные  
классификаторы, которые требуют унификации. В своем исследовании мы  
исходим из того, что для классификации нарушения в качестве неэффективного  
использования бюджетных средств необходимо присутствие как минимум  
одного из следующих условий: средства бюджета использованы без учета  
необходимости; была возможность достигнуть большего результата при  
использовании бюджетных средств; имелась возможность использовать  
меньшую сумму бюджетных средств на достижение полученного результата.

Другой разновидностью финансовых нарушений является «незаконное (необоснованное) использование бюджетных средств», в связи с чем нами предложен свой вариант данной формулировки, который заключается в направлении и использовании их на цели, соответствующие условиям получения указанных средств, но при этом сверх установленных нормативов и (или) при отсутствии первичных учетных и оправдательных документов, оформленных в установленном законом порядке.

7. Анализ положительных и отрицательных сторон деятельности органов муниципального финансового контроля позволяет определить основные направления совершенствования их деятельности с целью оптимизации бюджетного процесса. Приоритетной задачей совершенствования данных органов является построение и укрепление системы внешнего финансового контроля, в которую входят:

Счетная палата РФ - осуществляет контроль за формированием и использованием средств федерального бюджета;

контрольно-счетные органы субъектов РФ - осуществляет контроль за исполнением региональных бюджетов;

контрольно-счетные органы городских округов - осуществляют контроль за формированием и использованием средств бюджетов городских округов;

контрольно-счетные органы муниципальных районов - осуществляют контроль за формированием и расходованием средств бюджетов поселений, входящих в состав муниципальных районов;

Научная новизна исследования состоит в изучении теоретических и практических основ деятельности органов финансового контроля, углублении понятий элементов финансового контроля. Элементами научного вклада, характеризующими новизну исследования, являются следующие результаты:

1. Уточнено определение «муниципальный финансовый контроль», выделяющее в качестве объекта контроля действия должностных лиц проверяемой организации.
2. Предложена трактовка понятия «ревизия», которая наиболее полно раскрывает всю сущность исследуемого понятия, так как содержит все его ключевые характеристики: цели проведения ревизии, способы ее осуществления и объект контроля, включающий в себя действия должностных лиц проверяемой организации.
3. Разработаны матрицы функций и полномочий органов муниципального финансового контроля, позволяющие наглядно проиллюстрировать их взаимосвязь и положить в основу разработки рекомендаций по упорядочению

работы и исключению дублирования функций между ними, а также обосновать ключевую роль контрольно-счетных палат в структуре органов муниципального финансового контроля.

1. Уточнена методика оценки деятельности органов муниципального финансового контроля путем включения дополнительных показателей, на основании которой проведена оценка работы органа муниципального финансового контроля на предмет соответствия его деятельности критериям: результативности, действенности, экономичности и эффективности.
2. Дано авторское определение «незаконного (необоснованного) использования бюджетных средств», внесены уточнения в формулировку «неэффективное использование бюджетных средств» и определены критерии оценки эффективности использования бюджетных средств, способствующие правильной идентификации выявленных финансовых нарушений и недостатков.
3. Адаптирован классификатор финансовых нарушений и недостатков, для органов муниципального финансового контроля, позволяющий более точно идентифицировать выявленные нарушения, а также учесть специфику исполнения местных бюджетов.

Теоретическая значимость работы заключается в том, что концептуальные положения и выводы диссертационного исследования позволяют обновить и расширить существующие научные представления о системе и деятельности органов муниципального финансового контроля, определить пути повышения их эффективности.

Практическая значимость исследования состоит в том, что отдельные выводы, рекомендации и разработки, содержащиеся в работе, могут быть использованы в нормотворческой деятельности, органами местного самоуправления при выполнении своих функций и задач в целях повышения дисциплины в области образования, распределения и использования средств муниципальных бюджетов. В частности, автор принял участие в разработке положения о контрольно-счетной палате муниципального образования город

Краснодар. Данное положение может быть взято за основу при ее создании, а классификатор финансовых нарушений использован органами муниципального финансового контроля.

Отдельные выводы и концептуальные положения диссертации могут найти применение в преподавании курса «Муниципальные финансы», «Финансовый контроль», других специальных дисциплин по вопросам финансового контроля, а также на курсах повышения квалификации.

Основные положения настоящего исследования и его результаты на различных этапах работы представлялись, обсуждались и получили положительную оценку на:

международном семинаре «Альтернативы экономического роста в России» (г. Сочи, 2003.г.);

2-й Всероссийской научно-практической конференции «Факторы устойчивого развития экономики России на современном этапе (федеральный и региональный аспекты) (г. Пенза, 2004 г.);

международной научно-практической конференции «Инвестиционный потенциал экономического роста в условиях глобализации» (г. Сочи, 2004 г.).

международной научно-практической конференции «Инновационная экономика в зеркале устойчивого развития» (г. Сочи, 2005 г.).

По материалам диссертации опубликовано семь научных работ, общим объемом 1,3 п.л. (в т.ч. авторских- 1,2 п.л.).

Структура диссертационной работы соответствует логике исследования, определенной избранной темой, основным целям и задачам и состоит из введения, трех глав, объединяющих 9 параграфов, заключения, списка использованной литературы, приложений, включает 13 таблиц, 6 рисунков.

## Сущность, виды, формы и методы муниципального финансового контроля

Контроль за состоянием экономики, развитием социально-экономических процессов в обществе является важной сферой деятельности по управлению государством и может носить административный, экономический, правовой, хозяйственный и технический характер. Одним из звеньев системы контроля выступает и финансовый контроль. Его назначение заключается в содействии успешной реализации финансовой политики государства, обеспечении процесса формирования и эффективного использования финансовых ресурсов во всех сферах и звеньях финансовой системы с целью совершенствования этой деятельности на научной основе.

Чтобы определить сущность финансового контроля, необходимо отметить характерные черты составляющих его элементов, которые позволят установить его индивидуальность и определить роль и место среди схожих понятий.

Термин «контроль» употребляют достаточно часто. Многие исследователи [Е.А. Кочерин, Н.П. Ефимова, Н.Д. Погосян, В.Г. Афанасьева, СО. Шохин, Л.И. Воронина, Мельник М.В. и др.] проблем государственного и социального управления, права, философии, кибернетики, экономики определяют контроль по-разному, как форму, средство, функцию, управление, элемент, вид деятельности, систему, институт, метод, регулятор, обратную связь и т.д.

Контроль сам по себе не представляет первичной деятельности, он касается действий, осуществляемых независимо от контроля . Вместе с тем контроль является и самостоятельным видом работы. Его сущность состоит в наблюдении за соответствием деятельности подконтрольного объекта тем предписаниям, которые объект получил от управляющего органа или должностного лицаї. Из буквального смысла такого определения следует, что контроль осуществляется в целях наблюдения и охватывает сбор данных и передачу информации в компетентные органы о результатах контрольных мероприятий, которые направлены на то, чтобы выявить причины обнаруженных отклонений и определить пути их устранения для эффективного функционирования органов власти.

Финансовый контроль, с одной стороны, является одной из завершающих стадий управления финансами, а с другой, он выступает необходимым условием эффективности управления ими. Сложность понимания финансового контроля обусловлена сложностью самой категории финансов. Так же как финансы являются основой любой сферы общественной деятельности и в то же время отражают их материальную результативность, так и финансовый контроль является как бы лакмусовой бумагой, на которой реально проявляется весь процесс движения финансовых ресурсов, начиная от стадии формирования финансовых ресурсов, необходимых для начала осуществления деятельности в любой сфере, и кончая получением финансовых результатов этой деятельности.

Следовательно, финансовый контроль можно определить как контроль за законностью действий в процессе собирания, распределения и использования денежных фондов государства и муниципальных образований в целях осуществления эффективной финансовой политики в обществе для обеспечения прав и свобод граждан. Он направлен на проверку соблюдения финансового законодательства и целесообразности деятельности всех государственных и муниципальных органов власти.

## Организационные основы контрольно-ревизионных мероприятий

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ муниципальный финансовый контроль проводится на уровне представительного и/или исполнительного органа местного самоуправления.

Как отмечалось ранее, представительные органы местного самоуправления имеют право создавать собственные контрольные органы. Большинство муниципальных образований реализовало это право, создав контрольно-счетные и счетные палаты, однако, городская Дума Краснодара данное право пока не реализовала, в связи с чем, рассмотрим организацию и проведение муниципального финансового контроля органом, созданным исполнительной властью города Краснодара.

На департамент финансов администрации муниципального образования город Краснодар возложена задача по осуществлению в пределах своей компетенции финансового контроля (предварительного, текущего и последующего) [41].

Предварительный и текущий финансовый контроль проводится бюджетным отделом и отделом казначейского исполнения бюджета. Последующий финансовый контроль осуществляется контрольно-ревизионным отделом путем проведения ревизий и проверок [36].

При организации и проведении ревизий или проверок, оформлении и реализации их результатов работники контрольно-ревизионного отдела обязаны руководствоваться Конституцией РФ, нормативно-правовыми актами федерального, регионального и местного значения.

Цель ревизии или проверки (далее - ревизия) - осуществление контроля за соблюдением законодательства РФ при осуществлении организацией хозяйственных и финансовых операций, их обоснованностью, наличием и движением имущества и обязательствами, использованием материальных и трудовых ресурсов в соответствии с утвержденными нормами, нормативами и сметами.

## Совершенствование организационной структуры органов муниципального финансового контроля

Построение системы органов муниципального финансового контроля должно соответствовать конституционному принципу разделения властей. Финансовый контроль за бюджетными средствами осуществляться уполномоченными контрольными органами, созданными как органами исполнительной власти, так и органами законодательной (представительной) власти. Причем, именно контрольно-счетные органы, созданные представительными органами местного самоуправления следует рассматривать, как высшее звено муниципального финансового контроля, Как отмечалось ранее, единая система внешнего контроля как совокупность воззрений, принципов и комплекса мер, направленных на совершенствование контроля, должна быть составной частью политики государства. Она не должна создаваться как иерархически жестко подчиненное, вертикально структурированное объединение контрольных органов, а должна строиться на единых принципах, единых нормах и нормативах функционирования и решения поставленных задач с четким определением и разграничением функций и полномочий органов финансового контроля. Структура внешнего финансового контроля должна включать в себя Счетную палату РФ, региональные и муниципальные органы финансового контроля.

Организация финансового контроля через контрольно-счетные органы представительных органов власти является обязательным элементом управления общественными финансовыми потоками, т.к. такое управление влечет за собой ответственность перед обществом.

В рамках данного научного исследования на основании проекта Положения «О муниципальном контрольном органе - счетной палате муниципального образования», рассмотренного в 2004 году на IV Всероссийской конференции Союза муниципальных контрольно-счетных органов .РФ [111], произведена классификация функций (см. таблицу 3.1), которая положена в основу проекта решения городской Думы Краснодара «Об утверждении Положения о контрольно-счетной палате муниципального образования город Краснодар»