Кондаурова Наталья Евгеньевна. Обеспечение бюджетной дисциплины средствами внешнего финансового контроля : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Кондаурова Наталья Евгеньевна; [Место защиты: Орлов. гос. техн. ун-т].- Орел, 2007.- 174 с.: ил. РГБ ОД, 61 07-8/5664

**Содержание к диссертации**

Введение

**1 Анализ существующих механизмов и особенностей обеспечения бюджетной дисциплины средствами финансового контроля 9**

1.1 Понятие бюджетной дисциплины и анализ ее возможных нарушений 9

1.2 Реализация превентивной функции государственного финансового контроля 25

1.3 Средства внешнего финансового контроля на уровне муниципальных образований, обеспечивающие возможность повышения бюджетной дисциплины 45

**2 Механизмы обеспечения бюджетной дисциплины средствами внешнего финансового контроля 68**

2.1 Механизм оценки риска нарушений бюджетной дисциплины в форме неэффективного использования бюджетных средств при анализе проектов бюджета в процессе предварительного внешнего контроля... 68

2.2 Разработка механизма прогнозирования возможных нарушений бюджетной дисциплины на основе мониторинга эффективности исполнения расходной части бюджета в процессе текущего внешнего контроля 91

2.3. Разработка предложений по использованию рефлексивного управляющего воздействия последующего внешнего контроля для укрепления бюджетной дисциплины 104

**3 Реализация механизмов обеспечения бюджетной дисциплины средствами внешнего финансового контроля 116**

3.1 Критерии оценки уровня бюджетной дисциплины и индикаторы эффективности при реализации механизмов обеспечения бюджетной дисциплины средствами внешнего финансового контроля 116

3.2 Методика реализации механизмов обеспечения бюджетной дисциплины средствами внешнего финансового контроля на муниципальном уровне 133

3.3 Реализация методики обеспечения бюджетной дисциплины на примере формирования и работы контрольной комиссии муниципального образования город Тула 139

Заключение 149

Список использованных источников

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**

В настоящее время в бюджетной политике Российской Федерации происходит переход от управления бюджетными ресурсами к управлению результативностью бюджетного процесса При этом должна быть достигнута прямая взаимосвязь между распределением бюджетных ресурсов и фактическими или планируемыми результатами их использования в соответствии с установленными приоритетами государственной политики В условиях реализации этой концепции существенно возрастает необходимость укрепления бюджетной дисциплины, которая подразумевает обязательный для всех предприятий, учреждений, организаций и должностных лиц порядок перечисления платежей в бюджет и расходования бюджетных ассигнований Обеспечение бюджетной дисциплины возложено на государственные и муниципальные органы власти, которые создают соответствующие органы государственного финансового контроля В системе этих органов существенную роль играют органы финансового контроля, формируемые представительными органами власти Контроль, который они осуществляют, является внешним, так как эти органы независимы от органов исполнительной власти Среди других нарушений бюджетной дисциплины весьма существенное негативное воздействие на качество бюджетного процесса оказывает нецелевое или неэффективное использование бюджетных средств Подобные нарушения особенно нежелательны при исполнении бюджетов муниципальных образований, для многих из которых характерна дотационность, а неэффективное расходование средств оказывает непосредственное влияние на уровень жизни населения Поэтому одной из основных задач органов внешнего финансового контроля должно являться обеспечение бюджетной дисциплины, причем воздействие на объекты контроля с этой целью представляет собой, фактически, реализацию превентивной функции финансового контроля, направленной на предотвращение возможных нарушений

В результате возникает практическая необходимость решения актуальной научной задачи разработки механизмов и методик внешнего контроля, позволяющих в максимальной степени реализовать превентивную функцию контроля для обеспечения бюджетной дисциплины

**\ "N**

**\ \**

**Степень изученности проблемы.**

Теоретические и практические аспекты государственного финансового контроля, в том числе внешнего, и формирования бюджетов муниципальных образований анализировались в исследованиях Агафонова А Ю , Андрю-щенко О Г, Бабайцева А А , Беляева Ю А , Бережной Е Н, Бесхмельницына М И, Бурцева В В , Виричева А О , Гараджи М Ю , Подпориной И В , Григорова В Э , Гусейнова Г М , Гущин В Н , Дементьева Д В , Деревцовой И В , Ефимовой Н П, Жадан В В Иванова А А, Ивановой О Б , Королевой Е Н, Кочерина Е А, Крикунова А В , Кулаченко Г М, Медведенко В Н, Мясникова В В , Натарова В Н, Пашнанова М Э , Придачука М П, Рябухина С Н, Сабитовой Н М, Саунина А Н, Селезнева К В , Синевой Е Н, Сотни-ковой Л В , Ширяева В П, Шохина С О , Шулико ЕВ и др Однако перечисленные исследователи не рассматривали вопроса обеспечения бюджетной дисциплины средствами внешнего финансового контроля, поэтому тема диссертационной работы является актуальной

**Цель диссертационного исследования**заключается в повышении бюджетной дисциплины на основе реализации превентивной функции внешнего финансового контроля на всех этапах бюджетного процесса

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие **задачи исследования**

1. Провести анализ возможных нарушений бюджетной дисциплины, существующих механизмов и средств внешнего финансового контроля, которые обеспечивают повышение бюджетной дисциплины
2. Разработать механизмы внешнего контроля, реализующие превентивную функцию контроля с целью обеспечения бюджетной дисциплины на этапе предварительной экспертизы бюджета
3. Предложить методику прогнозирования возможных нарушений бюджетной дисциплины на основе мониторинга исполнения бюджета
4. Сформировать механизм последующего внешнего контроля, направленный на обеспечение бюджетной дисциплины в процессе исполнения расходной части бюджета
5. Реализовать превентивную функцию контроля, обеспечивающую повышение бюджетной дисциплины в практической деятельности органов внешнего контроля

**Область исследования**соответствует п 2 5 «Оптимизация бюджетного процесса совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов, бюджетного планирования и долгосрочного прогнозирования» специальности 08 00 10 - «Финансы, денежное обращение и кредит» Паспорта специальностей ВАК России

**Объектом исследования**является система органов внешнего финансового контроля на уровне муниципальных образований

**Предметом исследования**является финансовый контроль проектов и исполнения бюджетов муниципальных образований

**Теоретическая и методологическая основа исследования.**Теоретические исследования базировались на концептуальных положениях, выводах и рекомендациях современных экономических теорий в области управления государственными и муниципальными финансовыми средствами, а также теории государственного финансового и управленческого контроля Правовой базой для исследований явились законы и другие нормативно-правовые акты Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований Информационной основой исследования явились материалы, опубликованные в монографиях и периодической печати, авторефераты диссертаций, а также материалы семинаров и научно-практических конференций При проведении исследований использовался современный математический аппарат теории вероятностей, системного анализа и теории множеств

**Научная новизна**проведенного исследования состоит в разработке научно-методических положений и механизмов обеспечения бюджетной дисциплины на основе реализации превентивной функции внешнего финансового контроля

Научная новизна подтверждается следующими **научными результатами:**

1. Проведен анализ, предложена комплексная классификация возможных нарушений бюджетной дисциплины и раскрыты возможности ее обеспечения средствами внешнего финансового контроля на основе реализации его превентивной функции (п 2 5 Паспорта специальности 08 00 10 ВАК)
2. Разработан механизм предварительного внешнего контроля проектов бюджетов, реализующий его превентивную функцию и позволяющий оценить риски нарушений бюджетной дисциплины, связанных с нецелевым

и неэффективным использованием бюджетных средств, на основе анализа критерия-кортежа, содержащего прогнозируемую зависимость приращения индикатора эффективности от объема бюджетного финансирования (п 2 5 Паспорта специальности 08 00 10 ВАК)

1. Предложен механизм обнаружения возможных нарушений бюджетной дисциплины на основе мониторинга значений индикаторов эффективности и определения регрессионных зависимостей для их трендов, реализующий превентивную функцию контроля в процессе исполнения бюджета (п 2 5 Паспорта специальности 08 00 10 ВАК)
2. Сформирован механизм последующего внешнего контроля бюджетов, реализующий превентивную функцию на основе рефлексивного воздействия на бюджетополучателей и плательщиков в бюджет, направленный на обеспечение бюджетной дисциплины в процессе исполнения расходной части бюджета (п 2 5 Паспорта специальности 08 00 10 ВАК)
3. Разработана методика и осуществлена реализация превентивной функции контроля, обеспечивающей повышение бюджетной дисциплины в практической деятельности органов внешнего финансового контроля (п 2 5 Паспорта специальности 08 00 10 ВАК)

**Теоретическое значение**результатов работы заключается в развитии теоретических положений по формированию методических приемов осуществления внешнего финансового контроля с целью обеспечения бюджетной дисциплины

**Практическая значимость**проведенного исследования заключается в том, что разработанные в диссертации предложения и рекомендации явились методической основой для создания новых технологий финансового контроля Результаты работы представляют интерес для специалистов, занимающихся вопросами управления государственными финансовыми средствами, и могут быть использованы в работе органов внешнего финансового контроля различных уровней Результаты работы могут быть использованы также в учебном процессе при чтении курсов лекций по дисциплинам «Государственные и муниципальные финансы», «Финансы бюджетных учреждений» и др

**Реализация и апробация результатов исследования.**Результаты работы использованы в работе Контрольной комиссии муниципального образования город Тула Основные положения и результаты работы

докладывались и обсуждались на Международной электронной научно-практической конференции «Экономика, управление, стандартизация, качество» (г Тула, 2006 г), III Международной научно-практической конференции "Социально-экономические проблемы развития предприятий и регионов" (г Пенза, 2005), а также на научно-практических конференциях и семинарах Тульского государственного университета и Орловского государственного технического университета в 2004 - 2006 гг

**Публикации.**По теме диссертации опубликовано 6 научных работ общим объемом 2,6 печатных листа, в том числе 4 работы в ведущих рецензируемых изданиях, включенных в список ВАК

**Объем и структура работы.**Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы и приложения Общий объем работы 174 страницы, в том числе 2 таблицы, 15 рисунков, список литературы, включающий 121 наименование и 1 приложение на 13 страницах

## Реализация превентивной функции государственного финансового контроля

Другим классификационным признаком для нарушений бюджетной дисциплины является степень осознанности этих нарушений. При этом следует разграничивать осознанные финансовые нарушения и случайные ошибки. Естественно, что основным направлением повышения бюджетной дисциплины должно быть устранение осознанных финансовых нарушений. Анализируя осознанные нарушения и случайные ошибки, А.В. Крикунов [60] показал, что в любом случае нарушаются некоторые нормы или предписания, однако финансовые нарушения и финансовые ошибки имеют различные корни. Там же [60] отмечается, что "...наличие морально-этических норм и кодексов поведения в различных формах их реализации свидетельствует о признании обществом предрасположенности человека к нарушениям. Она не реализуется в силу угрозы наказания, последствия которого будут превосходить узко личный эффект от нарушения. Если же такого соотношения нет, то только морально-этические нормы могут удержать человека от финансового нарушения. Очень важны в данном случае неотвратимость наказания, создание общественного мнения и невосприятие действий человека-нарушителя. В случаях, когда указанные условия не соблюдаются, финансовые нарушения неизбежны...".

Возникновение финансовых ошибок связано как с человеческим фактором ( непрофессионализм, случайные ошибки исполнителей), так и с неопределенностью в нормативных материалах. Могут они возникать также вследствие сбоев в аппаратном и программном обеспечении финансовых операций. Таким образом, нарушения бюджетной дисциплины могут быть разделены на группы, связанные с причинами их возникновения. Здесь могут быть выделены как техногенные факторы, так и указанный выше человеческий фактор.

А.В. Крикунов [60] выделяет следующие группы финансовых нарушений: - использование средств не по целевому назначению; - несоответствующая и недостоверная отчетность; - несанкционированная задержка движения средств; - финансовые убытки (в том числе преднамеренные); - финансирование внебюджетных направлений; - смешение внебюджетных и бюджетных средств; - нарушение норм расхода; - чрезмерные затраты; - отсутствие обоснований запросов на бюджетное финансирование. Однако подобная классификация, в основном, повторяет классификацию по основаниям применения санкций, приведенным в Бюджетном кодексе. В то же время для классификации нарушений следует использовать более широкий набор признаков, в качестве которых можно также использовать такие предложенные А.В. Крикуновым [60] признаки, как масштабы ошибки, частота (регулярность) ошибок и исправимость последствий.

По масштабам нарушения могут быть мелкие, средние и крупные, по частоте - частые, повторяющиеся и редкие, по исправимости последствий - исправимые, частично исправимые и неисправимые.

Существует также классификатор нарушений и недостатков, выявляемых в ходе государственного финансового контроля [46], который расширяет классификацию по признакам стадий бюджетного процесса и оснований для применения санкций. Верхний уровень данного классификатора может быть представлен в форме графа-дерева (рисунок 1.2). При анализе предпосылок к финансовым нарушениям и ошибкам весьма интересным является также подход А.В. Крикунова [60], который рассматривается как результат реализации следующих рисков: - неадекватная позиция руководства, неверные этические нормы, включая неверную философию менеджмента и практику управления; - недостаточное внимание, уделяемое руководством квалификации сотрудников, неверное распределение полномочий и ответственности; - неадекватный надзор со стороны руководства; - неадекватная политика руководства по предотвращению незаконных действий и реагирование на них.

В зависимости от характера нарушений или ошибок их можно разделить на следующие укрупненные группы: - нарушения в объемах операций; - нарушения в сроках проведения операций; - нарушения в процедурах проведения операций; - нарушения, связанные с целевым назначением операций; - нарушения, связанные с эффективностью операций. Необходимость включения нарушений, связанных с эффективностью операций с бюджетными средствами, в состав нарушений бюджетной дисциплины обусловлена современным подходом к организации бюджетного процесса, который был определен Концепцией реформирования бюджетного процесса [53], одобренной Правительством Российской Федерации в мае 2004 г и направленной на создание условий и предпосылок для максимально эффективного управления государственными финансами в соответствии с приоритетами политики государства.

Концепция направлена на повышение результативности бюджетных расходов и оптимизацию управления бюджетными средствами на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации. В настоящее время для наименования бюджетного процесса, осуществляемого в рамках данной Концепции используют аббревиатуру БОР - бюджетирование, ориентированное на результат.

## Средства внешнего финансового контроля на уровне муниципальных образований, обеспечивающие возможность повышения бюджетной дисциплины

Тут просматривается фактор «недоверия» муниципальным органам власти со стороны федеральной власти. С их точки зрения вместо перераспределения налоговых поступлений в пользу местных бюджетов, выгоднее эти средства выделять в форме трансфертов, субсидий или централизованного финансирования проектов, с тем, чтобы самим контролировать их расходование. Другим негативным моментом является то, что организационную самостоятельность имеют только 15% муниципальных контрольно-счетных органов, остальные входят в структуру представительных органов власти.

Низкая обеспеченность местных бюджетов собственными доходами, ежегодный пересмотр законов, ведущий к сокращению доли стабильных доходных источников в пользу федерального и региональных бюджетов порождают проблемы финансовой стабилизации муниципальных образований. В то же время именно в местных бюджетах сосредоточена основная часть бюджетных расходов на социальную сферу: через муниципальные бюджеты финансируется значительная доля расходов на образование, жилищно-коммунальное хозяйство, здравоохранение и социальную политику.

Подобная ситуация, к сожалению, с течением времени не изменяется к лучшему. Более того, в последние годы обозначилась тенденция увеличения дефицита местных бюджетов. Многие муниципальные образования за счет заимствований и доходов от приватизации муниципальной собственности финансируют текущие расходы, а не привлекают их для финансирования инвестиционных программ и проектов, что означает фактическое удорожание издержек функционирования муниципального образования, снижение его эффективности. Массовое банкротство муниципальных унитарных предприятий, отвлечение бюджетных средств, погашение задолженности предприятий по налогам и пеням в форме безвозмездного списания - характерные черты для муниципальных образований. За последние годы проблема взаимосвязи и взаимодействия государственных и муниципальных органов в области межбюджетных отношений обострилась. В первую очередь это связано с тем, что передача на нижестоящий уровень расходных полномочий и ответственности не подкрепляется соответствующей финансовой базой. В этих условиях необходимость внешнего контроля на муниципальном уровне возрастает.

В странах с социально-ориентированной экономикой в качестве приоритетных выделены задачи контроля за своевременным и полным поступлением всех видов государственных доходов, использованием кредитных и привлеченных средств на покрытие дефицита государственного бюджета, своевременным финансированием затрат на социальную сферу, в том числе, на оплату труда, выплаты пенсий, стипендий и других социальных выплат. Все цивилизованные развитые страны регулярно разрешают проблемы совершенствования системы контрольных органов, совокупности их функции и полномочий и методов контрольной деятельности.

В настоящее время в условиях переходного периода реформы местного самоуправления в условиях острейшего бюджетного дефицита, недостаточной прозрачности распределения бюджетных средств в муниципальном разрезе, недостаточной полноты и доступности информации по экономическим прогнозам, возможности сокрытия бюджетной информации, которая связана с финансированием отдельных бюджетополучателей муниципальных образований, органы местного самоуправления вынуждены решить накопившиеся проблемы путем совершенствования системы финансового контроля. Трудности в процессе проведения предварительного и текущего контроля за исполнением местного бюджета связаны также с отсутствием полной и достоверной информации. Сроки подготовки статистической отчетности не позволяют своевременно получать полную отчетную информацию о социально-экономическом развитии города, в особенности по макро экономическим показателям. Формы налоговой отчетности не предусматривают выделение информации отдельно по региональному и местным уровням бюджетной системы. Существенно снижаются возможности контроля доходной части бюджета и более реальной оценки прогнозирования доходной части в силу конфиденциальности информации о крупнейших налогоплательщиках.

В условиях реализации Концепции реформирования бюджетного процесса процедура планирования бюджета должна начинаться не с расчета смет получателей бюджетных средств, а с анализа общественных потребностей, определения приоритетов социально-экономической политики и на этой основе установления долгосрочных лимитов ассигнований на реализацию полномочий муниципального образования. В свете совершенствования бюджетной политики нацеленной на повышение эффективности управления бюджетными средствами необходима комплексная модернизация системы управления бюджетными средствами, что в свою очередь потребует качественного совершенствования внешнего бюджетного контроля.

Важным шагом к определению правового статуса органов внешнего финансового контроля на муниципальном уровне является разработка проекта «Типового положения о контрольно-счетном органе муниципального образования». Эффективность контрольного органа на любом уровне, в том числе муниципальном зависит от того, насколько полны его полномочия и насколько эффективно используются результаты его проверок. Нередко там, где контрольно-счетные органы созданы, добросовестно и ответственно выполняют свои функции, возникают острейшие противоречия между ними и органами власти местного самоуправления. Выражается это в стремлении понизить статус, ограничить права и полномочия контрольно-счетных органов.

## Разработка механизма прогнозирования возможных нарушений бюджетной дисциплины на основе мониторинга эффективности исполнения расходной части бюджета в процессе текущего внешнего контроля

Сигнатурная модель [108] представляет матрицу кодов ситуаций, каждая строка которой отражает совокупность тенденций в ответ на определенное управленческое действие, принадлежащее множеству возможных действий, которые могут быть либо измерены, либо вычислены, либо определены экспертом. Сигнатурная модель отражает изменение кода состояния объекта управления как реакции на управляющее воздействие. В этом случае можно определить ранги всех возможных ситуаций, и тогда подмножество допустимых действий будет сформировано из тех, которые обеспечивают переход к ситуациям с более высоким рангами, а наилучшей альтернативой будет переход к ситуации с максимальным рангом. Это действие (а при желании и допустимые альтернативы) выдаются лицу, принимающему решение в виде рекомендуемой стратегии поведения при управлении качеством жизни населения региона в соответствии со сложившейся у эксперта системой предпочтений и ситуацией, отражающей текущее социально-экономическое состояние муниципального образования [108].

Однако легко обнаружить, что методика, основанная на сигнатурном сутуационном анализе позволяет оценить эффективность бюджетных расходов только на качественном уровне, и с этой точки зрения мало отличается от методики [28,29]. Поэтому обе эти методики могут быть рекомендованы только для предварительного анализа проектов.

Вместе с тем имеется ряд подходов, использование которых позволит более объективно оценить количественные параметры эффективности бюджетного расхода и которые могут быть использованы в предлагаемой методике для решения отдельных задач. К таким подходам можно отнести, например, методику повышения качества текущего внешнего контроля [78], основанную на анализе поведения участвующих в бюджетном процессе лиц, которые могут получать определенные доходы или потери в данном процессе, поэтому для его анализа в [78] предложено использовать известные методы теории игр [86, 111,38]. Тогда участников этих процессов можно рассматривать как игроков, участников множественной игры, так как их количество, естественно, более двух. Каждый участник, физическое или юридическое лицо (через действия лиц, принимающих решения), в соответствии с собственными целями поведения выбирает ту или иную стратегию, которая обеспечивает ему либо выигрыш, либо проигрыш. Кроме того, подобная игра может быть как коалиционной, так и кооперативной [111]. В случае варианта коалиционной игры определенные группы игроков-акторов получают общий выигрыш. Такому варианту соответствует целевое и эффективное расходование бюджетных средств. В случае кооперативной игры [111] игроки-акторы, действующие совместно, получают собственные выигрыши, которые, в общем случае, могут различаться. С точки зрения теории игр объединение игроков в коалицию позволяет рассматривать их в качестве единого игрока. Однако, в общем случае, целесообразно рассматривать игроков, как действующих отдельно.

Основываясь на методике [78], для решения задачи оценки эффективности бюджетных расходов на уровне муниципального образования можно выделить следующие группы лиц, участвующих в бюджетной процессе на муниципальном уровне. 1. Лица, принимающие участие в разработке проектов бюджета муниципального образования. 2. Эксперты, участвующие в разработке проектов бюджета муниципального образования. 3. Лица, из персонала контрольного органа муниципального образования, выполняющие предварительный контроль проектов бюджета. 4. Эксперты, привлекаемые персоналом контрольного органа муниципального образования, при предварительном контроле проектов бюджета. 5. Лица, принимающие решение о принятии бюджета муниципального образования. 6. Лица, контролирующие исполнение бюджета, из персонала главных распорядителей бюджетных средств муниципального уровня. 7. Лица, осуществляющие контроль за финансовыми потоками и целевым использованием бюджетных средств, из персонала органов внешнего контроля. 8. Владельцы и/или руководство организаций - получателей бюджетных средств. 9. Непосредственные исполнители организаций - получателей бюджетных средств. 10. Работники правоохранительных органов. 11. Население муниципального образования в целом или отдельные группы населения. Общее множество подобных лиц будет представлять собой объединение перечисленных подмножеств. Согласно [78] для каждой группы таких лиц характерны разнообразные стратегии, которые могут анализироваться с точки зрения теории игр и которые, в общем случае, можно подразделить на открытые и теневые, которые также необходимо учитывать в современных условиях. К группе открытых стратегий относится адекватное выполнение участниками процесса своих должностных обязанностей и соответствующее исполнение бюджета. К группе теневых стратегий относится весь спектр неформального воздействия игроков друг на друга [78].

## Методика реализации механизмов обеспечения бюджетной дисциплины средствами внешнего финансового контроля на муниципальном уровне

Для достижения перечисленных целей Контрольная комиссия наделяется контрольными, экспертно-аналитическими и информационными полномочиями. При реализации контрольных полномочий Контрольная комиссия осуществляет: - последующий контроль за законностью, эффективностью и целевым использованием средств местного бюджета; - контроль за своевременным исполнением доходных статей местного бюджета в части доходов, администрируемых органами местного самоуправления муниципального образования город Тула; - контроль за своевременным исполнением расходных статей местного бюджета по объемам, структуре и целевому назначению; - контроль за операциями с бюджетными средствами главных распорядителей, распорядителей и получателей средств местного бюджета; - контроль за соблюдением кредитными организациями условий договора (соглашения) об операционно-кассовом обслуживании счетов местного бюджета; - проведение по поручению Тульской городской Думы проверки фи нансового состояния получателя муниципальной гарантии; - контроль за соблюдением получателями бюджетных кредитов, бюджетных инвестиций и муниципальных гарантий условий целевого ис пользования и возврата средств местного бюджета; - контроль состояния и обслуживания муниципального долга, эффективности использования муниципальных заимствований (в том числе займов, осуществляемых путем выпуска муниципальных ценных бумаг); - организацию и осуществление контроля за законностью и эффективностью использования муниципальной собственности; - контроль за поступлением в местный бюджет средств, полученных от управления и распоряжения муниципальной собственностью (в том числе от приватизации, продажи, отчуждения в других формах, передачи в постоянное и временное пользование, доверительное управление, аренды).

При реализации экспертно-аналитических полномочий Контрольная комиссия осуществляет: - проведение финансовой экспертизы и оценки обоснованности доходных и расходных статей проекта местного бюджета; - проведение финансовой экспертизы проектов муниципальных нормативных правовых актов органов местного самоуправления, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств местного бюджета, или влияющих на его формирование и исполнение (в том числе оценка эффективности и целесообразности принятия проектов муниципальных нормативных правовых актов органов местного самоуправления, предусматривающих предоставление налоговых льгот); - анализ данных реестра расходных обязательств муниципального образования город Тула на предмет выявления соответствия между расходными обязательствами муниципального образования город Тула, включенными в реестр расходных обязательств, и расходными обязательствами муниципального образования город Тула, планируемыми к финансированию в очередном финансовом году в соответствии с нормами проекта местного бюджета; - подготовку предложений и проектов муниципальных нормативных правовых актов по вопросам совершенствования бюджетного процесса и муниципального финансового контроля. Результаты проведенных экспертно-аналитических работ в форме заключения Контрольной комиссии направляются в Тульскую городскую Думу, главе администрации муниципального образования город Тула. При реализации информационных полномочий Контрольная комиссия осуществляет: - направление информации о результатах проведенного контрольного мероприятия Тульской городской Думе; - представление Тульской городской Думе ежегодных отчетов о работе Контрольной комиссии и опубликование указанных отчетов в средствах массовой информации; - опубликование итоговых результатов проведенных контрольных мероприятий. Контрольная комиссия при осуществлении своих полномочий вправе взаимодействовать с государственными финансовыми контрольными органами, привлекать на договорной основе аудиторские фирмы или отдельных специалистов.

Контрольные полномочия Контрольной комиссии распространяются на все органы местного самоуправления муниципального образования город Тула и их структурные подразделения, предприятия и учреждения муниципального образования город Тула, иные организации (далее - объекты контроля), если они: - являются главными распорядителями, распорядителями, получате лями средств местного бюджета; - используют муниципальную собственность или управляют ею; - используют муниципальную собственность или управляют ею; - являются получателями муниципальных гарантий или бюджетных кредитов, льгот, бюджетных инвестиций за счет средств местного бюджета.

Комиссия осуществляла контроль за соблюдением законности, полным и своевременным поступлением денежных средств в доходную часть бюджета, выявляла отклонения от утвержденных показателей, вносила предложения по устранению вскрытых нарушений. В отчетном периоде осуществлялся контроль за обоснованностью привлечения и использованием кредитов и займов, получаемых Управой г. Тулы, размещением финансовых ресурсов, выдаваемых на возвратной основе. Все мероприятия, проводимые Комиссией, были направлены на выявление и предотвращение нарушений действующего законодательства Российской Федерации, Тульской области, органов местного самоуправления, а также возможные пути возмещения ущерба, причиненного городу.

Естественно, что именно данная Комиссия является органом внешнего финансового контроля, который реализовывает концепцию повышения эффективности и управления результатами бюджетного процесса на территории города Тулы. Реализация превентивной функции внешнего контроля осуществлялась на всех этапах бюджетного процесса и при всех формах контроля, что способствовало обеспечению бюджетной дисциплины.

В качестве примера использования разработанной методики можно привести проверку деятельности МКП (Муниципального казенного предприятия) «Комбинат благоустройства Советского района г. Тулы» в 2005 году. В результате предварительного контроля (экспертной оценки) установлено, что при объеме бюджетного финансирования - 8,692 млн.руб. экономическая мера риска неэффективного использования бюджетных средств составляет 1,51 млн. руб., вероятностная мера риска неэффектив ного использования бюджетных средств оценена в 0,78, а вероятностно-экономическая мера риска неэффективного использования бюджетных средств равна 1,177. Зависимость приращения индикатора эффективности от объема финансирования (индикатор эффективности - балльная оценка результатов деятельности по прогнозам экспертов, по 5-балльной шкале) имеет следующие параметры участков: участок III: а = 0 , b = 0,74; участок IV : а = 2,36, b = 0,16; участок V: а = 3,19, b = 0,08; участки I и II -отсутствуют. При подобных параметрах можно сохранить бюджетное финансирование в запланированном объеме

Текущий контроль (результаты мониторинга) позволил установить параметры тренда приращения индикатора эффективности в зависимости от объема финансирования (индикатор эффективности - балльная оценка результатов деятельности по данным выборочного опроса населения района): участок III: а = 2,02, b = 0,13. Это свидетельствует о том, что наблюдается тенденция к нарушению бюджетной дисциплины в форме неэффективного использования бюджетных средств.

Последующий контроль (результаты проверки) позволил обнаружить нарушение бюджетной.дисциплины в форме неэффективного использования бюджетных средств в объеме 1,242 млн. руб. Были наложены соответствующие санкции, а затем проведена реорганизация МКП со сменой руководства. Информация о примененных санкциях была распространена среди других подобных бюджетополучателей и явилась, таким образом, содержанием рефлексивного воздействия, способствующего повышению бюджетной дисциплины.