Бликанов, Андрей Валентинович. Институциональные основы развития внешнего государственного финансового контроля в регионе : на материалах Кабардино-Балкарской Республики : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10, 08.00.05 / Бликанов Андрей Валентинович; [Место защиты: Сев.-Осет. гос. ун-т им. К.Л. Хетагурова].- Нальчик, 2011.- 195 с.: ил. РГБ ОД, 61 12-8/42

**Содержание к диссертации**

Введение

**I. Теоретические основы внешнего государственного финансового контроля в системе управления регионом 15 - 45**

1.1. Институциональный аспект внешнего государственного финансового контроля в социально-экономическом развитии региона 15 - 25

1.2. Регионы и их место в социально-хозяйственном развитии страны 26 - 37

1.3. Критерии и показатели развития регионов 38-45

**II. Состояние региональной социально-экономической системы 46 - 103**

2.1. Факторы и условия, формирующие экономическую динамику регионального хозяйства 46-69

2.2. Анализ основных результатов деятельности института внешнего государственного контроля в КБР 69 - 87

2.3. Оценка влияния деятельности института внешнего государственного контроля на социально-экономическое развитие КБР 87 - 103

**III. Формирование модели эффективного внешнего государственного финансового контроля как фактора модернизации социально-экономического развития 104 - 172**

3.1. Основные пути повышения эффективности внешнего государственного финансового контроля 104 - 117

3.2. Совершенствование организационной модели и методического обеспечения контроля 118 - 158

3.3. Прогнозирование ожидаемых результатов совершенствования внешнего государственного финансового контроля 159 - 172

Заключение 173-179

Список использованной литературы 180 - 195

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Экономика России, как и многие развивающиеся экономики, претерпела существенную трансформацию - от жесткого директивного планирования к свободному, с высокой степенью либерализации, рынку. Вместе с тем экономика развивается под воздействием как внешних, так и внутренних факторов — институциональных, организационных, управленческих, технологических, политических и проч. Выясняется, что среди этого множества заметна роль институционального, развитие которого сопровождается противоречивыми результатами оригинальной трансформации. Речь идет о государственном внешнем финансовом контроле.

Позитивная динамика, формируя институт государственного внешнего финансового контроля в архитектуре социально-экономического развития страны, проявляется также и« на региональном и субрегиональном уровнях. Заметную роль в процессе формирования новой' архитектуры социально- экономического развития играет институт внешнего финансового контроля, который стал формироваться в регионах в 90-е годы в качестве контрольно- счетных органов (КСО). КСО возникли, одновременно,- как следствие и как причина демократизации управления экономикой\* и выступили в качестве сложной многофункциональной системы, обеспечивающий не только контроль использования средств государственного бюджета, но заметно влияющей на все стороны жизни государства и общества.

В этой связи особое место в системе государственного финансового контроля занимают органы финансового контроля, создаваемые федеральными и региональными законодательными (представительными) органами государственной власти (контрольно-счетные органы) для реализации контрольных функций. За период своего существования КСО провели огромный объем работы, сформировали, по сути, новую систему государственного внешнего финансового контроля, изменившую архитектуру управления региональным хозяйством, активно участвуя в формировании новой траектории развития общества.

Обобщение почти двадцатилетней практики функционирования данного института в региональной системе управления, показывает, что так называемый переходный или подготовительный; период, для которого характерно становление самих органов внешнего государственного контроля в регионах, а также период активной трансформации социально-экономической и социально-политической системы России завершен. Государство, экономика и общество вышли на новый уровень развития, требующий соответствующих институтов управления общественным развитием.

Провозглашенная модернизация социально-экономической и политической систем обязывает проведение аналогичного процесса также и в институте государственного внешнего' финансового контроля. Это означает, во-первых, изменение самого статуса данного института в> системе государственного регионального управления, во-вторых, модернизацию\* института, приведение его внешних признаковш внутреннего содержания в соответствие с теми1 задачами, которые стоят перед современной экономикой; государством и обществом. В недостаточной полноте проработки данных вопросов (особенно на региональном и субрегиональном-уровнях) и/ необходимости развитиясовременных теоретических подходов,, обобщении? опыта; теоретического и практического осмысления, мьъи видим актуальность своего исследования;

Степень, разработанности; проблемы: Различным аспектам проблемы формирования института внешнего государственного контроля в разное время и в разных странах уделялось повышенное внимание. Это связано не столько со становлением государственного регулирования, сколько с общей тенденцией демократизации управления. В тоже время следует указать на так называемую страновую особенность, этих разработок, которая отражает исторический опыт развития института государственного управления^ систему национальных ценностей, а также цели и задачи общественного развития. В России в разработку теоретической и методологической основы государственного финансового контроля; большой вклад внесли Агапцов С.А., Бурцев В.В., Вознесенский Э.А., Горегляд В.П., Данилевский Ю.А., Дахов И.Г., Двуреченских В.А., Жуков В.А.,

Нестеренко Т. Г., Овсянников JL. H., Опенышев С.П., Погосян Н.Д;, Рябухин С.Н., Пансков В.Г., Подпорина И.В., Панченко Н.И., Пронина Л.И., Степашин C.B., Столяров Н.С., Сурков К.В., Улюкаев A.B., Шахрай С.М., Шохин С.О., Шлейников В.И. и других. На научную-позицию автора значительное влияние оказали научные взгляды Белобежцкого И.А., АликаевойМЗ., Грачевой Е.Ю., Кочерина Е.А., Мельника М.В., Соменкова А.Д., Хориной Л.Я., Шеремета А.Д., Сабанти Б.М1, Тиникашвили Т.Ш., Токаева Н.Х., Шеожева Х.В. и других, внесших значительный вклад в создание теоретических основ финансового контроля: Их усилиями расширяются? аналитические и методологические аспекты в исследованиях роли и места, функций и задач внешнего государственного контроля.

Наименее развитой в этом отношении достается область исследования государственного внешнего финансового контроля, выходящая на региональные социально-экономические: системы. В' настоящее время; большинство материалов в этой области не только методологического, но также и методического характера оказываются явно заимствованными из федерального уровня; и его контрольно-финансовой практики, или же из-за рубежа, что не всегда адекватно адаптировано» к нашей российской действительности. А между тем помимо общетеоретических аспектов, имеющих методологический характер, а потому могущих быть просто адаптированными к внешнему финансовому контролю в регионах, имеются большие проблемы, которые не могут быть, решены стереотипно; Следовательно, возникает, объективная необходимость в разработке нового методологического и: методического инструментария, соответствующего особенностям внешнего финансового контроля в современном региональном процессе.

Цель и задачи диссертационного исследования; Целью диссертационной работы^ является выявление закономерностей влияния внешнего государственного финансового контроля на социально-экономическое развитие региона и разработка мер, направленных на повышение его эффективности. Исследование выполнено на материалах Кабардино-Балкарской Республики.

Для реализации поставленной цели решались следующие задачи, отражающие логическое построение и последовательность научного исследования: обобщить существующие воззрения на природу и характер внешнего государственного финансового контроля в системе мер государственного регулирования социально-экономического развития и выработать новый взгляд, отражающей современное развитие теории и достижения практики; уточнить отдельные положения теории и методологии места и роли внешнего государственного контроля в механизме модернизации государственного управления; определить место и конкретизировать роль внешнего государственного финансового контроля в системе государственного финансового контроля России; разработать критерии и дополнить систему показателей оценки эффективности влияния внешнего государственного финансового контроля на социально-экономическое развитие регионального хозяйства; предложить основные направления модернизации внешнего государственного финансового контроля в контексте оптимизации регулирования социально-экономических отношений в регионе.

Объект и предмет исследования. Объектом исследования послужил процесс деятельности органов государственного внешнего финансового контроля России и в частности Контрольно-счетной палаты Кабардино-Балкарской Республики. Предметом исследования являются теоретические, организационные и институциональные аспекты влияния внешнего государственного финансового контроля на развитие региональных социально-экономических систем.

Соответствие темы диссертации требованиям Паспорта'специальностей ВАК (по экономическим наукам): Исследование выполнено в соответствии с п. 2.22 «Институциональные основы развития государственного финансового мониторинга и контроля» паспорта специальности 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит» и п. 3.16 «Региональная социально-экономическая политика; анализ особенностей и оценка эффективности региональной эконо- мической политики в Российской Федерации, федеральных округах, субъектах Федерации и муниципальных образованиях» паспорта специальности 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством: региональная экономика».

Теоретико-методологическая основа диссертационного исследования представлена результатами исследований отечественных и зарубежных ученых- экономистов в области институциональных основ развития государственного финансового контроля и аудита, социально-экономических трансформаций территориальных хозяйственных систем, стратегического управления региональной экономикой, нормативно-правовыми актами РФ и субъектов СКФО, публикациями в периодической печати, материалами научно-теоретических и научно-практических конференций, совещаний, форумов и симпозиумов, посвященных фундаментальным проблемам государственного регулирования и финансового - мониторинга регионального развития.

Для реализации указанных целей и поставленных задач в. диссертационной работе на различных этапах исследования использовались экономико- статистические, сравнительно-аналитические методы, теория экспертного анализа, и др., обеспечивающие достоверность и обоснованность полученных результатов.

Информационной и эмпирической базой исследования послужили законодательные и нормативные акты Российской Федерации, Кабардино- Балкарской Республики, методические материалы Счетной палаты Российской Федерации, Контрольно-счетной палаты Кабардино-Балкарской Республики, других региональных контрольно-счетных органов, Министерства финансов Российской Федерации, Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации и отделения Ассоциации, контрольно-счетных органов России в Северо-Кавказском и Южном федеральных округах, данные ФСГС России, ТО ФСГС РФ по КБР и других субъектов РФ, монографии, публикации в периодической печати по проблемам исследования, информация, размещенная- в сети Интернет на сайтах Счетной палаты Российской Федерации, региональных контрольно-счетных палат.

Рабочая гипотеза диссертационного исследования основана на признании особого положения института государственного внешнего финансового контроля в системе институтов контроля и его важной роли в стратегии социально-экономического развития России и ее регионов, а также обосновании потребности в разработке и совершенствовании методов, инструментов-и моделей, повышающих эффективность и результативность его воздействия на развитие архитектуры и динамики региональных, социально-экономических систем.

Положения, выносимые на защиту

По специальности 08.00.10 - «Финансы, денежное обращение и кредит»

Появление института государственного внешнего финансового контроля, созданного в Российской Федерации в середине 90-х годов, обусловлено процессами демократизации, разгосударствления и дополняет современную архитектуру системы регулятивных государственных институтов.

Внешний финансовый контроль является составной частью механизма государственного контроля, выступает необходимым условием эффективности правового регулирования отношений, как между государственной властью и субъектом хозяйствования, так» и между различными- структурами, государственной, власти по поводу эффективного использования^ государственных бюджетных средств.

Различия? в бюджетных полномочиях, предусмотренные Бюджетным кодексом; Российской Федерации, создают определенные проблемы, в' части единства системы и эффективности государственного внешнего финансового контроля в стране. С целью преодоления указанных и иных противоречий системы государственного внешнего финансового контроля; созданы различные формы горизонтальных связей и взаимодействий в виде Ассоциации контрольно-счетных органов России (АКСОР). Помимо АКСОР в целях координации и взаимодействия с контрольно-счетными органами муниципальных образований создан Союз муниципальных контрольно-счетных органов России, осуществляющий координацию деятельности МКСО.

4. Совершенствование государственного внешнего финансового контроля в регионах невозможно без построения эффективной системы, предполагающей организацию взаимодействия различных контрольных органов. Система должна базироваться на принципах процессного подхода, с использованием информационных технологий, а не структурного с ориентацией на задачу. Встроен- ность контроля- в процессы- управления, функциональность (предполагающая ответственность контроля за конкретный процесс и результат), стиль поведения людей в контрольных ситуациях, ориентированность контроля на будущее, а не на прошлое и концептуальность контроля^ (предполагающая- контроль всего процесса управления, а не отдельных его частей) являются базовыми признаками'новой модели регионального государственного внешнего финансового контроля.

В настоящее время» можно наблюдать лишь фрагментарные подходы к- модернизации государственного внешнего финансового контроля. К примеру, принятие в феврале 2011 года федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» создает лишь базовые условия^для совершенствования» законодательных основ и предполагает принятие более двух десятков документов, на федеральном, региональном и местном уровнях. Что касается других аспектов» модернизации, в частности, по переходу на международные стандарты контроля и аудита, совершенствованию организационно-управленческой структуры и унификации критериев и показателей оценки деятельности, то здесь подвижки минимальны.

По специальности 08.00.05 — «Экономика и управление народным хозяйством: региональная экономика»

1. В условиях неустойчивости, высокой дифференциации и социального неравенства регионального социально-экономического развития важное место в сглаживании противоречий играет государственное регулирования, значение которого будет нарастать с ростом неустойчивости и социальных различий. В этих условиях в регионах (особенно Северо-Кавказского федерального округа) . будет возрастать роль регионального государственного внешнего финансового контроля, который должен обеспечивать эффективное и результативное использование бюджетных ресурсов - весомых источников региональных инвестиций.

Региональные контрольно-счетные органы оказывают заметное влияние не только на эффективность и результативность бюджетных расходов, но и социально-экономические процессы на всех их этапах. Во-первых, при планировании и прогнозировании социально-экономического развития. Во-вторых, в процессе экспертно-аналитической деятельности. В-третьих, при контроле исполнения и корректировке стратегического плана развития. В-четвертых, в процессе контроля за законностью и своевременностью движения бюджетных средств. В-пятых, при реализации основных принципов эффективного контроля и аудита бюджетных средств и программ развития. Это в равной мере актуально, к. примеру, для Стратегии развития Северо-Кавказского федерального округа.

Необходимость развития внешнего государственного финансового контроля на региональном уровне в нынешних условиях вызвана рядом факторов,, среди которых наиболее значимыми являются: глобальные проблемы устойчивого развития, решение которых нуждается, в разработке и применении научно-обоснованной политики, сформированной на базе финансового мониторинга и контроля состояния внешней и внутренней среды регионального хозяйства, развитие современной экономики в направлении\* повышения эффективности производства и качества жизни, необходимость своевременно обеспечивать органы государственной власти информацией о результатах реализации социально-экономических и политических программ и проектов на территории, гарантировать постоянный объективный мониторинг процессов и своевременное устранение недостатков, повышение эффективности деятельности государственных органов в регионах.

Существует положительная корреляция между показателями, характеризующими основную деятельность контрольно-счетного органа и основными макроэкономическими и социальными показателями развития региона. Для проведения расчета влияния результатов деятельности КСО на социально-экономические показатели развития региона необходима соответствующая методика, которая включает: разработку критериев, показателей и алгоритма расчетов. В качестве расчетной базы предложено использовать следующие показатели: валовой региональный продукт; доходы консолидированного бюджета территории; объем безвозмездных перечислений в консолидированный бюджет территории, а также показатели, характеризующие основную деятельность контрольно-счетного органа.

Научная новизна диссертационного;исследования. состоит в разработке и обосновании направлений совершенствования внешнего государственного финансового контроля-и аудита в архитектуре государственного регулирования регионального развития.

К положениям, содержащим элементы приращения-научного знания, относятся:

По специальности 08.00.10 - «Финансы, денежное обращение и кредит» уточнены существующие категории и предложеньь новые понятия системы государственного внешнего финансового контроля, расширяющие- и углубляющие существующую понятийно-категориальную систему государственного внешнего контроля, более корректно определяющие место и роль региональных КСО в системе внешнего государственного финансового контроля РФ; разработана система мероприятий по оптимизации существующего алгоритма взаимодействия контрольных органов различных уровней бюджетной системы, позволяющая продолжить унификацию и стандартизацию контрольных процедур, приемов и методов оптимизации бюджетного процесса и обеспечивающая усиление функции вертикальных связей в^ системе государственного финансового\* мониторинга и контроля; внедрение указанной системы мероприятий в практику деятельности контрольно-счетных органов КБР, КЧР, РСО-Алания способствовало совершенствованию контрольной и экспертно- аналитической деятельности; предложены новые методики оценки деятельности региональных институтов государственного внешнего финансового контроля, содержащие более совершенную систему показателей, качественно улучшающих учет социально значимых направлений развития региональных экономик и более адекватно отражающих деятельность и степень, влияния региональных субъектов государственного внешнего финансового контроля на социально-экономические процессы в регионе; - уточнены критерии оптимизации регулятивной деятельности государства в области финансовой политики региона, позволяющие совершенствовать механизм государственного внешнего финансового контроля и аудита, и соответственно," повышать его эффективность и результативность.

По специальности 08.00.05 — «Экономика и управление народным хозяйством: региональная экономика» предложены дополнительные критерии и разработана система показателей оценки социально-экономического развития региона, его места в социально-экономическом развитии страны, что позволило более точно оценить состояние социально-экономического развития региона и определить его основные тренды; разработана и предложена система показателей и индикаторов, уточняющих место и роль внешнего государственного финансового контроля и аудита в системе государственного управления^ региональным развитием, расширяющая возможности оценки эффективности затрат региональных институтов внешнего государственного контроля; разработана И' предложена модель развития и повышения эффективности государственного внешнего финансового контроля для депрессивных регионов, прогнозирующая ожидаемые результаты институциональных изменений и их влияние на динамику социально-экономического развития региона.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что выводы диссертационного исследования позволяют обновить и расширить существующие научные представления об институте контрольно-счетных органов страны, повысить эффективность влияния их деятельности на социально- экономическое развитие и могут служить направлением совершенствования теоретического анализа и моделирования развития системы внешнего государственного финансового контроля и аудита в системе регулятивных инструментов государства.

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в возможности применения результатов диссертационного исследования для оптимизации процесса формирования, распределения и использования средств государственного бюджета в субъектах Российской Федерации.

Принятие и реализация предложенных в диссертационной работе рекомендаций позволит усовершенствовать методическую базу анализа и контроля за исполнением доходной и расходной частей бюджетов, а таюке повысить транспарентность всего бюджетного процесса.

Практическую значимость имеют- рекомендации по прикладному внедрению уточнений методик оптимизации системы межбюджетных расчетов и эффективного и целевого использования средств, выделяемых на оплату труда работников бюджетной сферы.

Научно-теоретические разработки, содержащиеся в диссертации могут использоваться в процессе преподавания, курсов Финансы и кредит и «Государственный финансовый контроль» в высшей школе.

Апробация результатов исследования. Основные положения, результаты и выводы, а также прикладные рекомендации, полученные в диссертации, нашли отражение в докладах и выступлениях автора на научно-теоретических и научно-практических конференциях и семинарах, проводимых в вузах России, Министерстве финансов КБР, Контрольно-счетной палате КБР.

Научные результаты диссертационного исследования используются в деятельности Контрольно-счетной палаты КБР, КЧР, РСО-Алания, что подтверждено соответствующими актами о внедрении (справки о внедрении). Отдельные теоретические положения диссертационного исследования используются в учебном процессе.

Публикации и структура диссертационной работы. По материалам исследования опубликовано 16 научных работ общим объемом 5,8 п.л., в том числе 5 научных статей общим объемом 1,9 п.л. опубликованы в журналах, рекомендованных ВАК РФ. Диссертация состоит из введения, девяти параграфов, объединенных тремя главами, заключения, библиографического списка.

## Регионы и их место в социально-хозяйственном развитии страны

Как правило, высокая финансовая зависимость муниципальных бюджетов от федерального и регионального бюджетов существенно снижает контрольные полномочия их органов внешнего контроля и наоборот. Это и диктует в основном необходимость тесной координации усилий в бюджетном контроле.

Процесс формирования системы государственного внешнего финансового контроля в российской Федерации начался с создания отдельных контрольно-счетных органов. Причем важно отметить, то, что начало их созданию было положено не на федеральном, а региональном уровне. Первая контрольно- счетная палата была создана в 1994 году в г. Москве и лишь спустя несколько месяцев была создана федеральная Счетная палата (в январе 1995 года). В» настоящее время во всех субъектах Российской Федерации созданы контрольно- счетные палаты в основном форме отдельного юридического лица, хотя имеется и более десятка контрольно-счетных палат без такого статуса и созданы они при законодательных собраниях субъектов Российской Федерации.

Особенности социально-экономического развития регионов Российской Федерации обусловлены многими, в том числе историко-географическими факторами, а также ее особым геополитическим положением.

Чтобы оценить роль и место внешнего государственного финансового контроля в социально-экономическом развитии регионов РФ необходимо проследить генезис этого относительно нового государственного института. Этот институт возник из потребности общества и представительной власти в обеспечении не только формирования законодательного процесса, но оценки его результативности.

Основными задачами при создании и функционировании института внешнего государственного финансового контроля на федеральном и региональном уровнях являются следующие: осуществление контроля за исполнением федерального и регионального бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов; осуществление контроля за законностью и обоснованностью предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ в части средств,

зачисляемых в федеральный и региональный бюджеты; проведение внешней проверки отчета Правительства Российской Федерации и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации, бюджетов внебюджетных фондов; определение эффективности и целесообразности расходов средств федерального и региональных бюджетов, внебюджетных фондов, использования федеральной и региональной собственности и имущества; подготовка заключений на проекты законов о федеральном и региональных бюджетах на соответствующий финансовый год, о бюджетах внебюджетных фондов на соответствующий год, на проекты законов об утверждении отчетов об исполнении федерального и региональных бюджетов, бюджетов внебюджетных фондов, на проекты законов об утверждении федеральных целевых и региональных целевых программ, а также на проекты, иных нормативных правовых актов бюджетного законодательства Российской Федерации.и субъектов РФ.

Контрольно-счетные орган как институт государственного внешнего финансового контроля, не может формироваться в отрыве от общего развития региональных институтов, а также общей макроэкономической ситуации: Многие из этих факторов, к примеру, динамика развития- социально-экономических явлений и процессов на территории сопровождалась изменениями в нормативно- правовом и организационном: регулировании- деятельности государственного института5 внешнего финансового контроля. Как правило, формирование основополагающих элементов контрольно-счетного органа производится! после того, как региональными законодательными собраниями (Парламентами) были приняты базовые законы, регулирующие формирование и функционирование контрольно-счетного органа региона.

Важным вопросом, решение которого необходимо для нормального функционирования контрольно-счетного органа в субъекте РФ является взаимодействие, с иными-государственными институтами и, прежде всего, с законодательным органом, который непосредственно принимает решение в его создании. Этот государственный институт не только обеспечивает качество нормативной базы, на которой строится деятельность органа внешнего государственного контроля, но способствует его эффективной деятельности, обеспечивает самостоятельность и профессиональную независимость его сотрудников.

Существующая в Российской Федерации практика свидетельствует о том, что контрольно-счетные органы в различных субъектах заметно различаются как по статусу, так и полномочиям. В настоящее время в 14 субъектах Российской Федерации контрольно-счетные органы не обладают статусом юридического лица, а более 20 контрольно-счетных органов созданы при законодательных органах субъектов РФ (например, Астраханская КСП, Санкт- Петербургская КСП и т.д.). Указанное свидетельствует о том, что какими ми бы мотивами в таких случаях не руководствовались законодательные органы субъектов-РФ, все-таки-статус самостоятельного юридического лица наиболее приемлемая форма и отражает в большей мере общественную роль института внешнего государственного финансового контроля. Финансовая независимость и юридическая самостоятельность создают реальную возможность для развития и совершенствования инструментов и методов контроля.

В Российской Федерации уже более 10 лет функционирует ассоциация контрольно-счетных органов России (АКСОР), основной функцией которой является координаций усилий федеральной Счетной, палаты и региональных контрольно-счетных органов по обеспечению надлежащего финансового контроля в бюджетной сфере. АКСОР проводит ежегодно различные мероприятия (конференции, семинары) и организует обучение и повышение квалификации служащих контрольно-счетных органов, обобщает передовой опыт работы и распространяет его для всех контрольно-счетных органов РФ.

Помимо АКСОР существует международная (европейская) организация высших региональных органов финансового контроля ЕВРОРАИ, которая объединяет на сегодняшний день более 70 региональных контрольно-счетных органов из более 20 стран, в том числе от Российской Федерации в эту организацию входит 12 региональных палат. Важной функцией ЕВРОРАИ является то, что эта организация проводит семинары, тренинги и стимулирует внедрение в практику работы региональных контрольно-счетных органов европейских стандартов контроля. Помимо этого она обеспечивает в пределах своей компетенции реализацию решений иных международных организаций в этой сфере, например, ИНТОСАИ, АЗОСАИ, АРАБОСАИ и т.п. Ряд важных международных документов, регулирующих статус и деятельность контрольно-счетных органов стали доступны, а некоторыми региональными палатами РФ внедрены в практику, Лимская Декларация руководящих принципов контроля и Мехикская Декларация дополнившая основные положения Лимской.

Таким образом, многие контрольно-счетные органы Российской Федерации - как институт внешнего финансового контроля функционируют в общемировой системе органов внешнего финансового контроля, руководствуются международными стандартами контроля и активно используют международные инструменты и методы в своей повседневной деятельности.

## Анализ основных результатов деятельности института внешнего государственного контроля в КБР

Регион выступает важным элементом развития общества и страны. В то же время он оказывается неустойчивой структурной единицей; чему свидетельство частые изменения в статусе регионов и сама конфигурация регионов. В этой связи возникает два методологических вопроса: от чего зависит развитие регионального хозяйства и чем является регион в системе национального хозяйства? Однозначного ответа на данные вопросы в современной литературе нет; одни авторы [например 120-126, 85 и др.] считают регион базовым элементом и базовой структурой национального хозяйства и приводят достаточно аргументов, но при, этом либо забывают, либо не считают необходимым учитывать муниципалитеты. Если регион признается базовым элементом, тогда муниципалитеты являются маргинальными образованиями. Но это в корне противоречит как Конституции РФ, так и Закону о местном самоуправлении. Другая группа исследователей, [например, 82, 81 и др.] напротив, считает регионы временными структурными образованиями, связанными главным образом с переходной моделью общественного устройства; а базовыми фундаментальными муниципалитеты, где непосредственно живут люди и где сталкиваются конкретные интересы людей и необходимость их разрешения. В этих аргументах регионам отводится вспомогательная роль и причем исторически приходящая. Но, принимая многие аргументы данной позиции, следует задаться вопросом: если регионы временные образования, тогда почему к ним постоянно возвращаются на протяжении всей своей истории власти в России и почему даже в унитарных государствах (США, Франции на западе и, например, Иране, Турции на востоке), столь большое внимание уделяется регионам, хотя при этом в этих (США, Франции, Великобритании, Австрии) странах развиты основы местного самоуправления? Оказывается проблема заключается в выборе варианта: развитие региона экзогенно или эндогенно? Если оно эндогенно, тогда никакое изменение внешней структуры региона не может влиять на динамику его социального, хозяйственного, культурного развития. Если же оно экзогенно, тогда развитие региона зависит от внешних факторов, среди которых не маловажное значение имеет взаимоотношение с федеральным центром.

Эти вопросы« не получили однозначного ответа в существующей отечественной, да и зарубежной литературе. Проблема развития региона сводится к проблеме выбора критериев и показателей развития регионального хозяйства.. Забегая- вперед, отметим, что в данном случае речь идет о подмене методологических вопросов методическими. Впрочем, объясняется она как общетеоретическими задачами, так и сугубо практическими соображениями. Суть методологической контроверзы заключается в уже замеченном выяснении экзогенно- сти и эндогенности регионального развития. Что же касается методической стороны вопроса, то он, как уже отмечалось, состоит в разработке критериев и показателей оценки регионального развития.

В. современной практике есть два направления решения данной проблемы. Одно состоит в том, чтобы адаптировать (а порой и просто перенести) показатели и критерии оценки развитая национального хозяйства (или даже хозяйствующих субъектов) на уровень региона, другое — в выработке самостоятельных адекватно выражающих имманентные свойства природы региона критериев и показателей. При кажущейся очевидности второго направления на практике оно совершенно не очевидно и не всегда выполняется. Представляется, что все дело в так называемой «экономии» ресурсов, т.е. легче адаптировать старое и уже существующее, чем разработать новое. Дело в том, что провозгласить (продекларировать) на порядок легче, чем разработать такую систему оценки развития региона, т.к. для этого необходимо не только оценить и учесть все стороны региона, но-еще и определиться-с тем, что есть регион. Тем не менее, даже без решения этих двух, на наш взгляд, фундаментальных вопросов, на практике используется большое количество методик и показателей оценки развития региона. (Одна из последних разработок связана с оценкой деятельности региональных властей - губернаторов. Известно, что для их оценки предложено свыше 25 показателей, многие из которых, считаются совершенно некорректными. Не вдаваясь в подробный анализ существующих методик и точек зрения, попытаемся привести некоторую систему оценки развития региона, выработанную на- основе обобщения существующих практик и анализа существующих методик.

Система критериев и показателей развития региона Прежде всего, следует четко различать критерии и показатели развития. Под критериями мы понимаем направления выбора развития, т.е. то через что достигается развитие региона. Оно может происходить/осуществляться через экономику (причем в нескольких вариантах: через внешнеэкономические связи, через развитие малого предпринимательства в регионах, через предоставление региональных коммуникаций крупным монополиям, через развитие собственного производства и т.д.), через социальную, культурную и политическую сферы. Таким образом, критерии представляют качественную оценку развития региона. Что же касается показателей, то они призваны дать количественную оценку развитию, т.е. квантифицировать развитие. У каждого критерия имеется своя система или набор показателей, с помощью которых может быть получена адекватная оценка развития региона. Сюда входит набор экономических, технических, технологических, социальных и т.д. показателей:

## Оценка влияния деятельности института внешнего государственного контроля на социально-экономическое развитие КБР

Развитие регионов- зависит от множества факторов, которые условно можно разделить на экзогенные или независимые и эндогенные или зависимые. Но как оценить влияние этих факторов, и как построить, смоделировать эффективную региональную систему? Оценить эффективность развития региона с помощью какого-либо одного пусть даже суперинтегрированного показателя невозможно, а главное не нужно. Требуется дать правильную оценку состоянию факторов регионального развития и самого развития-. В качестве одного из таких показателей можно и рекомендуется использовать показатель валового регионального продукта (ВРП) в различной модификации, т.е. в зависимости от его объема на душу населения; в зависимости от приходящихся на него ресурсов, в зависимости от его создания- и использования. Словом, ВРП (и его различные модификации) могут быть приняты в качестве индикаторов развития региона. Валовой региональный продукт (ВРП) является важнейшим индикатором социально-экономического развития и.состояния национальной экономики.

Он выступает одновременно и синтезирующим и ресурсным параметром, т.е. таким параметром национального хозяйства, на который работают и в то же самое время показателем, который формирует основные параметры национального хозяйства, т.е. его ресурсом. Кроме того, «валовой региональный продукт (ВРП) и составляющие его элементы вошли в систему показателей прогнозирования регионального развития на краткосрочную и долгосрочную перспективу. ВРП используется Минфином РФ для распределения фонда финансовой поддержки территорий, включен в систему показателей мониторинга деятельности субъектов бюджетного планирования и в систему показателей эффективности деятельности органов государственной власти субъектов РФ». Попытаемся с его помощью оценить состояние регионального развития Кабардино-Балкарской Республики.

Влияние институционального аспекта на динамику социально- экономического развития региона изучено весьма подробно как в отечественной литературе, так и зарубежными исследователями. Вместе с тем влияние региональных органов внешнего финансового контроля на социально- экономическое развитие территории, их место и роль в системе региональных институтов изучено слабо. Одной из причин подобной ситуации является то, что этот институт в России имеет еще короткую историю, а с другой есть лишь результаты разрозненных исследований сугубо контрольной деятельности и реже - экспертно-аналитической.

Вместе с тем, важно иметь в виду и иной аспект этого явления — когда весьма сложно бывает оценить истинное влияние результатов деятельности контрольно - счетных органов на общее социально-экономическое положение региона. В данном случае, очевидно, необходимо учитывать комплексное влияние институционального аспекта на развитие основных показателей социально-экономического развития территории: И, конечно же, региональные контрольно-счетные органы как институты государства могут эффективно воздействовать на ситуацию лишь взаимодействуя с другими. В определенной мере характеристику этим свойствам и изменениям роли института внешнего финансового контроля дает анализ некоторых основных макроэкономических показателей социально-экономического развития. Так, результаты сравнительного анализа показателей социально-экономического развития Кабардино- Балкарской Республики за 2005-2009 годы указывают не только на изменение ее местоположения относительно других субъектов Российской Федерации, но изменение, в т.ч. роли Контрольно-счетной палаты в этих процессах. Данные приведены в таблице 3.

Согласно статистическим данным за 2009 год, Кабардино-Балкарская Республика по основным (21) показателям за 2009 год (кризисный для России) занимала следующие позиции из 83 субъектов РФ: по численность населения 59 место; уровню занятости -80;уровню безработицы-79;среднедушевым доходам -77; среднемесячной заработной плате-81; числу собственных легковых автомобилей на 1000 человек населения - 73; общей площади жилых помещений, приходящейся в среднем на одного жителя- 79; числу зарегистрированных преступлений на 100000 человек населения - 79; численности студентов в образовательных учреждениях высшего профессионального образования на 10000 человек населения - 69; по валовому внутреннему продукту на душу населения - 78; по стоимости основных фондов в экономике - 75; по объему добычи полезных ископаемых - 76; по объему работ в обрабатывающих производствах - 67; по производству и распределению электроэнергии, газа и воды - 73; по продукции сельского хозяйства - 41; по вводу в действие общей площади жилых домов на 1000 человек населения - 51; по удельному весу автодорог с твердым покрытием в общей протяженности автодорог общего пользования - 62; по обороту розничной торговли - 68; по числу персональных компьютеров на 100 работников — 68 - 75; по поступлению налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации в расчете на душу населения - 77; по инвестициям в основной капитал на душу населения - 64 место. Таким образом, лишь по одному показателю (продукция сельского хозяйства) Республика находится близко к экватору. Если сравнить указанные показатели 2009 года с аналогичными показателями за 2005 или 2006 годы, то по важнейшим из них сравнительная характеристика выглядит удручающе. Так, относительно 2005, 2006 гг.: по числу зарегистрированных преступлений опустились на 74 позиции с 5 места до 79 места; по числу персональных компьютеров на 100 работников на 48 позиций, т.е. с 20 до 68 места; по продукции сельского хозяйства на 2 позиции с 39 до 41 места; по вводу в действие общей площади жилых домов на 1000 человек населения на 7 позиций (а по сравнению с 2005 годом на 16 позиций) с 44 (35) до 51 места; по удельному весу автодорог с твердым покрытием в общей протяженности автодорог общего пользования на 12 позиций с 50 до 62 места; по стоимости основных фондов в экономике на 2 позиции с 73 по 75 место; по валовому внутреннему продукту на душу населения на 5 позиций

## Совершенствование организационной модели и методического обеспечения контроля

Доступ к сведениям, составляющим налоговую тайну, в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации, имеют должностные лица, определяемые соответственно федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным по контролю и надзору в области налогов и сборов, а также федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными в области внутренних дел, по контролю и надзору в области таможенного дела. Органы внешнего финансового контроля лишены, при этом, доступа к такой информации, но должны осуществлять контроль за полнотой и своевременностью поступлений финансовых средств в доходную часть бюджета и порядком предоставления и использования налоговых льгот.,

Не предоставлены на федеральном уровне должностным лицам контрольно-счетных органов и полномочия, позволяющие реагировать на пренебрежительное отношение к их законным требованиям (соответствующие полномочия Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях устанавливает лишь для инспекторов Счетной палаты Российской Федерации; - слабая реализация функций предварительного контроля, который носит во многом формальный характер и не подкреплен мерами по устранению выявленных недостатков. Как следствие данной проблемы можно привести сужение диапазона контрольной деятельности за поступлением доходов того или иного бюджета; - отсутствие на региональном уровне отработанных и утвержденных в законодательном порядке механизмов возмещения средств, в использовании которых допущены финансовые нарушения, что в первую очередь сказывается на уровне наполнения бюджета на последующий период; - отсутствие единой методологии, стандартов и методик проведения контрольных мероприятий, в том числе при взаимодействии с другими органами государственного финансового контроля. На практике получается, что контрольные органы никак не координируют свои контрольные функции, и каждый стоит на границах своей деятельности; - отсутствие единой информационной системы, позволившей бы связать вычислительные ресурсы Счетной палаты Российской Федерации, региональных и муниципальных органов государственного финансового контроля в единое информационное пространство. Наличие такой системы, безусловно, решило бы вопрос оперативного обмена необходимыми в работе материалами, а также более тесного взаимодействия контрольных органов; - незавершенность в вопросах формирования муниципальных контрольно-счетных органов. В Кабардино-Балкарской Республике функции таких органов сегодня, по сути, выполняет Контрольно-счетная палата Кабардино- Балкарской Республики.

Последнее обстоятельство уже приводит к негативным последствиям и используется органами власти муниципальных образований, которые не желают установления внешнего контроля за своей деятельностью в финансово- материальной сфере.

Анализ показывает, что часто представительные органы местного самоуправления формируются из местных руководителей, которые связаны между собой корпоративными интересами. Именно в таких муниципальных образованиях при подготовке изменений в уставы обычно игнорируются положения- Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ о включении в структуру органов местного самоуправления контрольного органа, не предусматриваются расходы на его содержание. Пока, количества муниципальных контрольно- счетных. органов недостаточно для; 24 тысяч муниципальных, образований, но создавать, в каждом их них собственныегконтрольно-счетные органы не рационально. Задача обеспеченияжонтроля за почти половиной средств федерального бюджета; которая; будет направлена; на муниципальный уровень, должна per шаться комплексно.

Существующие проблемы в сфере государственного финансового контроля привели к тому, что финансовый контроль децентрализован и фактически отделен от других форм контроля;

Вместе с тем; отдельные: вопросы совершенствования законодательного обеспечения деятельности контрольно-счетных органов могут быть решены, и на.уровне субъектов Российской Федерации; Например; в сфере конституционного и; административного права.

;Для, граждан; все: контролирующие органы-. - представители? органов? власти, которая, в их сознании едина. Людям сложно разобраться, что контролеры Министерства финансов и Счетной;палаты решают различные стратегические и тактические задачи;. Поэтому необходимо на законодательном уровне разграничить предметы ведения ишолномочия ех «вертикалей» контроля - президентского, внешнего и; внутреннего, что позволит добиться разумной «специализации» контрольных органов, получить комплексный- результат, трехмерное изображение контролируемых процессов:

Необходимо четко; регламентировать механизм прямого воздействия на нарушителей бюджетного законодательства со стороны региональных контрольно-счетных органов. Только таким образом станет возможно повысить эффективность пресечения фактов нецелевого и неэффективного использования бюджетных средств. В этой связи хотел бы отметить, что уже сегодня де регионов приняты законы об установлении административной ответственности за нарушение бюджетного законодательства, однако данные нормы противоречат федеральному законодательству, так как такая ответственность может быть установлена исключительна на федеральном уровне и это лишний раз подтверждает необходимость принятия указанного выше федерального закона.

Совершенствование государственного финансового контроля в Кабардино-Балкарской Республике невозможно без построения эффективной системьг такого контроля, предполагающей организацию взаимодействия различных контрольных органов.