


На правах рукописи



КОНДАУРОВА Наталья Евгеньевна

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЮДЖЕТНОЙ ДИСЦИПЛИНЫ СРЕДСТВАМИ
ВНЕШНЕГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ**

08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук**

Орел - 2007

Работа выполнена в ГОУ ВПО «Орловский государственный технический университет»

Научный руководитель доктор экономических наук, профессор
Попова Людмила Владимировна

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор
Никитин Святослав Аркадьевич,
кандидат экономических наук
Федосеев Александр Алексеевич

Ведущая организация ГОУ ВПО «Московский государственный
технический университет им. Н.Э. Баума-
на»

Защита состоится 3 ноября 2007 г. в 12 часов, в аудитории № 212 на заседании диссертационного совета Д 212.182.04 при ГОУ ВПО «Орловский государственный технический университет» по адресу: 302020, г.Орел, Наугорское шоссе, 29

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ГОУ ВПО «Орловский государственный технический университет»

Автореферат разослан 2 октября 2007 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

 И.А. Дрожжина

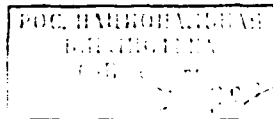
2007А
19656

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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.



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., Андрущенко 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., Гушин 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., Сотниковой Л.В., Ширяева В.П., Шохина С.О., Шулико Е.В. 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).

3. 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).

4. 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).

5. 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.

Во введении приводится общая характеристика работы, ее актуальность, научная новизна, теоретическая и практическая ценность.

В первой главе проводится анализ существующих механизмов и особенностей обеспечения бюджетной дисциплины средствами финансового контроля. Рассматривается понятие бюджетной дисциплины и ее возможные нарушения, и определяются средства внешнего финансового контроля на уровне муниципальных образований, обеспечивающие возможность повышения бюджетной дисциплины.

Во второй главе рассматриваются механизмы обеспечения бюджетной дисциплины средствами внешнего финансового контроля: при анализе проектов бюджетов в период предварительного контроля, в процессе мониторинга эффективности исполнения расходной части бюджета при текущем контроле и при использовании рефлексивного управляющего воздействия последующего внешнего контроля.

В третьей главе определяются критерии оценки уровня бюджетной дисциплины и индикаторы эффективности. Предлагается методика реализации механизмов обеспечения бюджетной дисциплины средствами внешнего финансового контроля на муниципальном уровне и осуществляется реализация этой методики на примере формирования и работы контрольной комиссии муниципального образования город Тула

В заключении приводятся основные выводы и рекомендации по результатам работы.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ И РЕЗУЛЬТАТЫ РАБОТЫ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

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

Бюджетная дисциплина подразумевает обязательный для всех предприятий, учреждений, организаций и должностных лиц порядок перечисления платежей в бюджет и расходования бюджетных ассигнований. Разновидности нарушений бюджетной дисциплины были определены в Бюджетном кодексе Российской Федерации как основания применения мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации. К ним, например, относятся неисполнение закона (решения) о бюджете; нецелевое использование бюджетных средств; неперечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств; несоответствие бюджетной росписи закону (решению) о бюджете; несоблюдение обязательности зачисления доходов бюджетов, доходов бюджетов государственных внебюджетных фондов и иных поступлений в бюджетную систему Российской Федерации и др.

Анализ возможных нарушений бюджетной дисциплины позволил осуществить их классификацию по различным признакам (Рисунок 1). При этом были разграничены осознанные финансовые нарушения и случайные ошибки. Естественно, что основным направлением повышения бюджетной дисциплины должно быть устранение осознанных финансовых нарушений.

Структура системы государственного финансового контроля в Российской Федерации базируется на принципе разделения властей. Органы исполнительной власти создают свои соответствующие органы финансового контроля, которые осуществляют внутренний контроль за исполнением бюджета. Органы представительной или законодательной власти имеют возможность осуществлять независимый внешний контроль за деятельностью исполнительной власти при реализации бюджетного процесса. При этом весьма существенной сферой подобного контроля является внешний финансовый контроль на уровне муниципальных образований. Именно на этом уровне бюджетное финансирование оказывает непосредственное воздействие на уровень жизни населения, поэтому здесь особенную важность приоб-

ретаает борьба с нецелевым и неэффективным использованием бюджетных средств.

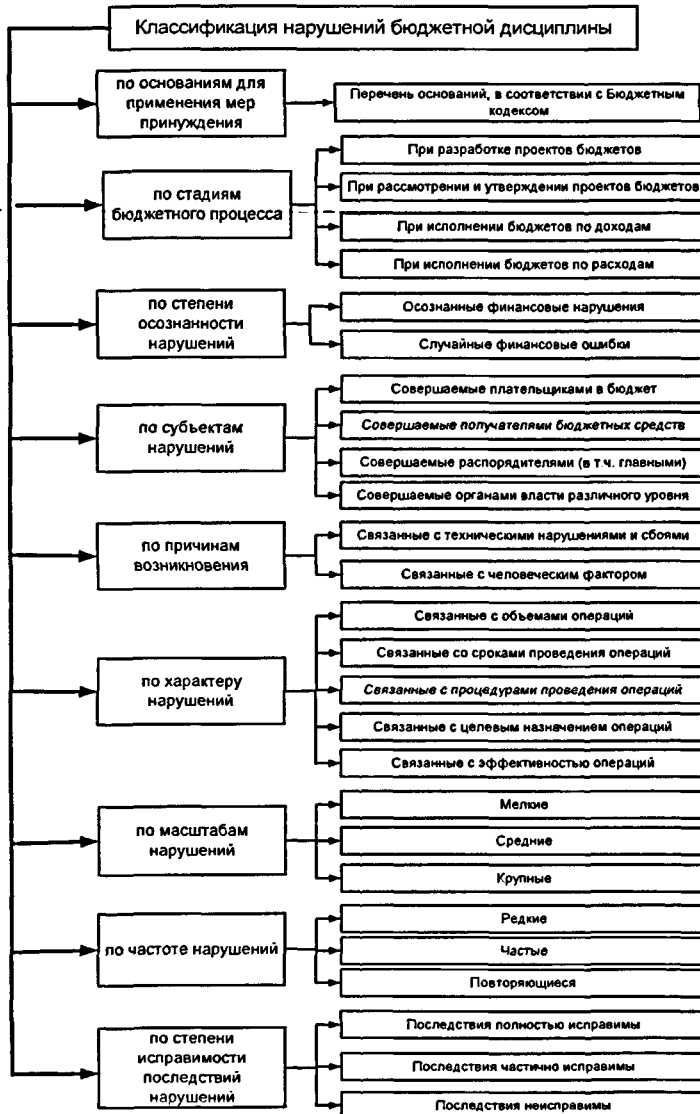


Рисунок 1 – Классификация нарушений бюджетной дисциплины

В современных условиях реализации Концепции реформирования бюджетного процесса и его ориентации на результат, неэффективное использование бюджетных средств, а также государственной собственности является одним из серьезных нарушений бюджетной дисциплины. Это нарушение весьма опасно, так как его достаточно трудно обнаружить, а при наличии подобного нарушения бюджетные средства могут быть формально затрачены в полном объеме и по целевому назначению, но ожидаемая эффективность при этом не достигнута.

Одной из функций государственного финансового контроля является превентивная функция, реализация которой должна обеспечивать направленность контроля не только на обнаружение уже совершенных нарушений, но и на их предупреждение (Рисунок 2).

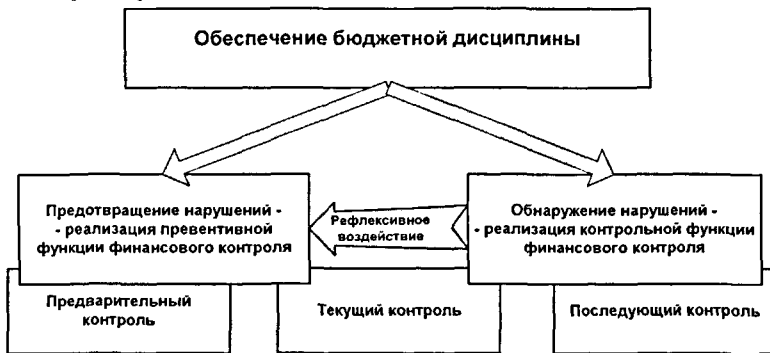


Рисунок 2 – Обеспечение бюджетной дисциплины на основе реализации превентивной функции контроля

Вместе с тем, контрольная функция также может оказывать предупреждающее воздействие путем косвенного, рефлективного воздействия на объекты контроля, так как в случае внешнего контроля со стороны органов представительной власти непосредственное воздействие на объекты контроля ослаблено и осуществляется только через исполнительные органы власти или на основе судебных процедур.

Предупреждение нарушений возможно не только в процессе предварительного контроля, но и при текущем контроле в форме своевременного обнаружения и предотвращения возможных нарушений и при последующем контроле на основе обеспечения гласности результатов контрольной деятельности, оказывающих сдерживающее влияние на субъектов бюджетных

отношений. Таким образом, превентивная функция реализуется при всех формах и стадиях контроля и именно она является основой воздействия на участников бюджетного процесса с целью обеспечения бюджетной дисциплины (Рисунок 3).



Рисунок 3 – Реализация превентивной функции финансового контроля применительно к нарушениям бюджетной дисциплины, связанным с нецелевым и неэффективным расходованием бюджетных средств

Потенциальные возможности повышения бюджетной дисциплины средствами внешнего финансового контроля достаточно высоки. Внешний контроль осуществляется на различных стадиях бюджетного процесса и в различных формах. При этом бюджетная дисциплина, естественно, должна обеспечиваться как при выполнении процедур, связанных с доходной частью бюджета, так и при процедурах, связанных с расходной частью бюджета. Соответственно, можно разделить средства внешнего финансового контроля, обеспечивающие бюджетную дисциплину на две группы: средства, обеспечивающие дисциплину при планировании и исполнении доходной части

бюджета и при планировании и исполнении расходной части бюджета (Рисунок 4).



Рисунок 4 – Средства внешнего финансового контроля, обеспечивающие бюджетную дисциплину

Поскольку в качестве одного из существенных нарушений бюджетной дисциплины рассматривается неэффективное расходование бюджетных средств, то в состав используемых средств целесообразно включать формы контроля, ориентированные на повышение эффективности бюджетного процесса, такие как аудит целесообразности, мониторинг результативности и аудит эффективности. В процессе предварительного контроля происходит экспертно-аналитическое исследование проектов бюджета с прогнозированием ожидаемой эффективности бюджетных расходов и поиск статей расходов, для которых потенциально характерен повышенный риск нарушений бюджетной дисциплины, связанных с нецелевым или неэффективным расходованием средств. В процессе текущего контроля функция реализуется путем оперативного обнаружения и предотвращения нарушений бюджетной дисциплины. При этом необходимо осуществлять анализ и прогнозирование

изменения индикаторов эффективности для обнаружения тенденций к нарушениям бюджетной дисциплины, связанным с неэффективным расходованием бюджетных средств. В процессе последующего контроля осуществляется обнаружение уже совершенных нарушений бюджетной дисциплины в т.ч. нецелевого и неэффективного использования бюджетных средств и применяются соответствующие санкции. Широкое распространение информации о результатах проверок и санкциях является одним из способов рефлексивного управляющего воздействия на потенциальных нарушителей. Кроме того, на основе анализа результатов проверок и обнаруженных нарушений осуществляется формирование информационных ресурсов для предотвращения дальнейших нарушений.

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.

С целью реализации превентивной функции внешнего финансового контроля в процессе экспертно-аналитического исследования проекта бюджета, необходимо осуществлять прогнозирование ожидаемой эффективности различных бюджетных расходов и производить поиск статей расходов, для которых потенциально характерен повышенный риск нарушения бюджетной дисциплины в форме нецелевого или неэффективного расходования средств. Любой планируемый бюджетный расход можно рассматривать как некоторое множество количественных и качественных характеристик (параметров):

$$Br \underset{def}{=} \langle ПБp_1, ПБp_2, \dots, ПБr_1, \dots, ПБr_l \rangle. \quad (1)$$

Подобные множества можно сформировать, например, для различных инвестиционных проектов, программ и других финансируемых из бюджета расходов. Для прогнозирования риска нарушений бюджетной дисциплины, связанных с нецелевым или неэффективным использованием бюджетных средств, был предложен комплексный критерий-кортеж, оценка которого позволяет реализовать превентивную функцию внешнего контроля на этапе предварительного контроля (Рисунок 5).

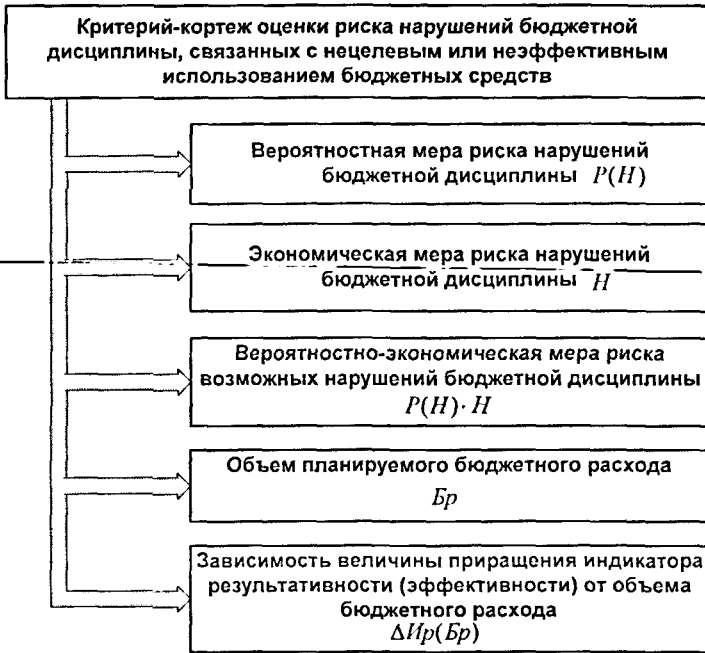


Рисунок 5 – Критерий-кортеж оценки риска нарушений бюджетной дисциплины, связанных с нецелевым или неэффективным использованием бюджетных средств

Анализ элементов данного критерия позволяют обнаружить потенциальную возможность нарушений бюджетного законодательства, связанных с нецелевым или неэффективным использованием средств. Для каждого нарушения можно сформировать некоторое множество его возможностей, связанных с особенностями конкретного проекта бюджетного расхода. Подобное множество возможностей для нарушений бюджетного законодательства, связанных с нецелевым или неэффективным расходованием средств, будет иметь вид:

$$B \equiv_{def} \langle B_1(\Delta B p_1), B_2(\Delta B p_2), \dots, B_j(\Delta B p_j), \dots, B_J(\Delta B p_J) \rangle, \quad (2)$$

где $\Delta B p_j$ – часть бюджетных расходов, характеризующаяся j -й возможностью нецелевого или неэффективного использования средств.

$$\Delta Bp_j = \delta_j \cdot Bp, \quad (3)$$

где δ_j – доля бюджетных расходов, характеризующаяся j -й возможностью нецелевого или неэффективного использования средств.

Для каждой возможности $B_j(\Delta Bp_j)$ существует некоторый риск того, что данная возможность будет реализована $P_j [B_j(\Delta Bp_j)]$ и доля ξ_j от бюджетного расхода ΔBp_j будет израсходована неэффективно. Тогда для каждой возможности $B_j(\Delta Bp_j)$ можно определить объем возможного нецелевого или неэффективного использования:

$$H_{цj} = \xi_j \cdot \Delta Bp_j = \xi_j \cdot \delta_j \cdot Bp_j. \quad (4)$$

Тогда экономическая мера риска возможного нецелевого или неэффективного расхода определится как

$$H_{ц} = \sum_{j=1}^J H_{цj} = \sum_{j=1}^J \xi_j \cdot \delta_j \cdot Bp_j. \quad (5)$$

Реализация этого объема нецелевого или неэффективного расходования бюджетных средств будет характеризоваться следующей величиной вероятностной меры риска:

$$P(H_{ц}) = \prod_{j=1}^J P_j [B_j(\Delta Bp_j)]. \quad (6)$$

На практике величины, входящие в приведенные выше выражения, определяются с помощью методов экспертных оценок. Для того, чтобы принять решение о целесообразности планируемого бюджетного расхода Bp , необходимо иметь информацию о зависимости величины возможного приращения соответствующего индикатора результативности (индикатора эффективности) от объема бюджетного расхода $\Delta Ip(Bp)$. Для практического использования предложена кусочно-линейная аппроксимация подобной зависимости, то есть выделен ряд участков, на каждом из которых зависимость аппроксимируется линейной функцией вида $\Delta Ip = a + b \cdot Bp$.

Совместный анализ риска нарушений бюджетной дисциплины в форме нецелевого или неэффективного расходования бюджетных средств, присутствующего данному бюджетному расходу, и зависимости $\Delta Ip(Bp)$ позволяет сделать вывод о целесообразности рассматриваемого бюджетного расхода и скорректировать его объем. Предложенная система рекомендаций и крите-

рив позволяет создать предпосылки к повышению бюджетной дисциплины путем удаления из бюджета расходов, характеризующихся высоким риском нецелевого или неэффективного использования бюджетных средств.

3. 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.

В том случае, если обнаруженные при предварительном контроле направления расходов с повышенной потенциальной возможностью нарушения бюджетной дисциплины в форме нецелевого и неэффективного использования средств включаются в бюджет, они должны подвергаться специальному финансовому мониторингу, чтобы своевременно обнаружить и предотвратить подобные нарушения бюджетной дисциплины на следующем этапе – при текущем контроле исполнения бюджета. Однако, поскольку органы внешнего финансового контроля не осуществляют санкционирования расходов, то подобный текущий контроль или мониторинг является фактически последующим контролем по отношению к отдельным финансовым или хозяйственным операциям.

При бюджетном планировании для каждого бюджетного расхода существующая система индикаторов могут быть представлена в виде множества, элементы которого характеризуют финансовое положение и качество управления бюджетным процессом:

$$I_p \equiv \langle I_{p_1}, I_{p_2}, \dots, I_{p_k}, \dots, I_{p_K} \rangle \quad (7)$$

В свою очередь, каждый индикатор представляет собой функцию от ряда параметров бюджетного процесса на муниципальном уровне.

$$I_{p_k} = f(P_{\phi_1}, P_{\phi_2}, \dots, P_{\phi_l}, \dots, P_{\phi_l}). \quad (8)$$

Тогда, с учетом того, что в процессе исполнения бюджета по расходам реализуется некоторое множество финансовых или хозяйственных операций, в результате которых может происходить изменение индикаторов эффективности, на основе экспертных оценок и обработки данных наблюдений можно сформировать зависимость индикаторов эффективности от параметров таких операций P_ϕ и P_x .

$$Ир_k = f(П_{\phi_1}, П_{\phi_2}, \dots, П_{\phi_i}, \dots, П_{x_1}, П_{x_2}, \dots, П_{x_j}, \dots) \quad (9)$$

В процессе мониторинга и статистической обработки его результатов можно также получить зависимости, описывающие тренды индикаторов эффективности, с помощью которых можно осуществлять их прогнозирование, и при обнаружении тенденции к выходу значений индикаторов за допустимые пределы формировать необходимые воздействия на участников бюджетного процесса.

При прогнозировании эффективности бюджетных расходов на основе мониторинга индикаторов и определения их трендов следует учитывать некоторые особенности. К таким особенностям относится, прежде всего, наличие относительно малого объема статистического материала для определения трендов, так как обычно возможность оценки значений индикаторов появляется не чаще, чем раз в квартал, в связи с определенной периодичностью финансирования и отчетности. Малый объем выборки затрудняет оценку как случайной, так и детерминированной составляющей процесса. Появление результатов бюджетного финансирования, которые отслеживаются индикаторами, может происходить скачкообразно, после завершения соответствующих переходных процессов. Подобная скачкообразность может быть вызвана также периодичностью процесса обнаружения результата бюджетного финансирования, например, на основе социологических опросов населения.

Для определения трендов значений индикаторов результативности предложено использование метода анализа динамических рядов. В данном случае, поскольку финансирование бюджетных расходов осуществляется во времени, то временной ряд, привязанный к моментам финансирования, одновременно представляет собой ряд значений индикатора при нарастающем финансировании. При этом в рассматриваемом динамическом ряде можно выделить систематическую составляющую и стохастическую составляющую индикатора или случайное отклонение индикатора от среднего значения после некоторого периода финансирования.

При ограниченном объеме статистической информации достаточно сложно сразу оценить оптимальную степень уравнения регрессии. Поэтому при первоначальном анализе можно использовать линейную регрессию, а при появлении дополнительной информации, при необходимости, перейти к нелинейным регрессионным зависимостям. Уравнение линейной регрессии,

на основе которого можно прогнозировать изменение значения индикатора эффективности, может быть записано в следующем виде:

$$I_j = a_1 \cdot \Delta B p_i + b_1 \quad (i = 1, 2, \dots, N), \quad (9)$$

Коэффициенты подобного уравнения могут быть определены по известным зависимостям регрессионного анализа. При традиционном подходе к анализу динамического ряда обычно осуществляют его экспоненциальное сглаживание с целью учета давности полученных результатов. Однако в случае прогнозирования значений индикаторов, когда объем статистической информации достаточно мал, эффективность использования экспоненциального сглаживания становится проблематичной. При мониторинге эффективности следует также учитывать эффект запаздывания результатов по отношению к финансированию, связанный с определенной «инертностью» социально-экономических систем. Величину этого запаздывания можно также оценить экспертными методами и вносить определенные коррективы в обработку результатов мониторинга.

Таким образом, в результате мониторинга индикаторов эффективности можно определить параметры реальной зависимости приращения величины индикатора от бюджетного расхода. Анализ этих параметров позволяет оценить тот участок зависимости, которому соответствует существующее финансирование и сделать вывод о необходимости и объемах его корректировки. Прогнозирование значений индикаторов эффективности на основе их мониторинга и определения регрессионных зависимостей для их трендов положено в основу разработанных механизмов текущего внешнего финансового контроля. Использование подобных механизмов также способствует повышению бюджетной дисциплины на основе сокращению нецелевого и неэффективного использования средств муниципальных бюджетов, реализуя, таким образом, превентивную функцию внешнего контроля.

4. 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.

В случае обнаружения нарушений бюджетной дисциплины в процессе последующего контроля, органы внешнего финансового контроля передают

материалы проверок в различные органы, в том числе правоохранительные и судебные (при наличии существенных нарушений). При этом, в случае обнаружения нецелевого расходования средств, возможен их возврат в бюджет и применение других соответствующих санкций. Поскольку наиболее существенное негативное воздействие на качество бюджетного процесса оказывают осознанные нарушения бюджетной дисциплины, то есть нарушения, причины которых следует искать в сфере социальных отношений, то для поиска путей укрепления бюджетной дисциплины необходимо учитывать человеческий фактор, связанный с мотивацией поведения лиц, принимающих решения, плательщиков в бюджет и бюджетополучателей.

Поскольку непосредственное воздействие органов внешнего контроля на участников бюджетного процесса ограничено, проанализирована возможность использования в качестве средства реализации превентивной функции внешнего контроля, обеспечивающей бюджетную дисциплину, рефлексивного взаимодействия субъекта и объекта контроля. Рефлексивная модель взаимодействия характерна для ряда задач анализа конфликтных ситуаций с применением методов теории игр. Поскольку в случае проведения процедуры проверки и при наличии у объекта контроля нарушений бюджетной дисциплины характер взаимодействия субъекта и объекта контроля обязательно приобретает форму конфликта, то рефлексивная модель взаимодействия вполне применима для подобного анализа. При этом для предотвращения нарушений бюджетной дисциплины рефлексивное взаимодействие должно быть распространено также и на потенциальные объекты контроля.

Для рефлексивной модели характерен информационный принцип взаимодействия, когда одна сторона теоретико-игровой модели передает другой стороне информацию, на основании которой эта сторона принимает решения по выбору своей стратегии. При этом вполне возможна передача информации как в направлении от субъекта контроля к объекту, так и в противоположном направлении. В подобном случае возникает, так называемое, «контррефлексивное управление», которое также может быть учтено при выборе стратегий. Известен ряд возможных вариантов рефлексивного взаимодействия, которые, применительно к внешнему контролю, будут заключаться в следующем:

1. Формирование заданной картины ситуации для объекта контроля. В случае внешнего контроля примером такого способа является широкое ин-

формирование объектов контроля о проведенных проверках и примененных санкциях.

2. Формирование цели субъекта контроля. В случае внешнего контроля для этого можно передать каким-либо способом объекту контроля информацию о проверке в некоторой, вполне определенной области, а затем проводить проверку в других областях, например, вместо финансового аудита проводить аудит эффективности.

3. Формирования представления о методах контроля для объекта контроля. В случае внешнего контроля для этого можно также передать объекту контроля информацию о некоторых методах контроля, применение которых планируется, а затем проводить проверку с использованием других методов.

4. Смешанное рефлексивное взаимодействие с использованием нескольких способов

Учет и целенаправленное использование особенностей рефлексивного взаимодействия субъекта и объекта внешнего контроля является существенным фактором, открывающим возможность повышения бюджетной дисциплины на основе результатов последующего контроля.

5. Разработана методика и осуществлена реализация превентивной функции контроля, обеспечивающей повышение бюджетной дисциплины в практической деятельности органов внешнего финансового контроля.

Методика реализации механизмов обеспечения бюджетной дисциплины средствами внешнего финансового контроля на муниципальном уровне представлена на рисунке 6.

Предложенная методика была реализована в практической деятельности Контрольной комиссии муниципального образования город Тула, которая является постоянно действующим органом внешнего финансового контроля в городе Туле и осуществляет контроль проектов и исполнения бюджетов муниципального образования, результаты которого представлены на рисунке 7.

В результате использования предложенной методики уже в 2005 году реализация превентивной функции внешнего контроля, вместе с повышением качества контроля, позволили снизить неэффективное использование средств на 18 156 тыс. рублей по сравнению с 2004 годом.



Рисунок 6 – Методика реализации механизмов обеспечения бюджетной дисциплины средствами внешнего финансового контроля на муниципальном уровне



Рисунок 7 – Результаты внешнего контроля на уровне муниципального образования город Тула.

Одновременно, применяя мониторинг эффективности, позволяющий выявлять текущие нарушения бюджетной дисциплины, удалось обнаружить существенный объем нецелевого использования средств на сумму 47 168 тыс. рублей, часть которого (16 270 тыс. рублей) по представлениям Комиссии удалось вернуть в бюджет.

Еще более снизились объемы нецелевого и неэффективного расходования средств бюджета муниципального образования г.Тула в 2006 году, что свидетельствует о повышении бюджетной дисциплины, даже учитывая, что в этом году, в связи с реорганизацией Контрольной комиссии, было проведено меньшее количество проверок.

Полученные результаты свидетельствуют о возможности реализации превентивной функции внешнего финансового контроля как на этапе экспертизы проектов бюджета, так и на этапе их исполнения, а также на этапе последующего контроля, когда его результаты используются для предотвращения дальнейших подобных нарушений бюджетной дисциплины.

ОСНОВНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ АВТОРА ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Публикации автора в изданиях, включенных в перечень ведущих рецензируемых изданий ВАК:

1. Кондаурова Н.Е. Внешний контроль эффективности бюджетных расходов на уровне муниципальных образований // Региональная экономика: теория и практика. – 2005. – № 2 (17). – С.19–23, 0,75 п.л.

2. Кондаурова Н.Е. Аудит эффективности и мониторинг бюджетных расходов на уровне муниципальных образований // Финансы и кредит. – 2005. – № 14. – С.58–59, 0,3 п.л.

3. Кондаурова Н.Е. Превентивная функция аудита эффективности бюджетных расходов на уровне муниципальных образований // Финансы и кредит. – 2005. – № 13. – С.49–51, 0,5 п.л.

4. Кондаурова Н.Е. Мониторинг эффективности исполнения бюджета муниципального образования по расходам // Известия Тульского государственного университета. Серия «Экономика, управление, Стандартизация. Качество». Вып.4. – Тула: Изд-во ТулГУ, 2006. – С.84 – 86, 0,4 п.л.

Другие публикации автора:

5. Кондаурова Н.Е. Внешний финансовый контроль на уровне муниципальных образований // Человек в социальном мире: проблемы, исследования, перспективы. Междисциплинарный научно-практический вестник. – 2005. – вып. 2, №15. – С.43–45, 0,45 п.л.

6. Кондаурова Н.Е. Прогнозирование эффективности бюджетных расходов на уровне субъектов федерации и муниципальных образований // Социально-экономические проблемы развития предприятий и регионов. III Международная научно-практическая конференция: сборник статей. – Пенза: ПДЗ, 2005. – С. 86-89, 0,2 п.л.

2007A
19656
№ 19656

Орловский государственный технический университет
Лицензия № 00670 от 05.01.2000 г.

Подписано к печати 24.09.2007 г. Формат 60 x 841/16
Печать офсетная. Объем 1,0 усл. печ. л. Тираж 100 экз.
Заказ №

Отпечатано с готового оригинал-макета
На полиграфической базе ОрелГТУ
302030, г. Орел, ул. Московская, 65.