

REFERENCES

1. Batyaeva T. A., Stolyarov I. I. Securities market : text book. M.: Infra-M, 2006. 304 p.
2. Brunnermeier M. K. Asset Pricing under Asymmetric Information. New York: Oxford, 2001. 244 p.
3. Dubovik V. V. Evaluation of the credit risk of transactions at the market of production financial tools: dissertation of the candidate of economics. SPb., 2010. 194 p.
4. The Deutsche Bank Guide to Currency Indices [Electronic resource]. Access mode: <http://globalmarkets.db.com/fx/pdf/DBGuideToFXIndices.pdf> (date of viewing: 31.08.2011)
5. ISDA Research Notes [Electronic resource]. Access mode: <http://www2.isda.org/functional-areas/research/research-notes> (date of viewing: 31.08.2011)
6. Galanov V. A. Derivative tools of emergency market: futures, options, swaps: text book. M.: Finances and statistics, 2002. 464 p.
7. Mirkin Ya. M. Manifest after crisis // Russian newspaper. 2008. # 4762.
8. Jone Ch., Lamon O. Short-Sale Constraints and Stock Returns // Journal of Financial Economics. 2002. № 66.

УДК 336.1

ББК 65.261.3-28

Сатаев Муса Умарович,

аспирант каф. теории финансов, кредита и налогообложения
Волгоградского государственного университета,
г. Грозный, Чеченская Республика,
e-mail: musik12@mail.ru

БЮДЖЕТНЫЙ КОНТРОЛЬ КАК ГАРАНТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЮДЖЕТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ)

BUDGETARY CONTROL AS THE GUARANTOR OF PROVIDING THE BUDGETARY SAFETY OF THE ENTITY (MUNICIPAL FORMATION) OF THE RUSSIAN FEDERATION

Бюджетной безопасности субъекта Российской Федерации (муниципального образования) невозможно достичь без осуществления действенного бюджетного контроля за полнотой формирования и своевременностью поступления доходов в бюджет субъекта (муниципального образования), а также за законностью, результативностью и эффективностью использования бюджетных средств и распоряжения государственной (муниципальной) собственностью. В статье предлагается к рассмотрению определение понятия «бюджетный контроль», освещаются серьезные проблемы, существующие в сфере организации бюджетного контроля на региональном уровне. Автор считает, что основным фактором, способствующим повышению контроля за бюджетными средствами, является создание эффективной системы регионального (муниципального) бюджетного контроля, который основывается на единых принципах и процедурах его осуществления, предусматривает разграничение контрольных полномочий органов, его осуществляющих.

It is impossible to achieve the budgetary safety of the entity of the Russian Federation (municipal formation) without implementation of effective budgetary control over the completeness of creation and timely revenue receipt by the budget of the entity (municipal formation), as well as over the legitimacy, efficiency and effectiveness of the use of budget funds and disposal of the state (municipal) property. The article has proposed for review the definition of the concept «budgetary control», has highlighted the serious problems existing in the sphere of organization of the budgetary control at the region-

al level. The author believes that the major factor promoting the increase of control over budgetary funds is a creation of the effective system of the regional (municipal) budgetary control that is based on the uniform principles and procedures of its implementation, and provides for distribution of supervisory powers of the authorities performing control.

Ключевые слова: финансово-бюджетная политика, региональный (местный) бюджет, бюджетный процесс, бюджетная безопасность, бюджетные средства, финансовый контроль, бюджетный контроль, эффективный бюджетный контроль, контрольные органы, бюджетные нарушения.

Keywords: financial and budgetary policy, regional (local) budget, budgetary process, budgetary safety, budgetary funds, financial control, budgetary control, effective budgetary control, control authorities, budgetary infringements.

В условиях экономического кризиса обеспечение бюджетной безопасности субъекта Российской Федерации (муниципального образования) – одна из важнейших функций органов законодательной и исполнительной власти. Интерес к ней продиктован, прежде всего, тем, что она гарантирует развитие и устойчивость региональной бюджетной системы, а также способствует повышению эффективности и ответственности в использовании бюджетных средств. Достижение этой цели невозможно без осуществления действенного бюджетного контроля за полнотой формирования и своевременностью поступления доходов в бюджет субъекта Российской Федерации (муниципального образования), а также

за законностью, результативностью и эффективностью использования бюджетных средств и распоряжения государственной (муниципальной) собственностью.

Бюджетный кодекс Российской Федерации – основной документ, регулирующий бюджетные отношения, – не содержит определения понятия «бюджетный контроль». По мнению автора, это понятие следует рассматривать как совокупность мероприятий, проводимых контрольно-финансовыми органами по проверке за образованием и расходованием денежных средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Финансовый контроль осуществляется с помощью различных форм, видов и методов. Приходится констатировать, что относительно форм контроля единого мнения в специальной литературе не выработано. Так, крупнейший отечественный экономист Э. А. Вознесенский отрицает понятие текущего финансового контроля, признавая формами контроля предварительный и последующий контроль. По мнению некоторых специалистов, предварительный, текущий и последующий контроль – это не формы контроля, а его виды. Ученый-экономист М. В. Карасева считает, что государственный и муниципальный финансовый контроль подразделяется по форме проведения на обязательный и инициативный, а по времени проведения – предварительный, текущий и последующий. Однако большинство авторов выделяют предварительный, текущий и последующий финансовый контроль в качестве форм контроля [1, с. 7]. В соответствии со ст. 265 Бюджетного кодекса Российской Федерации на всех этапах реализации бюджетного процесса контрольные и финансовые органы субъекта Российской Федерации (муниципального образования) осуществляют все три вышеназванные формы финансового (бюджетного) контроля. В основе классификации видов и методов бюджетного контроля лежат признаки, характеризующие определенные связи между объектами классификации. Для определения видов контроля, как правило, исходят из таких наиболее существенных признаков классификации, как субъект и объект контроля. На рис. 1 выделяют следующие виды и методы бюджетного контроля.



Рис. 1. Классификация видов и методов бюджетного контроля (составлено автором)

Субъектами бюджетного контроля на региональном (муниципальном) уровне являются: Контрольно-счетная палата, Министерство финансов субъекта Россий-

ской Федерации, территориальный фонд обязательного медицинского страхования, территориальный орган Федерального казначейства, территориальный орган Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, контрольный орган законодательных органов субъекта и представительных органов местного самоуправления, контрольный и финансовый орган исполнительной власти и (или) уполномоченный им орган, главный распорядитель (распорядитель) бюджетных средств.

Счетная палата Российской Федерации является постоянно действующим органом государственного финансового (бюджетного) контроля [2]. Оперативный контроль бюджета субъекта Российской Федерации и местного бюджета – получателей межбюджетных трансфертов из федерального бюджета – проводится контрольно-счетной палатой субъекта Российской Федерации в течение всего финансового года. В процессе реализации задач, установленных законами субъекта Российской Федерации, контрольно-счетная палата осуществляет контрольно-ревизионную, экспертно-аналитическую, информационную и иные виды деятельности, обеспечивает единую систему контроля за исполнением регионального (местного) бюджета и расходованием внебюджетных фондов, что предусматривает:

– организацию и проведение оперативного контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей регионального (местного) бюджета и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов;

– проведение комплексных ревизий и тематических проверок по отдельным разделам и статьям регионального (местного) бюджета, расходования внебюджетных фондов;

– экспертизу проектов регионального (местного) бюджета, законов и иных нормативных правовых актов, региональных программ и иных документов, затрагивающих вопросы регионального (местного) бюджета;

– анализ и исследование нарушений и отклонений в бюджетном процессе, подготовку и внесение в законодательный (представительный) орган предложений по их устранению, а также совершенствованию бюджетного законодательства в целом;

– подготовку и представление заключений в законодательный (представительный) орган по исполнению регионального (местного) бюджета и расходованием внебюджетных фондов в отчетном году.

Контроль за региональным (местным) бюджетом осуществляет Министерство финансов субъекта Российской Федерации. Эта функция возложена на различные его подразделения, среди которых ведущая роль принадлежит самостоятельному контрольно-ревизионному управлению. Основной задачей этой структурной единицы является осуществление в пределах своей компетенции последующего контроля на территории субъекта Российской Федерации (муниципального образования) и экономического анализа эффективности исполнения средств регионального (местного) бюджета их распорядителями и получателями. Среди органов, осуществляющих бюджетный контроль на территории субъектов Российской Федерации (муниципального образования), необходимо отметить органы управления Территориальным фондом обязательного медицинского страхования. На них возложена обязанность составлять

проект закона о бюджете фонда на очередной финансовый год и плановый период, организовывать исполнение и исполнять бюджет фонда, составлять отчетность об исполнении бюджета фонда и осуществлять предварительный и последующий контроль за целевым и эффективным расходованием средств фонда [3, с. 76].

Основным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по предварительному и текущему контролю за использованием средств федерального бюджета, а также исполнению бюджета субъекта Российской Федерации и муниципального бюджета, является территориальный орган Федерального казначейства [4]. Суть предварительного и текущего контроля, осуществляемого территориальным органом Федерального казначейства, заключается в контроле:

- за непревышением лимитов бюджетных обязательств, распределенных главными распорядителями (распорядителями) средств регионального (местного) бюджета между нижестоящими распорядителями и получателями средств регионального (местного) бюджета, над утвержденными им лимитами бюджетных обязательств;
- непревышением бюджетных ассигнований, распределенных главными администраторами источников финансирования дефицита регионального (местного) бюджета между администраторами источников финансирования дефицита регионального (местного) бюджета, над утвержденными им бюджетными ассигнованиями;
- непревышением кассовых расходов, осуществляемых получателями средств регионального (местного) бюджета, над доведенными до них лимитами бюджетных обязательств и (или) бюджетными ассигнованиями;
- непревышением кассовых выплат, осуществляемых администраторами источников финансирования дефицита регионального (местного) бюджета, над доведенными до них бюджетными ассигнованиями;
- соответствием содержания проводимой операции коду бюджетной классификации Российской Федерации, указанному в платежном документе, представленном в территориальный орган Федерального казначейства получателем средств регионального (местного) бюджета;
- наличием у получателя средств регионального (местного) бюджета документов, подтверждающих, в соответствии с порядком санкционирования расходов, установленным Министерством финансов субъекта Российской Федерации, возникновение у него денежных обязательств [5].

В проведении последующего контроля бюджета активно участвует территориальный орган Федеральной службы финансово-бюджетного надзора [6]. Эта структура осуществляет надзор:

- за использованием средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности;
- соблюдением требований бюджетного законодательства России получателями финансовой помощи из федерального бюджета, гарантий Правительства Российской Федерации, бюджетных кредитов, бюджетных ссуд и бюджетных инвестиций;
- представляет в Федеральную службу финансово-бюджетного надзора аналитическую информацию по

результатам контрольных мероприятий, а также предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации в финансово-бюджетной сфере;

– оказывает методическую помощь контрольным и финансовым органам исполнительной власти субъекта Федерации (муниципального образования).

Контрольные и финансовые органы субъекта Российской Федерации (муниципального образования) осуществляют бюджетный контроль над операциями с бюджетными средствами главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств соответствующих бюджетов. Они же отслеживают соблюдение условий выделения, получения, целевого использования и возврата бюджетных средств получателями бюджетных кредитов, бюджетных инвестиций, государственных и муниципальных гарантий. Главные распорядители, распорядители бюджетных средств проводят предварительный, текущий и последующий бюджетный контроль за использованием бюджетных средств подведомственными получателями этих средств. Их прерогатива – целевое использование и своевременный возврат бюджетных средств, представление отчетности и внесение платы за их пользование получателями. Для осуществления бюджетного контроля в этой области главные распорядители, распорядители бюджетных средств проводят проверки подведомственных государственных и муниципальных предприятий, бюджетных учреждений, автономных учреждений. Как видим, органов, наделенных теми или иными контрольными полномочиями в различных сферах, достаточно много, но системы, в которой был бы один главный контрольный орган, а рамки деятельности других были бы разграничены и не пересекались, не существует.

Особое значение имеет бюджетный контроль на стадии исполнения бюджета, в рамках которого происходят два важнейших для функционирования бюджета процесса – непосредственная мобилизация денежных средств в бюджет (формирование доходов), а также выделение из бюджета средств получателям бюджетных средств (использование средств в порядке расходования) [7]. Одним из главных недостатков действующей бюджетной системы является неэффективный контроль за расходованием средств бюджетов всех уровней, следствием чего становятся серьезные бюджетные нарушения. Структура бюджетных нарушений, сформированная на основе данных последующего бюджетного контроля на 01.01.2011 г., осуществленного Минфином Чеченской Республики, отображена на рис. 2.

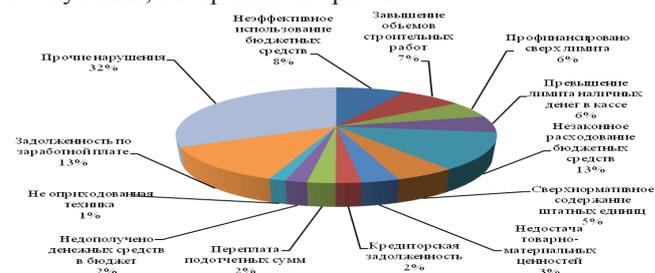


Рис. 2. Структура бюджетных нарушений, выявленных Министерством финансов Чеченской Республики на 01.01.2011 г. (составлено автором)

В результате контрольно-ревизионных мероприятий, проведенных в республике, было выявлено нарушений

действующего бюджетного законодательства Российской Федерации на общую сумму 289 млн 216 тыс. руб. [8]. Основной удельный вес в общем объеме бюджетных нарушений занимают:

- незаконное расходование бюджетных средств – 36 млн 327 тыс. руб., или 13 %;
- задолженность по заработной плате – 35 млн 990 тыс. руб., или 12 %;
- неэффективное использование бюджетных средств – 24 млн 286 тыс. руб., или 8 %;
- завышение объемов строительных работ – 21 млн 437 тыс. руб., или 7 %.

Таким образом, структура бюджетных нарушений, допущенных в республике, говорит о необходимости осуществления особого контроля за расходованием бюджетных средств по вышеуказанным направлениям.

Проблемы, наличествующие в сфере организации бюджетного контроля на региональном (муниципальном) уровне, обусловлены следующими факторами:

- отсутствием единой политики, определяющей деятельность организаций, контролирующей исполнение бюджета, четкого разграничения их полномочий, координации их работы;
- наличием множества различных контрольно-финансовых организаций, выполняющих сходные задачи;
- неэффективным контролем за расходованием средств бюджета;
- отсутствием единой информационной базы (как следствие, разобщенности контрольных органов), что не позволяет в ряде случаев получить объективную картину деятельности региональных органов государственной власти в части оценки ими реальной эффективности системы регионального (муниципального) бюджетного контроля;
- слабым взаимодействием контрольных органов на межведомственном уровне, отсутствием связи с правоохранительными органами;
- замедленным процессом совершенствования форм и методов бюджетного контроля, направленного на своевременное пресечение возможных нарушений.

Наращение конфликтности и несогласованности в отношениях центра и регионов, регионов и местного самоуправления при разработке и реализации финансовой и налоговой политики, налогового законодательства, в процессе исполнения бюджетов и собираемости налогов приводит к риску бюджетной безопасности. В Чеченской Республике благодаря профессионализму вице-премьера Правительства ЧР министра финансов Э. А. Исаева были созданы благоприятные условия для реализации и дальнейшего совершенствования финансово-бюджетной политики, бюджетно-налогового законодательства, внедрения новых методов финансово-бюджетного планирования, организации финансового контроля. В современных условиях экономического развития и децентрализации межбюджетных отношений лишь четко организованная система бюджетного контроля способна обеспечить эффективность управления многоуровневой системой государственных финансов и исключить разобщенность в финансовой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации (муниципального образования). Для решения ряда существенных проблем, стоящих перед органами управления региональными

(муниципальными) финансами, необходима эффективно работающая, правильно выстроенная система регионального (муниципального) бюджетного контроля, которая предполагает выполнение следующих задач.

1. Законодательное формирование организационных вопросов бюджетного контроля, четкое определение прав и обязанностей объектов и субъектов контроля, основных форм и методов контроля, четкое формулирование мер принуждения за нарушения бюджетного законодательства (ст. 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации) всех участников процесса контроля. Финансовым управлениям административных округов необходимо повысить требования к руководителям управлений здравоохранения, образования, социальной защиты, культуры и досуга по обеспечению контроля в вопросах целевого и экономного расходования бюджетных средств, рационального использования имущества и финансовых ресурсов.

2. Введение обязательной практики организации на стадии составления проекта бюджета массовых проверок правильности установления численности штата работников, смет расходов и расчетов к ним для определения необходимой потребности в средствах с учетом фактической развернутой сети, контингентов и действующих нормативов.

3. Ежегодное проведение независимой внешней проверки (аудита) бюджетной отчетности с рассмотрением ее результатов законодательными органами власти.

4. Наличие и применение соответствующей координационной системы финансовой информации в целях контроля и управления финансами. Для усиления бюджетного контроля и определения реальной картины сохранности и использования региональных (муниципальных) средств необходимо создание региональной системы учета результатов деятельности контрольно-финансовых органов. Создание общей информационной базы учета правонарушений и преступлений в сфере экономической деятельности для всех региональных (муниципальных) органов бюджетного контроля будет являться большим шагом в улучшении оперативности и координации их деятельности. Информационная база органов бюджетного контроля должна содержать полный реестр подвергшихся проверке бюджетополучателей субъекта Российской Федерации (муниципального образования) с указанием тематики проверок, с информацией об их результатах и дальнейших планах проведения соответствующих контрольных мероприятий. Все это позволит исключить проводимые различными органами многократные проверки одних и тех же бюджетополучателей и эффективно осуществлять взаимодействие между контрольно-финансовыми органами. Информация, полученная контрольно-финансовыми органами, подлежит официальному опубликованию и размещению на сайте субъекта Российской Федерации (муниципального образования) в сети Интернет, что делает процесс расходования бюджетных средств максимально прозрачным (открытым), обеспечив тем самым качественный прорыв во взаимоотношениях власти и общества.

5. Наличие и соблюдение формализованных, прозрачных и устойчивых к коррупции процедур принятия решений по использованию бюджетных средств, в том числе при осуществлении бюджетных закупок.

6. Совершенствование форм и методов бюджетного контроля.

Основным критерием эффективности бюджетного контроля должно служить соотношение между достигнутым контролирующим органом результатом и постав-

ленной целью. Результат возможен только в случае четкого выполнения органами регионального (муниципального) бюджетного контроля задач, поставленных перед ними в соответствующих законах.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Тютин Ю. В. Актуальные вопросы правового регулирования и проведения бюджетного контроля в Российской Федерации // Финансовое право. 2010. № 1. С. 3–8.
2. Осипова И. Н. О Счетной палате Российской Федерации : комментарий к федер. закону от 11.01.1995 № 4-ФЗ [Электронный ресурс]. Режим доступа: Информационно-правовое обеспечение Гарант. Версия 7.06.0.180 (дата обращения: 21.02.2011).
3. Дударова З. З. Органы, осуществляющие бюджетный контроль в Республике Северная Осетия – Алания // Право и государство: теория и практика. 2009. № 8. С. 76–79.
4. О Федеральном казначействе: постановление Правительства Российской Федерации от 01.12.2004 № 703 (ред. от 24.03.2011) // Собрание законодательства Российской Федерации от 06.12.2004 г. № 49. Ст. 4908.
5. Бюджетный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ (принят ГД ФС РФ 17.07.1998) (ред. от 06.04.2011) // Собрание законодательства РФ от 03.08.1998. № 31. Ст. 3823.
6. Об утверждении Положения о территориальных органах Федеральной службы финансово-бюджетного надзора: приказ Минфина РФ от 11.07.2005 № 89н (ред. от 17.11.2010) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. № 33.
7. Пешкова Х. В. Принципы бюджетного процесса [Электронный ресурс] // Финансовое право. 2008. № 10. Режим доступа: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». Версия 4000.00.40 (дата обращения: 25.02.2011).
8. Материалы Коллегии Министерства финансов Чеченской Республики за 2010 г.

REFERENCES

1. Tjutina J. V. The actual issues of legal regulation and budgetary control implementation in the Russian Federation. // The Financial Law. 2010. #1. P. 3–8.
2. Osipova I. N. On the Chamber of Accounts of the Russian Federation: the comments to the Federal Law dated 11.01.1995 # 4-FZ [Electronic resource]. Access mode: «Garant» informational legal support. Version 7.06.0.180. (date of viewing: 21.02.2011).
3. Dudarova Z. Z. The authorities implementing the budgetary control in the Republic of the North Ossetia – Alania // The Law and the State: theory and practice. 2009. # 8. P. 76–79.
4. On the Federal Treasury: The decree of the Government of the Russian Federation #703 dated 01.12. 2004 (revision as of 24.03. 2011) // Collection of legislation of the Russian Federation dated 06.12.2004. # 49. Article 4908.
5. The Budgetary Code of the Russian Federation: #145 Federal Law dated 31.07. 1998 (accepted by the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation on 17.07.1998) (revision as of 06.04. 2011) // Collection of legislation of the Russian Federation dated 03.08.1998. # 31. Article 3823.
6. On approval of the regulations of the territorial authorities of the Federal Service of Fiscal Control: The order of the Ministry of Finances of the Russian Federation # 89 dated 11.07. 2005 (revision as of 17.11. 2010) // The bulletin of the regulatory documents the of Federal Executive Authorities. 2005. # 33.
7. Peshkova H. V. The principles of budgetary process [Electronic resource] // The Financial Law. 2008. #10. Access mode: Informational legal support «ConsultantPlus». Version 4000.00.40 (date of viewing: 25.02.2011).
8. The materials provided by the Board of the Chechen Republic Ministry of Finances for 2010.

УДК 336.722.13
ББК 65.271.355

Тарадаева Анна Викторовна,
соискатель каф. финансов и кредита
Мордовского государственного университета им. Н. П. Огарева,
г. Саранск,
e-mail: fishann7@mail.ru

ДИФФЕРЕНЦИРОВАННЫЕ ВЗНОСЫ В ФОНД СТРАХОВАНИЯ ВКЛАДОВ: ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ СТРАХОВАНИЯ БАНКОВСКИХ ВКЛАДОВ

THE DIFFERENTIATED PAYMENTS TO THE FUND OF DEPOSITS INSURANCE: PROSPECTS OF DEVELOPMENT OF THE NATIONAL SYSTEM OF INSURANCE OF BANK DEPOSITS

Для реального функционирования системы страхования вкладов ей необходима собственная финансовая основа, т. е. финансовые ресурсы, посредством использования которых и будет осуществляться возмещение

по вкладам физических лиц. В качестве финансовой основы системы страхования вкладов создан специальный фонд обязательного страхования вкладов. Страховые взносы банков – участников страхования вкладов яв-