

**ОРГАНЫ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ  
В СУБЪЕКТАХ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

статус, финансирование,  
технологии контрольной деятельности

УДК 311.2 Органы финансового контроля в субъектах Российской Фе-  
338.2 дерации: статус, финансирование, технологии контрольной  
351 деятельности. / Доманевская Е.П., Лаптев С.А., Михай-  
ББК 65.05 лов И.П., Никифоров О.Н., Ошурков А.Т., Перекрест В.Т.,  
Перекрест И.В. –СПб: Центр стратегического анализа об-  
щественных процессов, 2006. -111 с.

ISBN 978-5-9900938-2-9

**Коллектив авторов:**

*Доманевская Е.П., Лаптев С.А., Михайлов И.П., Никифоров О.Н.,  
Ошурков А.Т., Перекрест В.Т., Перекрест И.В.*

Представлен анализ структуры и организации контрольно-счетной деятельности для системы контрольно-счетных органов РФ. При разработке методических принципов анализа эффективности управления бюджетами субъектов РФ учтен опыт последних по организации контрольно-ревизионной и экспертно-аналитической деятельности. Особое внимание уделяется переходу от контроля за исполнением бюджетного законодательства к аудиту эффективности и целесообразности бюджетных расходов с использованием интегральных показателей оценки эффективности управления бюджетами на субфедеральном уровне.

**Рекомендовано к опубликованию**

Ученым советом Санкт-Петербургского экономико-математического института Российской Академии наук.

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ .....</b>	<b>5</b>
В.1. Виды контрольно-счетной деятельности .....	5
В.2. Субъекты контрольно-счетной деятельности .....	10
В.3. Функциональные модели взаимодействия КСО РФ .....	16
<b>Глава 1. НОРМАТИВНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РФ.....</b>	<b>24</b>
1.1. Роль контрольной деятельности в современном государстве ..	24
1.2. Обеспечение прозрачности бюджета и бюджетного процесса ..	25
1.3. Федеральное законодательство о контрольно-счетной деятельности.....	26
1.4. Независимость контрольно-счетных органов.....	27
<b>Глава 2. СИСТЕМА КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНЫХ ОРГАНОВ В РФ.....</b>	<b>29</b>
2.1. Счетная палата Российской Федерации.....	29
2.2. Контрольно-счетные органы субъекта федерального уровня .....	30
2.3. Взаимодействие контрольно-счетных органов и его нормативная регламентация.....	30
2.4. Типология информационных взаимодействий контрольно-счетных органов.....	32
<b>Глава 3. ОРГАНИЗАЦИЯ КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ .....</b>	<b>34</b>
3.1. Контрольные функции Законодательного Собрания Санкт-Петербурга.....	34
3.2. Роль контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга в бюджетном процессе .....	35
3.3. Органы финансового контроля в структуре исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга .....	37

<b>Глава 4. ОПЫТ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОНТРОЛЬНО- СЧЕТНЫХ ОРГАНОВ.....</b>	<b>41</b>
4.1. Сравнительный анализ законодательства субъектов РФ – Городов федерального значения о контрольно-счетных органах.....	41
4.2. Основные положения законодательства субъектов Федерации Северо-Западного федерального округа о контрольно-счетных органах .....	50
4.3. Опыт деятельности Счетной палаты РФ .....	64
<b>Глава 5. МЕТОДИЧЕСКИЕ ПРИНЦИПЫ АНАЛИЗА ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТАМИ СУБЪЕКТОВ РФ.....</b>	<b>67</b>
5.1. Первичная информационная база анализа .....	70
5.2. Информационная база индикации эффективности управления бюджетами субъектов РФ .....	72
5.3. Интегральные показатели оценки эффективности управления бюджетами субъектов РФ .....	75
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....</b>	<b>101</b>
<b>СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....</b>	<b>103</b>
А. Литературные источники .....	103
Б. Нормативные правовые акты .....	104
<b>СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ И АББРЕВИАТУР ...</b>	<b>108</b>

## **ВВЕДЕНИЕ**

Подъем российской экономики неразрывно связан с ростом объемов общественных ресурсов, в том числе финансовых средств, аккумулированных государством для удовлетворения общественных потребностей. Соответственно возрастает социальная роль этих ресурсов, а также объем и значимость деятельности по контролю за их использованием на благо общества.

Государственный финансовый контроль в Российской Федерации представляет собой совокупность действий и операций по контролю за соблюдением законодательных и нормативных правовых актов, норм, стандартов и правил по использованию государственных средств<sup>1</sup>.

Конституционный принцип разделения властей предусматривает контроль финансовой деятельности органов исполнительной власти (со стороны Президента Российской Федерации и органов представительной власти), для чего создаются специальные структуры, каждая из которых обладает собственными полномочиями в определенной сфере.

### **В.1. ВИДЫ КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Действующим законодательством предусмотрены три основных вида деятельности, осуществляемых контрольно-счетными органами (КСО) РФ. При этом рассматривается вся система КСО, действующих в РФ: на федеральном уровне, на уровне субъектов РФ, а также на уровне муниципальных образований (субрегиональный уровень). Предусмотрены следующие три вида контрольно-счетной деятельности (КСД).

#### **В.1.1. Контрольно-ревизионная деятельность**

В результате контрольно-ревизионной деятельности (КРД) решаются следующие задачи:

□ оценки эффективности расходования бюджетных средств, а также использования бюджетных средств по целевым программам;

---

<sup>1</sup>Финансы: Учебник / Под ред. проф. М.В.Романовского, проф. О.В.Врублевской, проф. Б.М.Сабанти. 2-е изд. – М.: Юрайт-Издат, 2006. – 464 с.

□ планового контроля эффективности деятельности госучреждений – организация деятельности предприятий для эффективного расходования бюджетных средств.

КРД осуществляется в направлениях:

[1] контроль своевременности исполнения доходных и расходных статей федерального бюджета, а также бюджетов государственных и внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению, оценка обоснованности проектов соответствующих бюджетов;

[2] определение эффективности и целесообразности использования государственной собственности, контроль над поступлением в федеральный бюджет средств от распоряжения и управления государственной собственностью;

[3] контроль над состоянием государственного внутреннего и внешнего долга РФ, а также за использованием кредитных ресурсов;

[4] контроль над банковской системой в части обслуживания федерального бюджета и государственного долга РФ.<sup>2</sup>

### **В.1.2. Экспертно-аналитическая деятельность**

Ключевыми видами экспертно-аналитической деятельности (ЭАД) является экспертиза проектов законов и иных нормативных правовых актов, международных договоров, федеральных программ и иных документов, затрагивающих вопросы федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, федеральной собственности и финансов Российской Федерации, а также подготовка аналитических материалов по вопросам государственного финансового контроля.

В рамках ЭАД определяются основания планирования КРД, в том числе определение объекта контрольно-счетной деятельности. Задача определения объекта при ЭАД должна выявить узкие места (проблемы), не связанные с конкретными объектами. Она предполагает непрерывный трехлетний контрольный цикл за исполнением бюджета каждого финансового года и включает следующие технологические этапы.

---

<sup>2</sup> Контрольные полномочия СП РФ распространяются на все ОГВ РФ, на федеральные внебюджетные фонды, на ОМС, предприятия, организации, банки, страховые компании и другие финансово-кредитные учреждения, их союзы, ассоциации и иные объединения – вне зависимости от видов и форм собственности.

**Этап 1.** Предварительный контроль проекта бюджета очередного финансового года (заключения по проектам федеральных законов о федеральном бюджете)

На этом этапе параметры проекта бюджета сопоставляются с оперативной информацией о ходе исполнения бюджета текущего года, данными о социально-экономическом положении страны в целом, отдельных регионов и отраслей – экономических кластеров. Учитывается фактическое состояние финансирования субъектов ведомственной структуры, разделов и подразделов функциональной классификации расходов, доходной части бюджета, внешних и внутренних заимствований, межбюджетных отношений и иных показателей. Таким образом, в частности, осуществляется подготовка обоснований для заключений Счетной палаты (СП) РФ о проектах федерального бюджета при их обсуждениях в Государственной Думе, а также предложений по корректировке тех или иных бюджетных параметров.

**Этап 2.** Оперативный контроль в ходе исполнения федерального бюджета текущего финансового года

Проводится в течение всего года как совокупность контрольных и экспертно-аналитических мероприятий. Осуществляется по ряду направлений, включая:

[1] анализ специальных форм отчетности участников бюджетного процесса;

[2] компьютерная обработка предоставляемых Минфином России и ЦБ РФ, а также рядом министерств и ведомств данных первичных платежных документов об операциях со средствами федерального бюджета;

[3] обобщение результатов контрольных мероприятий, осуществляемых по поручениям палат Федерального Собрания (ФС РФ) и по инициативе СП РФ;

[4] выборочные экспресс-проверки и экспертные оценки

Составляется оперативный отчет об исполнении федерального бюджета за три, шесть, девять и двенадцать месяцев, который после утверждения Коллегией СП РФ направляется палатам ФС РФ.

**Этап 3.** Последующий контроль исполнения бюджета – заключения на проекты федеральных законов об исполнении федерального бюджета

После завершения финансового года СП РФ проводит комплексную документальную ревизию исполненного бюджета. Ревизия предусматривает сплошной охват, анализ и сверку всех платежных документов по остаткам, приходу, расходу и заимствованию средств федерального бюджета. Проверяются лицевые счета Минфина России Главного управления федерального казначейства, расчетно-денежные и иные документы по исполнению федерального бюджета в Банке России и иных финансово-кредитных учреждениях. Проводятся контрольные мероприятия во всех департаментах Минфина России и во всех министерствах, ведомствах и иных субъектах ведомственной структуры федерального бюджета, а также выборочно – в отдельных территориальных управлениях и отделениях федерального казначейства.

Итоги ревизии служат основанием для подготовки СП РФ заключения на проект представляемого Правительством РФ в Государственную Думу (ГД РФ) закона об исполнении федерального бюджета за соответствующий год.

**Замечание 1.** Хотя выше, в В.1.2 и В.1.3 речь шла о КРД и ЭАД на федеральном уровне, аналогичные схемы действуют и на субфедеральном и субрегиональном уровнях.

### **В.1.3. Информационно-методическая деятельность**

Система информационного обеспечения контрольно-счетной деятельности включает:

- ☐ результаты проверок
- ☐ отчетную ведомственную документацию
- ☐ нормативно-правовые документы
- ☐ государственные информационные ресурсы
- ☐ прочие информационные ресурсы

В рамках информационно-методической деятельности осуществляется разработка ключевого инструментария, включающего следующие позиции.

#### ***Методики***

- [1]** аудита эффективности использования гос. средств;

[2] внешнего государственного аудита проектов бюджетов, а также годовых отчетов об исполнении бюджетов для субъектов РФ и органов МСУ;

[3] совместных мероприятий КРД и ЭАД КСО РФ;

[4] оценки эффективности работы КСО РФ;

[5] финансовой оценки эффективности деятельности ОГВ субъектов РФ ОМС;

[6] анализа проекта ФЗ об общих принципах организации МСУ и оценки места муниципальных КСО в системе органов МСУ.

### ***Стандарты***

[7] классификации и квалификации нарушений, допускаемых при исполнении бюджетов всех уровней и использовании бюджетных средств;

[8] аудита эффективности использования гос. средств.

### ***Концепции***

[9] сертификации КСО РФ на право проведения внешнего государственного аудита проектов бюджетов субъектов РФ и МО, а также годовых отчетов об их исполнении.

[10] информационного обеспечения контрольно-аналитической и экспертно-прогнозной деятельности КСО РФ.

Особое внимание уделяется разработке методического инструментария на субфедеральном уровне. Основной реализуемый принцип – единство методологии и технологии разработки. Последние утверждаются на федеральном уровне. На сегодняшний день этот принцип соблюдается далеко не всегда. В субъектах РФ с наиболее развитой системой КСД (например, в Москве) разработка методических инструментов планирования и реализации контрольно-счетных мероприятий осуществляется на основе системных подходов и современных информационно-методических принципах. К таким методическим инструментам, например, относятся методические рекомендации по проверке целевых бюджетных фондов, а также по проведению проверок бюджетных организаций.

## **В.2. СУБЪЕКТЫ КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

К органам государственной власти (ОГВ) РФ, осуществляющим в той или иной мере КСД, относятся следующие.

### **Счетная палата РФ**

Является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным Собранием РФ (ФС РФ) и подотчетным ему.

Все ОГВ РФ, органы МСУ, предприятия, учреждения, организации независимо от форм собственности, а также их должностные лица обязаны предоставлять по запросам СП РФ информацию, необходимую для обеспечения ее деятельности.

### **Министерство финансов РФ (Минфин России)**

Минфин России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере бюджетной, налоговой, страховой, валютной, банковской деятельности, государственного долга, аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности, а также противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.<sup>3</sup> и т.п.

Ключевым структурным подразделением Минфина России по контрольно-счетной деятельности (КСД) является Департамент государственного финансового контроля и аудита.

В ведении Минфина России находятся следующие федеральные органы исполнительной власти:

- ❑ Федеральная налоговая служба<sup>4</sup> (ФНС).
- ❑ Федеральная служба страхового надзора<sup>5</sup>. (ФССН)
- ❑ Федеральная служба по финансовому мониторингу.<sup>6</sup> (ФСФМ)
- ❑ Федеральная служба финансово-бюджетного надзора.<sup>7</sup> (ФСФБН)

<sup>3</sup> Положение о Минфине России утверждено Постановлением Правительства РФ от 30.06.04 N 329.

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 30.09.04 N 506.

<sup>5</sup> Постановление Правительства РФ от 30.06.04 N 330.

<sup>6</sup> Постановление Правительства РФ от 23.06.04 N 307.

<sup>7</sup> Постановление Правительства РФ от 15.06.04 N 278.

- Федеральное казначейство.<sup>8</sup> (ФК)

### **Министерство юстиции Российской Федерации (Минюст России)**

Минюст России<sup>9</sup> является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности.

Ключевым структурным подразделением центрального аппарата Минюста России по контрольно-счетной деятельности является Департамент организации, координации и контроля.<sup>10</sup>

### **Центральный банк Российской Федерации (ЦБ РФ)**

Основными документами, определяющими статус, цели деятельности, функции и полномочия ЦБ РФ являются Конституция Российской Федерации и Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 10.07.2002 N 86-ФЗ.

Основной формой КСД ЦБ РФ является инспекционная деятельность.<sup>11</sup> Последняя является составной частью банковского регулирования и банковского надзора и включает в себя непосредственное проведение проверок кредитных организаций и их организационное, информационное, методическое и иное обеспечение.

Регулирующие и надзорные функции Банк России осуществляет через Комитет банковского надзора Банка России<sup>12</sup>.

### **Генеральная прокуратура РФ**

Основные положения, регулирующие деятельность Генеральной прокуратуры, содержатся в статье 14 ФЗ "О прокуратуре Российской Федерации".

---

<sup>8</sup> Постановление Правительства РФ от 01.12.04 N 703.

<sup>9</sup> Указ Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 года N 1313.

<sup>10</sup> Приказ Минюста России от 29.04.2005 N 50 «Об утверждении Положения о Департаменте организации, координации и контроля»

<sup>11</sup> Инструкция Банка России от 01.12.2003 N 108-И.

<sup>12</sup> Положение о Комитете банковского надзора Банка России утверждено решением Совета директоров Банка России от 10.08.2004.

К основным формам КСД Генеральной прокуратуры РФ относятся: прокурорский надзор и участие прокурора в гражданском процессе.

## **Внебюджетные фонды**

### ***Фонд социального страхования РФ (ФСС)<sup>13</sup>***

Фонд является специализированным финансово-кредитным учреждением при Правительстве РФ.

Контроль финансово-хозяйственной деятельности региональных и центральных отраслевых отделений Фонда осуществляется путем проведения периодических ревизий и проверок контрольно-ревизионной службой Фонда, которая осуществляет свою деятельность на основании положения, одобренного правлением Фонда и утвержденного председателем Фонда.

Фонд осуществляет контроль за полнотой и своевременностью начисления и уплаты страхователями страховых взносов и иных платежей Фонда.

### ***Фонд обязательного медицинского страхования (ОМС)<sup>14</sup>***

Федеральный фонд ОМС – государственный внебюджетный фонд РФ. Реализует государственную политику в области ОМС как составной части государственного социального страхования и является самостоятельным государственным некоммерческим финансово-кредитным учреждением.

Фонд ОМС проводит КСД в следующих направлениях:

- совместный с территориальными фондами ОМС и органами ГНС РФ контроль за своевременным и полным перечислением страховых взносов (отчислений) в фонды ОМС;
- совместно с территориальными фондами ОМС контроль за рациональным использованием финансовых средств в системе ОМС, в том числе путем проведения ревизий и целевых проверок;
- сбор и анализ информации о системе ОМС с представлением соответствующих материалов в Правительство РФ;

---

<sup>13</sup> Постановление Правительства РФ от 12.02.1994 N 101.

<sup>14</sup> Постановление Верховного Совета РФ от 24.02.1993 N 4543-1.

□ ежегодное представление в Правительство РФ проектов федеральных законов об утверждении бюджета Федерального фонда на соответствующий год и о его исполнении.

### ***Пенсионный фонд Российской Федерации (ПФР)***

ПФР образован в целях государственного управления финансами пенсионного обеспечения в РФ и является самостоятельным финансово-кредитным учреждением.

ПФР обеспечивает контроль с участием налоговых органов за своевременным и полным поступлением в ПФР страховых взносов, а также контроль за правильным и рациональным расходованием его средств.

### **Контрольное управление Президента РФ**

Основными задачами в направлении КСД Управления являются:

- контроль и проверка исполнения исполнительными ОГВ РФ, а также организациями федеральных законов<sup>15</sup>, указов, распоряжений и иных решений Президента РФ;
- контроль реализации общенациональных проектов;
- контроль и проверка исполнения поручений Президента РФ и Руководителя Администрации Президента РФ;
- контроль реализации ежегодных посланий Президента РФ ФС РФ, бюджетных посланий Президента РФ и иных программных документов Президента РФ;
- информирование Президента РФ и Руководителя Администрации Президента РФ о результатах проверок и подготовка на их основе предложений по предупреждению и устранению выявленных нарушений.

### **Контрольно-счетные органы субъектов РФ**

Контрольно-счетные органы на субфедеральном уровне осуществляют свою деятельность согласно плану работы на год по основным направлениям КСД и включают следующие позиции.

---

<sup>15</sup> В части, касающейся полномочий Президента РФ, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина.

## **Контрольно-ревизионная деятельность**

[1] Внешняя проверка отчета "Об исполнении бюджета субъекта РФ за год".

### **Экспертиза:**

[2] проектов законов субъекта РФ "Об исполнении бюджета субъекта РФ за год", "О бюджете субъекта РФ на год", а также проектов законов "О внесении изменений в Закон субъекта РФ "О бюджете субъекта РФ";

[3] проектов нормативных правовых актов бюджетного и налогового законодательства субъекта РФ;

[4] отчетов финансового ОГВ субъекта РФ об исполнении бюджета субъекта РФ (по состоянию на первое число квартала);

[5] проектов целевых программ субъекта РФ.

### **Проверка:**

[6] целевого и эффективного использования бюджетных средств, в том числе, направленных на реализацию благотворительных программ;

[7] объемов и выполнения условий реструктуризации задолженности по налоговым платежам;

[8] формирования и расходования средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности;

[9] законности и эффективности расходования бюджетных средств и использования государственной собственности;

[10] полноты отражения в доходах бюджета субъекта РФ неналоговых отчислений от деятельности ГУП и ГУ, а также АО и ООО с долей государства в уставном капитале;

[11] исполнения Целевых бюджетных фондов субъекта РФ главным распорядителем средств фонда, а также подведомственными распорядителями и получателями средств Фонда;

[12] соблюдения законов, регламентирующих условия содержания, воспитания и обучения детей, защиту личных и имущественных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

[13] обоснованности планирования и расходования средств на эксплуатацию жилищного фонда;

[14] исполнения инвестиционных контрактов;

[15] законности и целевого использования бюджетных средств г субъекта РФ, выделенных в качестве финансовой помощи (субсидий).

### **Обследование:**

[16] объема трансфертов населению и их использования органами социальной защиты населения субъекта РФ;

[17] изменений налогового законодательства, принятых за последний период и намеченных к принятию в следующем году, и их влияния на формирование доходной части бюджета субъекта РФ. Обследование объема поступления налоговых доходов в бюджет субъекта РФ от деятельности ГУП и ГУ, а также от деятельности АО и ООО с долей государства в уставном капитале;

[18] порядка соблюдения главными распорядителями и распорядителями бюджетных средств требований нормативных документов по проведению инвентаризации имущества и финансовых обязательств, а также по проведению переоценки основных средств и нематериальных активов;

[19] эффективности использования бюджетных средств субъекта РФ, выделенных его МО;

[20] выполнения рекомендаций КСО по итогам проведенных проверок;

[21] хода реализации региональных программ, принятых ОГВ субъекта РФ.

## **Информационная деятельность**

### **Формирование:**

[22] информационных ресурсов, включающих информацию о бюджете и о внесении изменений в бюджет, бюджетных росписях, ежемесячных отчетах об исполнении бюджета, макроэкономических показателях, а также создание других баз данных;

[23] (и ведение) на магнитных носителях баз данных по результатам проведенных контрольных мероприятий.

### **Организация:**

[24] исследования по эффективности и достоверности методов прогнозирования показателей социально-экономического развития субъекта РФ

[25] НИР по прогнозированию налоговых поступлений в бюджет субъекта РФ;

[26] опубликования материалов и размещения их в электронных СМИ.

### **Ассоциация контрольно-счетных органов РФ (АКСО)**

В целях повышения эффективности государственного финансового контроля и координации деятельности КСО в декабре 2000 года была создана АКСО РФ. Ассоциация призвана содействовать разработке и внедрению унифицированной системы контроля за формированием и исполнением бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, оказывать КСО информационную, методическую и правовую помощь. В настоящее время в Ассоциацию входят СП РФ, КСО 87 субъектов РФ (в том числе 59 КСО со статусом юридического лица) и Союз муниципальных КСО. Во всех федеральных округах открыты и работают отделения Ассоциации.

Президиум и отделения Ассоциации организуют работу по реализации целей и задач Ассоциации, изучают и распространяют передовой опыт, проводят конференции, семинары и “круглые столы”, на которых обсуждаются актуальные проблемы совершенствования государственного финансового контроля. При содействии Экспертно-консультативного совета при Председателе СП РФ совместно с Издательским домом “Финансовый контроль” издаются научно-методические и информационные материалы. На базе ведущих экономических и финансовых ВУЗов страны организуются повышение квалификации руководителей и сотрудников КСО.

### **В.3. ФУНКЦИОНАЛЬНЫЕ МОДЕЛИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ КСО РФ**

Общая функциональная структура Контрольно-счетных органов РФ представлена ниже, на рис. 1. Матричная территориально-ведомственная схема организации контрольно-счетной деятельности на федеральном и субфедеральном уровнях представлена на рис. 2.

В процессе КРД выполняются следующие элементарные операции контрольно-счетной деятельности<sup>16</sup>:

1. **Правовая экспертиза** – анализ соответствия федеральному и региональному законодательству правовых актов, регламентирующих движение государственных финансовых средств, изменение имущественных прав на государственное имущество, изменение обязательств, предполагающих материальную ответственность ОГВ перед третьими лицами или третьих лиц перед ОГВ РФ в процессе исполнения бюджета<sup>17</sup>.

2. **Информационный аудит** – оценка полноты, достоверности и актуальности информации об исполнении бюджета и иной информации, используемой при осуществлении внешнего аудита бюджета.

3. **Бухгалтерский аудит** – оценка достоверности финансовой (бухгалтерской) отчетности аудируемых лиц и соответствия порядка ведения ими бухгалтерского учета законодательству Российской Федерации.

4. **Аудит эффективности** – подразделяется на аудит фактической эффективности и аудит эффективности управленческих решений:

□ *аудит фактической эффективности* – анализ возможности достижения заданного результата при меньших чем фактические затраты или достижения большего результата при фактическом финансировании в случае использования управленческих решений, отличных от фактически использованных;

□ *аудит эффективности управленческих решений* – оценка эффективности управленческого решения, на основании информации, имеющейся на момент принятия этого решения (оценка квалификации лица, принявшего управленческое решение).

5. **Методический аудит** – анализ рациональности и полноты регламентации и организации информационных потоков, движения финансовых и материальных средств, систем их учета и контроля, обеспечения целостности и сохранности.

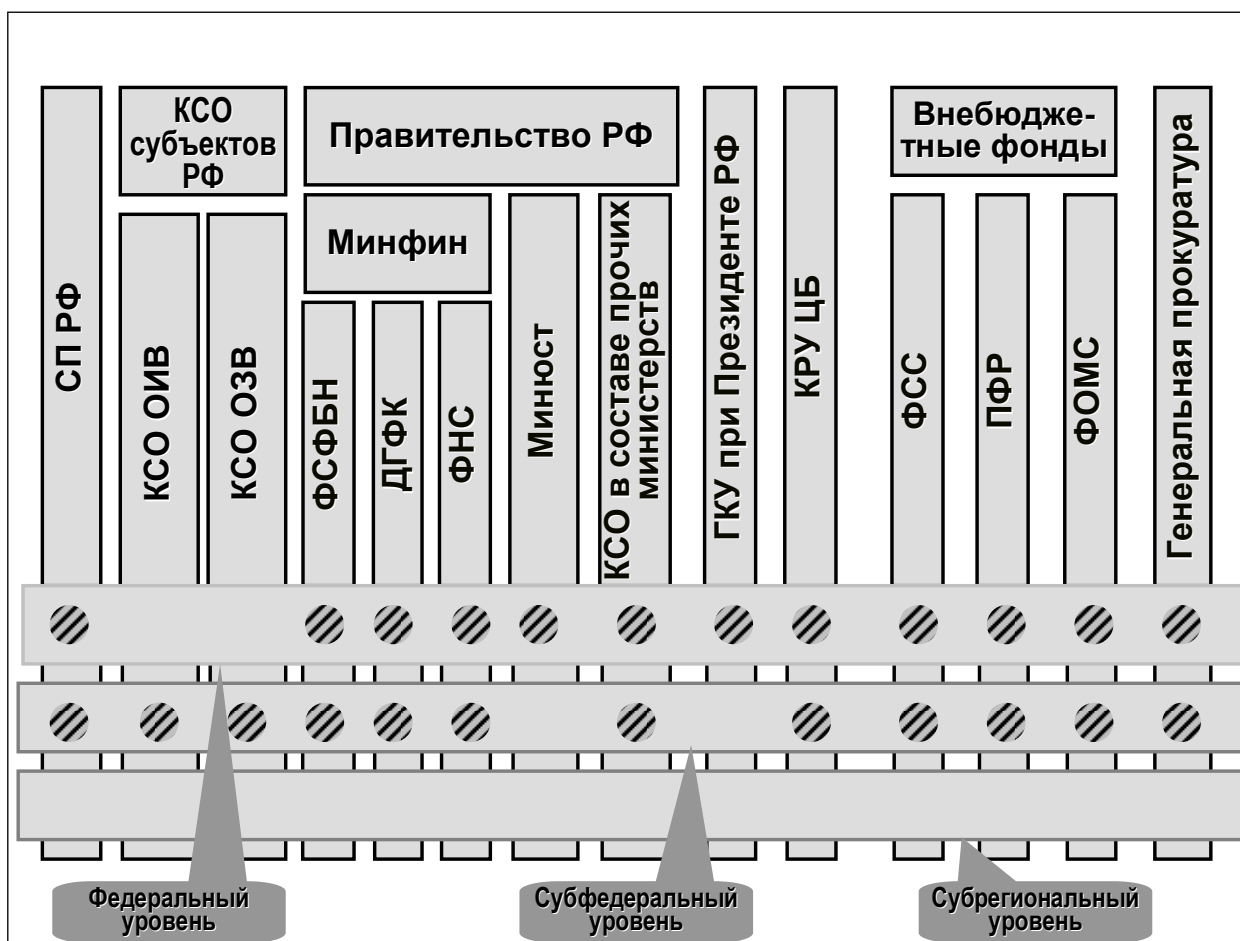
<sup>16</sup> Чичелёв М.Е. Организация работы региональных счетных палат/ <http://www.gossector.narod.ru>

<sup>17</sup> Здесь и ниже речь идет о бюджете всех уровней в общей бюджетной системе РФ.

СП РФ	КСО субъектов РФ		Правительство РФ					ГКУ при Президенте РФ	КРУ ЦБ	Внебюджетные фонды			Генеральная прокуратура	
	КСО ОИВ	КСО ОЗВ	Минфин			Минюст	КСО в составе прочих министерств			ФСС	ПФР	ФОМС		
○	○		○	○	○			○	○	○	○	○		①
○			○	○	○		○	○	○	○	○	○	○	②
○			○		○				○					③
○		○	○		○				○					④
○	○	○			○			○	○	○	○	○	○	⑤
○	○	○	○	○	○	○	○			○	○	○	○	⑥
○	○	○	○	○	○					○	○	○	○	⑦

- |  |                                     |
|--|-------------------------------------|
| 1. Федеральные органы исполнительной власти (ФОИВ) | 5. ОГВ субъекта РФ                  |
| 2. Территориальные органы ФОИВ                     | 6. Учреждения субъекта РФ (ГУ, ГУП) |
| 3. Государственные внебюджетные фонды (ВБ)         | 7. Прочие хозяйствующие субъекты    |
| 4. Территориальные органы ВБ                       |                                     |

**Рис. 1.** Область действия КСО РФ



**Рис. 2.** Матричная организационная схема КСО РФ (федерального и субфедерального уровня)

В соответствии с теорией и методикой финансового контроля для бюджетного анализа предлагается использование следующих аналитических инструментов<sup>18</sup>:

[1] *горизонтальный анализ*, в ходе которого сравниваются текущие показатели бюджета с показателями за прошлый период, а также плановые показатели с фактическими;

[2] *вертикальный анализ*, в результате которого определяются структура бюджета, доля отдельных бюджетных показателей в итоговом показателе и их влияние на общие результаты;

[3] *трендовый анализ*, который проводится в целях выявления тенденций изменения динамики бюджетных показателей. В ходе этого анализа сравниваются плановые или отчетные показатели за ряд лет. На основе ретроспективного анализа возможно прогнозирование бюджетных показателей на будущее;

[4] *факторный анализ*, суть которого заключается в выявлении влияния отдельных факторов на бюджетные показатели (например, влияние на показатели расходов на социально-культурные мероприятия численности штатов бюджетных учреждений, периода функционирования этих учреждений, уровня цен, индексов инфляции и т.д.)

В ходе аналитической работы могут использоваться абсолютные показатели доходной и расходной частей бюджета, относительные показатели – бюджетные коэффициенты (бюджетной автономии, обеспеченности собственными доходами, соотношения собственных и регулирующих доходов и др.); выявляться тенденции развития бюджетных показателей, количественные и качественные стороны влияния отдельных факторов на процесс формирования и исполнения бюджета.

В ситуации отсутствия специально разработанной нормативно-методической базы проведения экспертно-аналитических мероприятий на уровне субъектов РФ реализация предварительного контроля осуществляется в соответствии с методическими принципами, разработанными для федерального уровня.

Субъекты и объекты КСД определены выше, предмет КСД характеризуется через мероприятия КСД, для структурирования которых применяется классификатор, представленный в табл. 1. Кроме этой классификации применяется также «предметная» классификация (табл. 2).

---

<sup>18</sup> Родионова В.М., Шлейников В.И. Финансовый контроль. – М.: ИД ФБК-ПРЕСС, 2002. – С. 232-233.

Таблица 1.

**Классификация мероприятий по направлениям контрольно-счетной деятельности**

<b>Код КСД</b>	<b>Вид и направление КСД</b>
<b>1.</b>	<b>Контрольно-ревизионная деятельность</b>
1.1.	Контроль своевременности исполнения доходных и расходных статей бюджета по объемам, структуре и целевому назначению, оценка обоснованности проектов бюджета.
1.2.	Контроль своевременности исполнения доходных и расходных статей бюджетов государственных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению, оценка обоснованности проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов;
1.3.	Определение эффективности и целесообразности использования государственной собственности, контроль за поступлением в бюджет средств от распоряжения и управления государственной собственностью;
1.4.	Контроль за состоянием государственного внутреннего и внешнего долга и за использованием кредитных ресурсов;
1.5.	Контроль за банковской системой в части обслуживания бюджета и государственного долга
<b>2.</b>	<b>Экспертно-аналитическая деятельность</b>
2.1.	Экспертиза проектов законов и иных нормативных правовых актов (НПА)
2.2.	Подготовка аналитических материалов по вопросам государственного финансового контроля
2.3.	Осуществление контрольного цикла за исполнением бюджета финансового периода
2.3.1.	Предварительный контроль проекта бюджета очередного финансового года (заключения по проектам законов о бюджете)
2.3.2.	Оперативный контроль в ходе исполнения бюджета текущего финансового года
2.3.3.	Последующий контроль исполнения бюджета – заключения на проекты законов (отчеты) об исполнении бюджета
<b>3.</b>	<b>Информационно-методическая деятельность</b>
3.1.	Информационное обеспечение КСО
3.1.1.	Результаты проверок
3.1.2.	Отчетная ведомственная документация
3.1.3.	Нормативно-правовые документы (НПД)
3.1.4.	Государственные информационные ресурсы (ГИР)
3.1.5.	Прочие информационные ресурсы
3.2.	Методический инструментарий
3.2.1.	Методики
3.2.2.	Стандарты
3.2.3.	Концепции
<b>3.</b>	<b>Типы субъектов контрольно-счетной деятельности</b>

Таблица 2.

**«Предметная» классификация систем нормативно-правового, методического и информационно-аналитического обеспечения взаимодействия в процессе КСД**

Код	Градация предметной классификации
1	Регламентация взаимодействия КСО и ОГВ
2	Регламентация деятельности КСО
3	Методы контрольно-счетной деятельности (КСД)
4	Регламентация деятельности объектов КСД
5	Положения о субъектах и объектах КСД
6	Информационное обеспечение КСД
7	Результаты деятельности КСО
8	Организация (в том числе, планирование) деятельности КСО

В настоящее время концепция парламентского финансового контроля в России претерпевает существенные изменения. 7 марта 2007 года Государственная Дума приняла в первом чтении новую редакцию Бюджетного кодекса, несмотря на критику, которой подвергся этот проект в ходе обсуждения. По мнению депутатов, новый кодекс узаконит практику контроля со стороны исполнительной власти за составлением и исполнением бюджета. Председатель Счетной палаты РФ С.Степашин резко воспротивился передаче функций «ревизора» федерального бюджета Росфиннадзору, подчиняющемуся Минфину<sup>19</sup>. По его словам, это означало бы создание «еще одной Счетной палаты». В результате главу Бюджетного кодекса о финансовом контроле решено принимать отдельно от кодекса – осенью 2007 года.

Данная работа содержит анализ путей совершенствования деятельности органов финансового контроля (на примере Санкт-Петербурга) в рамках нормативно-правовой базы, действующей на начало марта 2007 года. Необходимость разработки новой редакции Закона Санкт-Петербурга «О Контрольно-счетной палате Санкт-Петербурга» предусмотрена пунктом 3 «Совместного плана законопроектной работы Законодательного Собрания Санкт-Петербурга и Губернатора Санкт-Петербурга на 2006-2007 годы».

<sup>19</sup> В.Вислогузов. «Госдума уходит из бюджетной политики». «Коммерсантъ», 09.03.2007 № 37.

Для выработки рекомендаций в ходе работы проведен анализ правовых основ деятельности КСО субъекта РФ, в первую очередь – Контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга (далее – КСП), методических принципов анализа эффективности управления бюджетов субъектов РФ, а также – сравнительный анализ правового регулирования деятельности органов финансового контроля, созданных законодательными (представительными) органами субъектов РФ.

По итогам работы подготовлены рекомендации, определяющие целесообразность и необходимость разработки ряда проектов нормативных правовых актов Санкт-Петербурга, в том числе по внесению изменений в действующие правовые акты.

Работа, по существу, состоит из двух взаимосвязанных, но достаточно независимых по используемому инструментарию анализа частей. Первая включает главы 1-4 и посвящена вопросам статуса и финансирования органов финансового контроля субъектов РФ как КСО РФ.

Вторая часть включает главу 5 и посвящена информационно-аналитическим аспектам технологии контрольной деятельности указанных органов КСД.

Перечень использованных литературных и нормативно-правовых источников, а также список использованных обозначений и аббревиатур приведены в специальном разделе в конце издания.

Ряд положений настоящей работы сформировались под влиянием обсуждений результатов цикла научно-исследовательских работ, выполненных Санкт-Петербургским экономико-математическим институтом РАН и Центром стратегического анализа общественных процессов по заданию Института системного анализа Счетной палаты РФ<sup>20</sup>. Авторы выражают искреннюю признательность Первому заместителю директора этого Института, к.э.н. Елене Ивановне Ивановой за поддержку и постоянное внимание к проводимым исследованиям, а также – за ценные обсуждения.

---

<sup>20</sup> В качестве научных руководителей отдельных НИР этого цикла выступали Е.И.Иванова, О.Н.Никифоров и В.Т.Перекрест.

## Глава 1. НОРМАТИВНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РФ

### 1.1. Роль контрольной деятельности в современном государстве

Нормой и принципом демократической власти является самоконтроль и контроль над ее деятельностью. Сегодня с учетом опыта прошедших лет можно утверждать: ослабление демократического контроля – свидетельство свертывания и деградации демократической власти<sup>21</sup>.

Контроль как функция государственного управления характерен для любого государства. В частности, государство реализует контроль за системообразующими общественными институтами и отдельными аспектами жизни его граждан. В демократическом государстве контрольные функции приобретают особый характер. Например, дополняются независимым контролем за действиями самого государства со стороны парламента, органов государственного аудита и институтов гражданского общества и т.п.

В условиях недостаточного развития институтов гражданского общества общественный контроль должен дополняться независимым государственным контролем, выделенным из традиционной «троичной» системы разделения государственной власти. Органы, осуществляющие такой общегосударственный, независимый контроль, могут быть «собраны» на отдельной ветви государственной власти, которую условно можно назвать «контрольной властью». К ним, к примеру, можно было бы отнести органы прокуратуры, Уполномоченного по правам человека, органы государственного аудита и т.п.

В России органами государственного аудита являются независимые КСО, созданные законодательными (представительными) органами государственной власти. В соответствии с *Бюджетным кодексом Российской Федерации* такие органы должны быть наделены полномочиями не только по контролю и проведению внешнего аудита исполнения бюджета, но и по проведению экспертизы проектов бюджетов, целевых программ и НПА бюджетного законодательства. Контроль государственного бюджета должен трансформироваться из контроля исключительно апостериорного и статического в контроль преимущественно априорный и динамический.

<sup>21</sup> Степашин С.В., Двуреченских В.А., Чегринцев Е.А., Чернавин Ю.А. Власть – Демократия – Контроль. М.: Финансовый контроль, 2005. – 252 с.

Изменившейся парадигме государственного контроля бюджета и основанной на ней теории соответствуют новые формы государственного аудита – аудит *рациональности*, аудит *адекватности* и аудит *эффективности*.

## 1.2. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОЗРАЧНОСТИ БЮДЖЕТА И БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА

В современном мире в последнее десятилетие XX века четко проявилась тенденция открытости и прозрачности государственного управления, при этом прозрачность рассматривается как основное условие открытости решений властных структур, становления демократии<sup>22</sup>.

Так как бюджет во всех странах – главный политический и финансовый инструмент государственной политики, такие тенденции появляются, прежде всего, в бюджетной сфере.

Интерес к повышению прозрачности бюджета и бюджетного процесса имеют различные субъекты<sup>23</sup>: международные финансовые институты, представители законодательной и исполнительной власти, население и, главным образом, его социально активная часть, объединяющаяся в некоммерческие организации (НКО) и представляющая в бюджетном процессе интересы определённых групп населения.

Прозрачность повышает ответственность исполнительной власти за разработку и исполнение бюджета, поскольку создаются предпосылки контроля качества принимаемых бюджетных решений и его исполнения со стороны законодательной власти и общественности, контроля за целевым и рациональным расходованием средств бюджета. Прозрачность бюджета является одним из инструментов борьбы с коррупцией, поскольку сужается поле возможностей для коррупционных сделок и соглашений.

Первый шаг на пути формализации требований прозрачности был сделан 16 апреля 1968 года, когда Международный Валютный Фонд опубликовал «Кодекс надлежащей практики применительно к прозрачности в налогово-бюджетной сфере» и обратился к государствам – членам МВФ с призывом провести его в жизнь.

<sup>22</sup> Технология законотворчества (опыт Санкт-Петербурга) / Под ред. И.П.Михайлова. – СПб.: ИПЦ СПГУТД, 2006. – 378 с.

<sup>23</sup> На Северо-Западе России проводником идеи прозрачного бюджета, начиная с 1998 года, выступает Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический Центр «Стратегия», реализуя программу «Социальная технология “Прозрачный бюджет”». В рамках этой программы, в частности, был реализован проект «Городские жители и власти – на пути к сотрудничеству: бюджет, который можно понять и на который можно влиять», и накоплен значительный опыт в области общественного участия в бюджетном процессе.

Суть прозрачности бюджета и бюджетного процесса определяется не только доступностью информации для общественности. Прозрачность является необходимым условием общественного участия, но не достаточным.

Социальная технология, как любая другая технология, алгоритмизирует деятельность и поэтому может быть многократно применена, тиражирована для решения определённых задач. Результаты тиражирования достигаются посредством трансляции профессиональной культуры, лежащей в основе данной технологии.

С учетом сказанного, социальная технология «Прозрачный бюджет» - комплекс методически описанных действий, позволяющих специалистам, прежде всего из «третьего сектора», осуществлять общественное участие в бюджетном процессе с целью повышения эффективности бюджетного процесса и достижению лучшего социального эффекта.

### **1.3. ФЕДЕРАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Основой нормативно-правового регулирования деятельности контрольно-счетных органов (далее – КСО) является Бюджетный кодекс РФ.

Статья 151 БК РФ устанавливает, что в систему органов, обладающих бюджетными полномочиями, входят финансовые органы, органы денежно-кредитного регулирования, органы государственного (муниципального) финансового контроля. Каждый орган имеет собственные задачи и действует в пределах закрепленных за ним полномочий. Органами государственного или муниципального финансового контроля являются:

- Счетная палата Российской Федерации;
- контрольные и финансовые органы исполнительной власти;
- контрольные органы законодательных (представительных) органов субъектов РФ и представительных органов местного самоуправления.

Статья 153 БК закрепляет право законодательных (представительных) органов, представительных органов местного самоуправления ***формировать и определять правовой статус контрольных органов.***

Функции органов государственного и муниципального финансового контроля перечислены в статье 157 БК.

Основам государственного и муниципального финансового контроля в Бюджетном кодексе РФ посвящена глава 26.

Согласно статье 265, законодательные (представительные) органы, представительные органы местного самоуправления осуществляют следующие формы финансового контроля:

□ **предварительный контроль** – в ходе обсуждения и утверждения проектов законов (решений) о бюджете и иных проектов законов (решений) по бюджетно-финансовым вопросам;

□ **текущий контроль** – в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения бюджетов на заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп законодательных (представительных) органов, представительных органов местного самоуправления в ходе парламентских слушаний и в связи с депутатскими запросами;

□ **последующий контроль** – в ходе рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении бюджетов.

Бюджетный кодекс РФ определяет также сферу деятельности отдельных контрольных органов: Федерального казначейства (статья 267), Федеральной службы финансово-бюджетного надзора (статья 268), главных распорядителей, распорядителей бюджетных средств (статья 269), контрольных и финансовых органов субъектов РФ и муниципальных образований (статья 270).

Статья 272 устанавливает обязательность внешней проверки отчета об исполнении бюджета до начала его рассмотрения представительным органом.

Порядок предоставления субвенций бюджетам другого уровня устанавливается НПА органов государственной власти<sup>24</sup>. ОГВ как федеральные, так и субъектов РФ вправе осуществлять контроль расходования средств, выделенных ими бюджетам других уровней.

В муниципальных образованиях в соответствии с их уставами могут быть созданы муниципальные контрольные органы.

#### 1.4. НЕЗАВИСИМОСТЬ КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНЫХ ОРГАНОВ

Анализ нормативно-правовой базы показывает, что контрольно-счетные органы по самой своей природе являются структурами независимыми. Контрольно-счетные органы подотчетны только создавшим их органам государственной власти и не имеют «вертикального» подчинения (за исключением территориальных подразделений ведомственных КСО).

<sup>24</sup> Например, Закон Санкт-Петербурга от 22.03.2006 № 115-19 «О форме, порядке и условиях предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга из бюджета Санкт-Петербурга»

Например, *Федеральный Закон от 11.01.95 № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»*, послуживший прообразом соответствующих региональных законов, устанавливает, что Счетная палата РФ является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным Собранием и подотчетным ему. В своей деятельности Счетная палата руководствуется Конституцией РФ, указанным Федеральным законом, другими законами РФ.

В рамках задач, определенных действующим законодательством, Счетная палата обладает организационной и функциональной независимостью (статья 1). Этот же принцип подтвержден и судебной практикой. Например, судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ рассмотрел правомерность придания статуса юридического лица КСП Усть-Ордынского Бурятского автономного округа в соответствии с абз. 4 ст.1 *Закона округа от 10.11.03 № 136-ОЗ*. Судебная коллегия в своем *определении от 15.12.04 № 79-Г04-22* подтвердила право законодательных органов самостоятельно определять правовой статус создаваемых ими органов финансового контроля.

## Глава 2. СИСТЕМА КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНЫХ ОРГАНОВ В РФ

### 2.1. СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Упомянутым выше Федеральным Законом «О Счетной палате Российской Федерации» регулируется ее деятельность.

Задачами Счетной палаты РФ (СП РФ) являются (статья 2):

[1] организация и осуществление контроля *своевременного исполнения* доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению;

[2] определение *эффективности* и *целесообразности* расходов государственных средств и использования федеральной собственности;

[3] оценка *обоснованности доходных и расходных статей* проектов федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

[4] *финансовая экспертиза* проектов ФЗ, а также НПА федеральных ОГВ, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, или влияющих на формирование и исполнение федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

[5] *анализ выявленных отклонений* от установленных показателей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов и подготовка предложений, направленных на их устранение, а также на совершенствование бюджетного процесса в целом;

[6] *контроль законности и своевременности движения средств* федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в ЦБ РФ, уполномоченных банках и иных финансово-кредитных учреждениях Российской Федерации;

[7] *регулярное представление* Совету Федерации и Государственной Думе *информации* о ходе исполнения федерального бюджета и результатах проводимых контрольных мероприятий.

В процессе реализации указанных задач СП РФ осуществляет *контрольно-ревизионную, экспертно-аналитическую, информационную* и иные виды деятельности, обеспечивает единую систему контроля за ис-

полнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов.

Подробный анализ названного выше ФЗ приведен ниже, в главе 4.

## 2.2. КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНЫЕ ОРГАНЫ СУБФЕДЕРАЛЬНОГО УРОВНЯ

В соответствии с ФЗ от 06.10.99 № 184-ФЗ «*Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации*», законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ в пределах и формах, установленных его Уставом (Конституцией) и законами осуществляет, наряду с другими уполномоченными на то органами, контроль:

- за исполнением бюджета субъекта РФ;
- за исполнением бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта РФ;
- за соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью субъекта РФ.

Что касается органов, осуществляющих контрольные функции в отношении местных бюджетов муниципальных образований, то в структуру органов МСУ может входить **контрольный орган муниципального образования**, если его создание предусмотрено Уставом<sup>25</sup>. Осуществление контрольных функций может быть возложено на иные органы и структуры, а также осуществляться внешними аудиторами, в том числе в режиме муниципального заказа.

Особый порядок контроля предусмотрен в случае наделения органов МСУ отдельными государственными полномочиями. В этом случае ОГВ осуществляют **контроль** осуществления органами МСУ отдельных государственных полномочий, а также **использования** предоставленных на эти цели **материальных ресурсов и финансовых средств**.

## 2.3. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНЫХ ОРГАНОВ И ЕГО НОРМАТИВНАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ

Как было сказано выше, КСО являются независимыми структурами. В то же время, КСО различного уровня занимаются сходными вопросами, относящимися к единой бюджетной системе, и зачастую имеют дело с од-

<sup>25</sup> ФЗ от 16.09.03 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статья 34.

ними и теми же субъектами хозяйственной деятельности. Поэтому чрезвычайно актуальным является вопрос об их информационном взаимодействии как между собой, так и с другими органами, занимающимися контрольной деятельностью.

В то же время специалисты, непосредственно работающие в системе контрольных органов, констатируют<sup>26</sup>, что в настоящее время в России отсутствует общая концепция государственного контроля и федеральный закон «О государственном контроле в Российской Федерации», без чего невозможна разработка законопроектов об отдельных видах государственного контроля.

Отсутствие такой концепции приводит, в частности, и к тому, что в настоящее время нет ясности в вопросе взаимодействия всех контролирующих органов как между собой, так и с негосударственными контрольными органами. Недостаточно эффективно осуществляется взаимодействие даже между высшими контрольными органами, например, между органами прокуратуры и контрольно-счетными палатами. Внутриведомственные интересы разделяют систему внутреннего контроля органов власти и внешние контрольные органы. Слаба взаимосвязь и обмен информацией между общими контрольными органами и специализированными органами административного надзора.

Недостаточное взаимодействие проявляется, прежде всего, в отсутствии законодательно установленных обязательных каналов обмена информацией между контрольными органами. Не развита координация планов проведения контрольных мероприятий, не сложился эффективный обмен информацией о результатах проведенных контрольных мероприятий, отсутствуют единые информационные базы по объектам контроля. В результате, с одной стороны, контрольные мероприятия проводятся бессистемно, зачастую дублируются. Другая проблема информационного обеспечения деятельности контрольных органов – отсутствие ответственности должностных лиц (хотя бы административной) за отказ в предоставлении необходимой информации органам государственного контроля.

Специалисты отмечают также<sup>27</sup>, что во многом односторонней является связь между контрольно-счетными органами и соответствующими законодательными (представительными) органами. Например, оценка взаимодействия Счетной палаты Российской Федерации и Федерального Собрания, данная С.Н.Рябухиным, сводится к следующему: «*Парламент*

<sup>26</sup> Степашин С.В., Двуреченских В.А., Чегринцев Е.А., Чернавин Ю.А. Власть – Демократия – Контроль. М.: Финансовый контроль, 2005. – 252 с.

<sup>27</sup> Там же.

давал отдельные поручения контрольным органам и «благополучно» складывал отчеты с результатами проверок в свои «шкафы», что, естественно, обуславливало чрезвычайно низкий КПД контроля»<sup>28</sup>.

Не случайно Правительство РФ своим *постановлением от 28.01.02 № 65*<sup>29</sup> «О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002-2010 годы)» в качестве одного из приоритетных направлений для отработки технологий автоматизированного взаимодействия государственных информационных систем предложило создание государственной информационно-аналитической системы контрольно-счетных органов Российской Федерации.

#### **2.4. ТИПОЛОГИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ ВЗАИМОДЕЙСТВИЙ КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНЫХ ОРГАНОВ**

Можно выделить следующие основные типы функциональных моделей информационного взаимодействия КСО:

**«Вертикальный» тип**, когда взаимодействие осуществляется в структуре одного федерального органа власти или управления на федеральном и региональном уровнях.

Например, Минфин России *приказом от 28.12.98 № 265* в целях координации и организации совместной работы по обеспечению предварительного, текущего и последующего контроля за целевым использованием средств федерального бюджета утвердило Порядок взаимодействия управлений федерального казначейства Минфина России по субъектам РФ и контрольно-ревизионных управлений Минфина России в субъектах РФ<sup>30</sup> по организации, проведению и реализации материалов ревизий и проверок.

**«Горизонтальный» тип** – взаимодействие и координация деятельности КСО различного подчинения, но одного уровня.

Например, *совместным приказом от 05.03.04 Минфин России № 28н и Минимущества России № 85* утвержден порядок обмена информацией между управлениями федерального казначейства Минфина России по

<sup>28</sup> Рябухин С.Н. Аудит эффективности использования государственных ресурсов. -М.: Наука, -2004 с..

<sup>29</sup> С изменениями на 15 августа 2006 года.

<sup>30</sup> В настоящее время – территориальные управления Федеральной службы финансово- бюджетного надзора (Росфиннадзор).

субъектам Российской Федерации и территориальными управлениями Минимущества России.

**«Общесетевые» типы** – межведомственные, межрегиональные, смешанные, допускающие информационное взаимодействие КСО различного подчинения и различной территориальной принадлежности.

Например, Постановлением Правительства РФ от 12.08.04 № 410 **«О порядке взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с территориальными органами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов»** утверждены Правила взаимодействия ОГВ субъектов РФ и органов МСУ с территориальными органами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов.

Нормативно-правовыми актами, принятыми на федеральном уровне, достаточно подробно регламентируется в основном «вертикальное взаимодействие» в рамках одного ведомства. Например, Счетной палатой РФ подписан пакет соглашений о сотрудничестве с контрольно-счетными органами субъектов РФ, а также разработаны методические рекомендации по взаимодействию между СП РФ и правоохранительными органами.

На субфедеральном уровне в основном используется традиционная организационная форма межведомственного взаимодействия – межведомственные комиссии по направлениям.

## **Глава 3. ОРГАНИЗАЦИЯ КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ**

### **3.1. КОНТРОЛЬНЫЕ ФУНКЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА**

Согласно *Уставу Санкт-Петербурга* Законодательное Собрание Санкт-Петербурга (ЗС СПб) самостоятельно и через создаваемые им органы осуществляет следующие контрольные функции:

[1] контроль за исполнением Устава Санкт-Петербурга, законов Санкт-Петербурга и иных правовых актов, принятых Законодательным Собранием;

[2] последующий контроль за исполнением бюджета Санкт-Петербурга, исполнением бюджетов государственных внебюджетных фондов;

[3] контроль за выполнением программ и планов социально - экономического развития Санкт-Петербурга;

[4] контроль за соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью Санкт-Петербурга;

[5] контроль за своевременным приведением в соответствие с федеральным законодательством правовых актов Санкт-Петербурга, правовых актов органов государственной власти Санкт-Петербурга;

[6] контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Для осуществления вышеуказанных контрольных функций предусмотрены следующие органы, создаваемые Законодательным Собранием:

□ Контрольно-счетная палата Санкт-Петербурга – структурное подразделение Законодательного Собрания.

□ Контрольная группа Законодательного Собрания – рабочий орган Собрания.

Порядок создания и деятельности Контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга регламентирован *Законом Санкт-Петербурга от 26.04.95 № 57-8 «О Контрольно-счетной палате Санкт-Петербурга»* (далее – закон № 57-8), о котором подробнее будет сказано ниже.

Что касается Контрольной группы Законодательного Собрания, то ее создание предусмотрено *Законом Санкт-Петербурга от 13.12.00 № 687-81 «О контрольных функциях Законодательного Собрания Санкт-Петербурга»*. Этот рабочий орган Законодательного Собрания предусмотрен в целях осуществления контроля:

- за исполнением Устава Санкт-Петербурга;
- за исполнением законов Санкт-Петербурга и иных правовых актов, принятых Законодательным Собранием Санкт-Петербурга;
- за своевременным приведением в соответствие с федеральным законодательством правовых актов Санкт-Петербурга.

Контрольная группа проводит также слушания по поступившим сведениям о фактах коррупции в органах государственной власти Санкт-Петербурга.

### **3.2. Роль Контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга в бюджетном процессе**

С 15 января 2006 года бюджетный процесс в Санкт-Петербурге регулируется Законом Санкт-Петербурга от 07.12.05 № 666–102 «О бюджетном процессе в Санкт-Петербурге».

В соответствии с ним Губернатор Санкт-Петербурга вносит проект закона о бюджете на рассмотрение ЗС СПб до 1 октября текущего финансового года. Перед обсуждением проекта закона о бюджете в первом чтении с содокладами выступают председатель бюджетно-финансового комитета ЗС СПб, председатель КСП Санкт-Петербурга.

Особым этапом бюджетного процесса является утверждение годового отчета об исполнении бюджета. В отличие от других субъектов РФ, годовой отчет об исполнении бюджета Санкт-Петербурга представляется в Законодательное Собрание и КСП в двух форматах: «по форме Минфина» и «по форме утвержденного бюджета». Внесенный в ЗС СПб проект закона об исполнении бюджета направляется в бюджетно-финансовый комитет и КСП. Последняя проводит внешнюю проверку отчета и имеет право запросить, а финансовый орган обязан в течение 10 рабочих дней представить необходимую информацию, связанную с исполнением бюджета.

КСП в течение 20 рабочих дней со дня поступления отчета в палату проводит предварительную экспертную оценку представленного отчета, документов и материалов к нему и представляет Законодательному Соб-

ранию результат предварительной экспертной оценки в форме заключения. При непредставлении в течение 10 рабочих дней финансовым органом информации, запрашиваемой КСП, либо отказе в её предоставлении КСП может приостановить внешнюю проверку. В этом случае председатель КСП издает приказ о приостановлении указанной проверки, который немедленно направляется в Собрание. Внешняя проверка возобновляется в день представления в КСП финансовым органом информации, отсутствие которой повлекло приостановление данной проверки.

По результатам внешней проверки отчета КСП готовит и представляет в Законодательное Собрание заключение по указанному отчету в течение 40 дней со дня поступления отчета в КСП, не включая периода, на который проверка приостанавливалась.

Проект закона Санкт-Петербурга об исполнении бюджета должен быть рассмотрен Собранием не позднее чем через 60 дней со дня его представления. При рассмотрении данного проекта закона Законодательное Собрание заслушивает доклад Губернатора или уполномоченного члена Правительства Санкт-Петербурга и содоклад председателя КСП.

По результатам рассмотрения проекта закона об исполнении бюджета Законодательное Собрание принимает решение об утверждении либо отклонении этого проекта закона. Рассмотрение повторно представленного проекта закона об исполнении бюджета Санкт-Петербурга должно производиться Собранием в порядке, предусмотренном для первичного рассмотрения.

По состоянию на февраль 2007 года в ЗС СПб не представлены проекты законов об исполнении бюджетов Санкт-Петербурга ни за 2004, ни за 2005: отчеты об их исполнении не были приняты Минфином РФ. Этот факт демонстрирует необходимость внесения изменений в действующее законодательство Санкт-Петербурга о бюджетном процессе, с тем, чтобы факт непринятия Минфином отчета об исполнении бюджета становился не препятствием для рассмотрения этого отчета органами Законодательного Собрания и Контрольно-счетной палатой, а, напротив, поводом для особенно тщательной проверки его КСП с тем, чтобы выявить причины такого непринятия и истинное положение дел.

### **3.3. ОРГАНЫ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В СТРУКТУРЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА**

Как уже говорилось выше, система органов финансового контроля включает в себя не только контрольные органы, созданные законодательными (представительными) органами, но и органы, созданные в системе исполнительных органов власти, а также органы ведомственного контроля.

В системе исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга основные обязанности по осуществлению финансового контроля возложены на Комитет финансов и на Комитет финансового контроля.

Положение о Комитете финансов утверждено Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 05.05.2004 № 721 *«О Комитете финансов Санкт-Петербурга»*.

Согласно этому Положению, Комитет финансов (далее – КФ) является исполнительным органом государственной власти Санкт-Петербурга. КФ осуществляет проведение единой государственной финансовой, налоговой и бюджетной политики в Санкт-Петербурге, а также координацию деятельности в этой сфере иных исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга.

КФ является финансовым органом субъекта РФ – города федерального значения Санкт-Петербурга.

В число основных задач КФ входит осуществление в пределах своей компетенции государственного финансового контроля, а также координация деятельности исполнительных ОГВ Санкт-Петербурга по вопросам осуществления государственного финансового контроля.

КФ обладает, в числе прочих, следующими полномочиями:

[1] Контролировать в установленном порядке рациональное и целевое использование средств бюджета Санкт-Петербурга.

[2] Реализовывать меры по методическому руководству бухгалтерскими службами при исполнительных органах государственной власти Санкт-Петербурга.

[3] Осуществлять контроль соблюдения установленного порядка ведения бухгалтерского учета и составления отчетности в исполнительных ОГВ Санкт-Петербурга и организациях, финансируемых из бюджета Санкт-Петербурга; оказывать методологическую и практическую помощь

по вопросам, касающимся бухгалтерского учета и отчетности в сфере исполнения бюджета Санкт-Петербурга.

[4] Утверждать формы отчетности об исполнении местных бюджетов муниципальных образований, расположенных на территории Санкт-Петербурга.

[5] Координировать деятельность исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга по вопросам осуществления государственного финансового контроля.

[6] Контролировать в пределах своей компетенции соблюдение действующего законодательства при формировании и исполнении бюджета Санкт-Петербурга.

[7] Взыскивать в установленном порядке с организаций средства бюджета Санкт-Петербурга, израсходованные ими не по целевому назначению, в соответствии с действующим законодательством.

[8] Применять к нарушителям бюджетного законодательства меры, предусмотренные действующим законодательством.

[9] Организовывать и проводить в установленном порядке плановые и внеплановые проверки финансовой деятельности организаций, финансируемых за счет средств бюджета Санкт-Петербурга и государственных внебюджетных фондов Санкт-Петербурга, и соблюдения действующего законодательства по вопросам, относящимся к компетенции Комитета.

[10] Организовывать и проводить плановые и внеплановые проверки финансовой деятельности органов МСУ в Санкт-Петербурге, получающих средства из бюджета Санкт-Петербурга.

Структура КФ утверждается его председателем по согласованию с вице-губернатором Санкт-Петербурга, координирующим и контролирующим деятельность Комитета. Действующая в настоящее время структура утверждена приказом Комитета Финансов от 04.08.2000 № 56 **«Об утверждении структуры Комитета финансов»**. В эту структуру входят, в числе прочих, ревизионное управление и управление учета и отчетности - главная бухгалтерия.

Специализированным органом финансового контроля является Комитет финансового контроля (далее – КФК), созданный постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 21.09.2004 № 1591 **«О Комитете финансового контроля Санкт-Петербурга»**. Тем же постановлением ут-

верждено *Положение о Комитете финансового контроля Санкт-Петербурга.*

Согласно этому Положению, КФК является исполнительным органом государственной власти Санкт-Петербурга. Комитет проводит государственную политику Санкт-Петербурга и осуществляет государственное управление в сфере контроля деятельности исполнительных ОГВ Санкт-Петербурга, ГУП и ГУ Санкт-Петербурга, а также иных органов и организаций, являющихся получателями средств бюджета Санкт-Петербурга, в части, касающейся расходования указанных средств.

КФК осуществляет деятельность на основании квартальных и годовых планов, утверждаемых Губернатором Санкт-Петербурга. Комитет вправе проводить внеплановые проверки в рамках контроля за размещением государственного заказа Санкт-Петербурга. Осуществление иных контрольных мероприятий, не предусмотренных квартальными и годовыми планами, возможно исключительно по поручению Губернатора Санкт-Петербурга.

КФК является юридическим лицом. В его ведении могут находиться ГУП и ГУ Санкт-Петербурга.

Задачами Комитета являются, в числе прочих, следующие.

[1] Обеспечение реализации полномочий Губернатора Санкт-Петербурга в части, касающейся контроля за деятельностью исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга, государственных унитарных предприятий и государственных учреждений Санкт-Петербурга, а также иных органов и организаций, являющихся получателями средств бюджета Санкт-Петербурга, в части, касающейся расходования указанных средств.

[2] Осуществление контроля за выполнением исполнительными органами государственной власти Санкт-Петербурга, государственными унитарными предприятиями и государственными учреждениями Санкт-Петербурга поручений Губернатора Санкт-Петербурга.

[3] Осуществление контроля реализации законов Санкт-Петербурга в бюджетно-финансовой сфере, в том числе законов Санкт-Петербурга о целевых программах Санкт-Петербурга, программ мероприятий Правительства Санкт-Петербурга и инвестиционных проектов в пределах компетенции исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга.

[4] Организация и осуществление контроля законности, рациональности и эффективности использования средств бюджета Санкт-Петербурга, в том числе целевых бюджетных фондов, а также средств территориальных государственных внебюджетных фондов исполнительными ОГВ Санкт-Петербурга, ГУП и учреждениями Санкт-Петербурга, а также иными органами и организациями, являющимися получателями средств бюджета Санкт-Петербурга, в части, касающейся расходования указанных средств.

[5] Организация и осуществление контроля использования государственной собственности Санкт-Петербурга исполнительными ОГВ Санкт-Петербурга, ГУП и ГУ Санкт-Петербурга.

[6] Организация и осуществление контроля размещения государственного заказа Санкт-Петербурга.

Приказом КФК Санкт-Петербурга от 07.06.2005 № 45 ***«Об утверждении Регламента Комитета финансового контроля Санкт-Петербурга»*** утвержден соответствующий Регламент, определяющий порядок организации работы Комитета.

## **Глава 4. ОПЫТ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНЫХ ОРГАНОВ**

### **4.1. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СУБЪЕКТОВ РФ – ГОРОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ О КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНЫХ ОРГАНАХ**

#### **4.1.1. Законодательство Санкт-Петербурга о Контрольно-счетной палате**

Контрольно-счетная палата Санкт-Петербурга<sup>31</sup> создана на основании Устава Санкт-Петербурга и осуществляет свою деятельность в соответствии с *Законом Санкт-Петербурга от 26.05.95 № 57-8 «О Контрольно-счетной палате Санкт-Петербурга»*, который закрепил за КСП широкий спектр задач и необходимых для их решения полномочий.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ и Законом Санкт-Петербурга «О бюджетном процессе в Санкт-Петербурге» КСП является участником всех этапов бюджетного процесса и наделена бюджетными полномочиями. В частности, КСП осуществляет: (1) проведение внешней проверки бюджета, (2) подготовку заключений по проектам законов Санкт-Петербурга о бюджете Санкт-Петербурга и (3) подготовку заключений по проектам отчетов об исполнении бюджета Санкт-Петербурга за отчетный финансовый год<sup>32</sup>.

В 2005 году КСП отметила 10-летие со дня создания. По этому случаю депутатам был представлен юбилейный отчет, из которого, к примеру, следовало, что в течение этих лет КСП:

- произвела финансовую экспертизу примерно 100 проектов законов Санкт-Петербурга по вопросам бюджетного и налогового законодательства;
- постоянно участвовала в работе органов Собрания;

<sup>31</sup> Использована информация, любезно предоставленная и.о. Председателя Контрольно-счетной палаты Н.А.Литвиновой.

<sup>32</sup> Технология законотворчества (опыт Санкт-Петербурга) / Под ред. И.П.Михайлова. – СПб.: ИПЦ СПГУТД, 2006. – 378 с.

□ давала оценку обоснованности и контролировала исполнение доходных и расходных статей проектов городского бюджета и бюджетов территориальных внебюджетных фондов, использование государственной собственности Санкт-Петербурга;

□ оценивала эффективность и целесообразность предоставления налоговых или иных льгот;

□ анализировала и оценивала текущее исполнение бюджета Санкт-Петербурга, реализацию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан и готовила предложения, направленные на устранение выявленных отклонений от установленных показателей;

□ осуществляла мониторинг показателей исполнения бюджета Санкт-Петербурга и местных бюджетов муниципальных образований, оценивала их зависимость от объёмов финансовой помощи из бюджета города;

□ проводила контрольные мероприятия<sup>33</sup> по проверке законности и целевого использования средств бюджета Санкт-Петербурга, полноты и своевременности перечисления в бюджет города доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, эффективности использования собственности Санкт-Петербурга.

□ контролировала расходование средств<sup>34</sup>, поступивших в бюджеты муниципальных образований из бюджета Санкт-Петербурга.

Контрольная и экспертно-аналитическая деятельность КСП осуществлялась в 2005 г. 28 специалистами палаты, являющимися государственными служащими. Все сотрудники палаты имеют высшее образование, трое из них – кандидаты экономических наук.

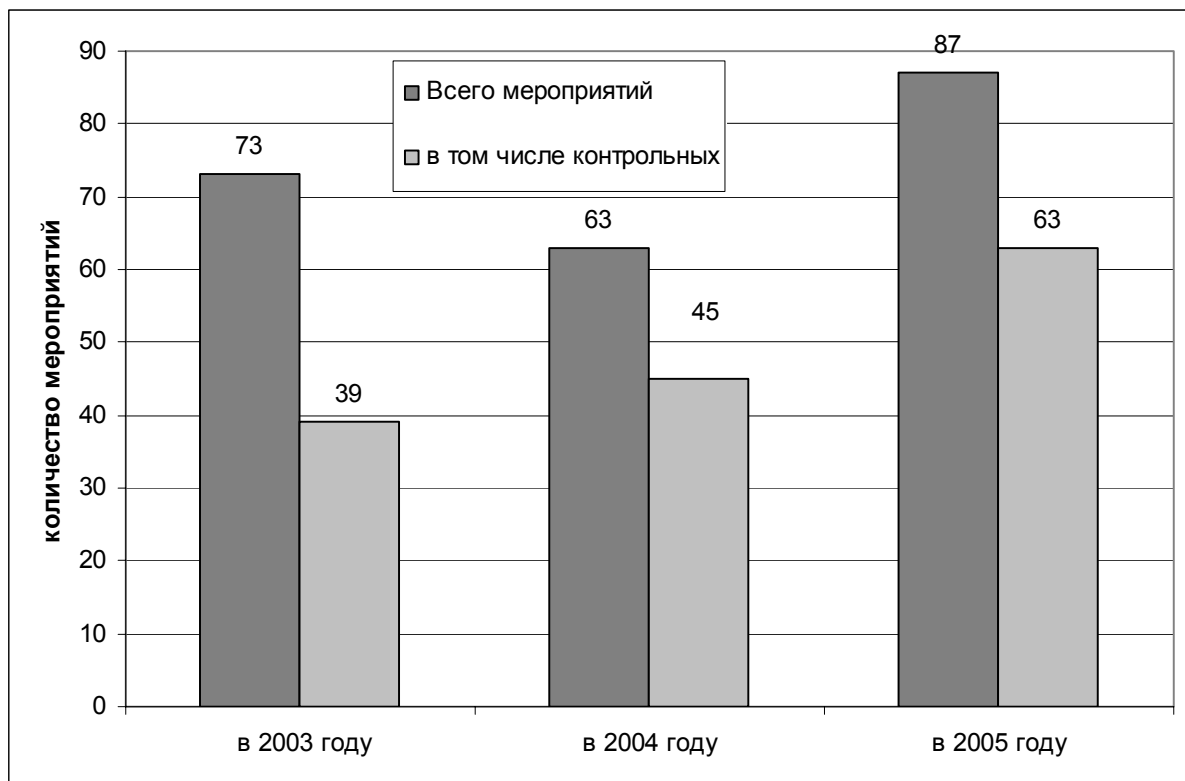
Начиная с 2005 года, КСП осуществляет мониторинг показателей эффективности и проводит аудит эффективности использования средств бюджета Санкт-Петербурга и средств Территориального фонда ОМС на оказание бесплатной медицинской помощи гражданам города.

Например, только в 2005 г. КСП провела 87 контрольных и экспертно-аналитических мероприятий. Динамика таких мероприятий за 2003 - 2005 годы представлена на рис. 3.

---

<sup>33</sup> Всего проведено 36 проверок отраслевых исполнительных органов Санкт-Петербурга, 40 проверок государственных учреждений, унитарных предприятий, организаций.

<sup>34</sup> Начиная с 2000 года, проверено 60 бюджетов муниципальных образований (получателей финансовой помощи из бюджета Санкт-Петербурга).



**Рис. 3.** Количество контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведённых КСП Санкт-Петербурга в 2003-2005 годах

**Структура** КСП утверждается Собранием по представлению председателя КСП в пределах средств на содержание КСП, предусмотренных в смете расходов Собрания.

Согласно Постановлению Законодательного Собрания Санкт-Петербурга *«Об утверждении структуры Контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга»* от 1.10.1995 № 116<sup>35</sup> численность КСП составляет в настоящее время 40 человек. Ее структура показана на рис 4.

Должностные лица и иные работники КСП подпадают под действие законодательства о государственной гражданской службе.

<sup>35</sup> В редакции постановления Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 2 ноября 2005 года № 594.



**Рис. 4.** Структура Контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга

Так, реестр государственных должностей Санкт-Петербурга (приложение 1 к Закону Санкт-Петербурга от 8.06.05 № 302-34 «*О Реестре государственных должностей Санкт-Петербурга и Реестре должностей государственной гражданской службы Санкт-Петербурга*») предусматривает, что председатель Контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга замещает государственную должность Санкт-Петербурга (с размером должностного оклада 35 расчетных единиц).

**Председатель КСП**<sup>36</sup> избирается ЗС СПб на 4 года.

Проект текущего годового плана работы КСП утверждается бюджетно-финансовым комитетом ЗС СПб по представлению председателя КСП. Внеплановые проверки и обследования назначаются только по распоряжению председателя КСП либо на основе постановления ЗС СПб. Обязательному рассмотрению при формировании планов подлежат предложения Губернатора и членов Правительства Санкт-Петербурга.

КСП обязана довести результаты соответствующих проверок и обследований до сведения Администрации Санкт-Петербурга, органов управления территориальных государственных внебюджетных фондов, органов, осуществляющих расходование средств, поступающих в бюджеты МО, расположенных на территории Санкт-Петербурга, из бюджета Санкт-Петербурга<sup>37</sup>.

В случаях выявления фактов причинения существенного ущерба государственным и общественным интересам КСП передает соответствующие материалы проверок в правоохранительные органы.

В КСП ведётся реестр проведенных проверок и обследований.

**КСП представляет:**

□ раз в полгода отчет<sup>38</sup> о своей деятельности, результатах проведенных проверок и обследований.

---

<sup>36</sup> Председателем КСП может быть гражданин РФ, постоянно проживающий в Санкт-Петербурге, имеющий высшее образование и опыт профессиональной деятельности в области государственного управления, государственного контроля, экономики, финансов. В отсутствие председателя КСП по его приказу обязанности председателя КСП исполняет его заместитель.

<sup>37</sup> Должностное лицо Администрации СПб, руководитель органа управления территориального государственного внебюджетного фонда, руководитель органа, осуществляющего расходование средств, поступающих в бюджет МО, расположенного на территории СПб, из бюджета СПб, имеют право в соответствующем разделе отчета или справки выразить свое мнение о результатах проверки или обследования.

<sup>38</sup> Отчет сопровождается выводами, рекомендациями и предложениями и представляется в письменном виде депутатам ЗС СПб и председателям муниципальных советов в СПб по их запросам.

□ в письменном виде информацию, не составляющую государственную, служебную или коммерческую тайну, о результатах проверок и обследований средствами массовой информации по их запросам.

В настоящее время в ЗС СПб внесен законопроект о внесении изменений в Устав Санкт-Петербурга. Согласно этому законопроекту, срок полномочий председателя КСП предлагается увеличить до 5 лет. Саму КСП предлагается сделать юридическим лицом и придать ей статус органа государственного финансового контроля.

#### 4.1.2. Законодательство Москвы о Контрольно-счетной палате

В соответствии с Уставом города Москвы (статья 31) бюджетный процесс в городе Москве регламентируется федеральными законами, законами и иными НПА города Москвы.

Согласно Закону города Москвы от 01.11.2005 № 23-73<sup>39</sup> КСП Москвы является **постоянно действующим органом государственного финансового контроля**, образуемым Московской городской Думой в соответствии с Бюджетным кодексом РФ и ей подотчетным. В соответствии со статьей 31 Устава города Москвы КСП Москвы осуществляет **внешний аудит бюджета** города Москвы.

КСП обладает организационной и функциональной независимостью, **является юридическим лицом**, имеет печать с изображением герба Москвы и со своим наименованием. Средства на содержание КСП предусматриваются в бюджете города Москвы отдельной строкой.

КСП состоит из:

- председателя КСП;
- заместителя председателя КСП;
- аудиторов КСП;
- сотрудников аппарата КСП.

Структура и штатное расписание аппарата КСП **утверждаются председателем КСП** в пределах установленных бюджетных ассигнований на содержание КСП.

<sup>39</sup> Закон города Москвы «О Контрольно-счетной палате Москвы» с изменениями и дополнениями, внесенными:

Законом Москвы от 10.06.1996 № 19.

Законом Москвы от 17.07.1998 № 18.

Законом Москвы от 15.03.2000 № 3

Законом Москвы от 21.02.2001 № 6

Законом Москвы от 11.05.2005 № 15.

Председатель КСП назначается на должность постановлением Московской городской Думы. Срок полномочий председателя КСП – четыре года со дня, определенного в постановлении о назначении<sup>40</sup>. Согласно статье 35 *Устава города Москвы* Московская городская Дума, в частности, назначает Председателя КСП Москвы, его заместителя, аудиторов КСП Москвы, а также освобождает их от должности;

В соответствии с постановлением Московской городской Думы от 08.11.00 №126 *«О штатной численности Контрольно-счетной палаты Москвы» «в связи с введением в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации и переходом на казначейское исполнение бюджета, в целях повышения эффективности деятельности Контрольно-счетной палаты Москвы»* с 1 января 2001 года штатная численность аппарата КСП Москвы утверждена в размере 170 единиц.

КСП ежеквартально по установленной форме представляет Московской городской Думе отчет, а Мэру Москвы информацию о ходе исполнения городского бюджета, где приводятся фактические данные о формировании доходов и произведенных расходах в сравнении с показателями, утвержденными на текущий год. Форма отчета утверждается Московской городской Думой. Постановлением Московской городской Думы от 25.02.1998 № 19 *«О форме квартального отчета Контрольно-счетной палаты о ходе исполнения бюджета города Москвы»* утверждена форма квартального отчета о ходе исполнения бюджета города Москвы, представляемого КСП Москвы в Московскую городскую Думу.

КСП по результатам проведенных ею проверок и обследований направляет ОГВ Москвы, органам МСУ и проверяемым организациям *представления*, подписанные председателем КСП, а в случае его отсутствия – уполномоченным заместителем Председателя КСП, для принятия мер по устранению выявленных нарушений, возмещению причиненного городу ущерба и привлечения к ответственности должностных лиц, виновных в допущенных нарушениях.

Контрольно-счетная палата строит свою деятельность самостоятельно на основе *перспективных и текущих планов*. Проект текущего, годового плана рассматривается Коллегией палаты и утверждается ее председателем. Обязательному включению в планы работы КСП подлежат поручения Московской городской Думы и Мэра Москвы.

---

<sup>40</sup> По истечении срока полномочий председатель КСП продолжает исполнять свои обязанности до назначения вновь избранного председателя.

Председатель, его заместитель и аудиторы палаты обладают *гарантиями профессиональной независимости*. Деятельность КСП не может быть приостановлена в связи с роспуском Московской городской Думы.

#### 4.1.3. Сопоставление законов о контрольно-счетных органах Санкт-Петербурга и Москвы

Для того, чтобы оценить объем и значимость работы контрольно-счетных органов, масштабы общественных средств, распоряжение которыми находится под их контролем, ниже проведено сравнение некоторых показателей бюджетов Москвы и Санкт-Петербурга за последние годы.

Таблица 3.

Показатели бюджетов Москвы и Санкт-Петербурга<sup>41</sup>

Показатели	Москва			Санкт-Петербург		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Доходы, млрд. руб.	441,1	614,4	740,5	129,1	179,9	210,1
Налоговые доходы, млрд. руб.	370,0	535,0	667,4	86,2	126,7	157,4
Расходы, млрд. руб.	503,9	703,9	829,3	136,5	186,2	238,5
Доходы на душу населения, тыс. руб.	42,0	58,5	70,5	28,1	39,1	45,7
Налоговые доходы на душу населения, тыс. руб.	35,2	51,0	63,6	18,7	27,5	34,2
Расходы на душу населения, тыс. руб.	48,0	67,0	79,0	29,7	40,5	51,8

Ниже, в табл. 4 приведено сопоставление оглавлений петербургского и московского законов, регулирующих деятельность КСО этих субъектов РФ.<sup>42</sup>

В таблице 5 приведено сравнение петербургского и московского законодательства о КСП по отдельным сопоставимым показателям.

Анализ двух вышеуказанных законов Москвы и Санкт-Петербурга даёт основания для следующих выводов.

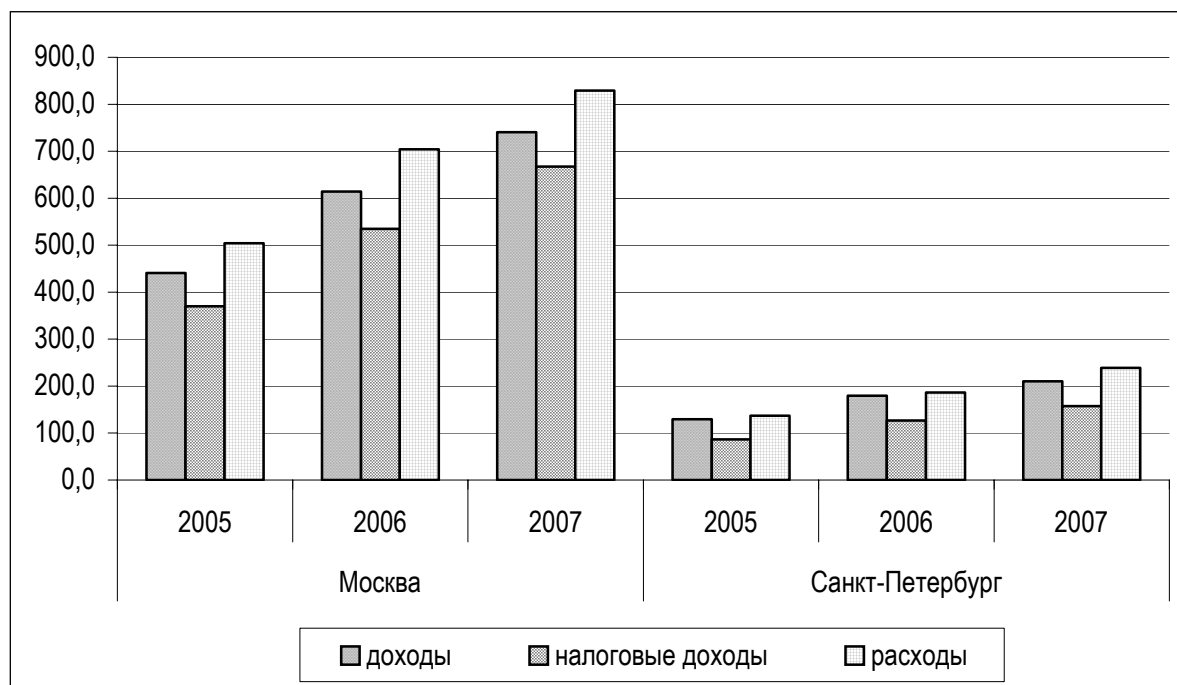
1. Структуры (оглавления) анализируемых Законов весьма схожи, вплоть до текстуальной идентичности по многим положениям. Вместе с тем, московский закон более объемён, в нем более подробно прописаны

<sup>41</sup> Данные за 2005 год приведены по фактическим итогам года, данные за 2006 и 2007 год – плановые.

<sup>42</sup> Закон г. С.-Петербург от 26.04.1995 №57-8 «О Контрольно-счетной палате Санкт-Петербурга», Закон г. Москва от 01.11.1995 № 23-73 «О Контрольно-счетной палате Москвы».

процессуальные нормы, регламентирующие контрольную деятельность КСП.

2. Московский закон обеспечивает большие возможности для осуществления КСП своей деятельности в силу того, что КСП Москвы является государственным органом финансового контроля с правами юридического лица.



**Рис. 5.** Основные характеристики бюджетов Москвы и Санкт-Петербурга (млрд. руб.)

Оба закона (и в Москве, и в Санкт-Петербурге) нуждаются в серьезной юридико-технической переработке – с учетом произошедших в последние 3-4 года изменений в федеральном законодательстве.

Кроме корректировки собственно Закона «О КСП Санкт-Петербурга», одновременно с ним целесообразно также готовить законопроекты о внесении изменений и дополнений в следующий пакет законов:

- ❑ Устав Санкт-Петербурга;
- ❑ закон Санкт-Петербурга о бюджетном процессе;
- ❑ «текстовые части» ежегодных законов о бюджете Санкт-Петербурга;
- ❑ законы Санкт-Петербурга, регулирующие государственную гражданскую службу Санкт-Петербурга: два базовых закона и закон о реестрах;

□ законы Санкт-Петербурга, регулирующие МСУ: базовый, о муниципальной службе, о межбюджетных трансфертах, о субвенциях местным бюджетам.

#### **4.2. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ СЕВЕРО-ЗАПАДНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА О КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНЫХ ОРГАНАХ**

В табл. 6 приводится сравнение основных положений нормативно-правовых актов ряда субъектов РФ, регламентирующих деятельность органов финансового контроля, созданных законодательными ОГВ.

Как видно из табл. 6, практически во всех случаях регулирование основных положений о КСО осуществляется законом субъекта РФ, оговаривающих, как правило, статус этих органов как органов государственного финансового контроля. Но в отношении *принципов формирования и функционирования КСО* эти законы существенно различаются.

КСО создаются либо как структурное подразделение законодательного (представительного) ОГВ, либо как самостоятельный орган, который может иметь статус юридического лица: около 80% из них статус юридического лица имеют и финансируется за счет отдельной строки в бюджете.

КСО обычно состоит из председателя, его заместителя, работников (консультантов, экспертов, аудиторов и т.п.), которые являются государственными служащими либо в составе самого КСО, либо в составе аппарата законодательного ОГВ. КСО имеет собственный аппарат технических работников. Как правило, структура и штатное расписание КСО утверждаются законодательным органом.

В большинстве случаев оговариваются квалификационные требования к сотрудникам КСО или только к его председателю (заместителю председателя). Нередко оговариваются также ограничения, причем перечень этих ограничений широко варьируется. Например, КСП Московской области состоит из депутатов Московской областной Думы, а во многих других субъектах РФ, напротив, члены КСО не имеют права быть депутатами любого уровня. В некоторых субъектах РФ с различной степенью подробности оговариваются ограничения по родственным отношениям председателя (заместителя председателя) КСО.

Срок полномочий членов КСО (или только его руководства) варьируется от срока полномочий сформировавшего его законодательного ОГВ до 6 лет со специальной оговоркой о том, что деятельность КСО не может быть приостановлена в связи с роспуском законодательного ОГВ.

Таблица 4.

## Сопоставление оглавлений петербургского и московского законов о КСП

Закон С.-Петербурга от 26.04.1995 №57-8	Закон Москвы от 01.11.1995 № 23-73
<b>Раздел I. Общие положения</b> Статья 1. Статус КСП Санкт-Петербурга Статья 2. Основные задачи КСП Статья 3. Основные принципы деятельности КСП	<b>Глава I. Общие положения</b> Статья 1. Статус КСП Москвы Статья 2. Задачи КСП Статья 3. Основные принципы деятельности КСП
<b>Раздел II. Состав и порядок образования КСП</b> Статья 4. Состав Контрольно-счетной палаты Статья 5. Председатель КСП  Статья 6. Эксперты Контрольно-счетной палаты (статья исключена Законом СПб от 18.10.04 №484-70)	<b>Глава II. Состав и порядок образования КСП</b> Статья 4. Состав Контрольно-счетной палаты Статья 5. Председатель Контрольно-счетной палаты Статья 6. Заместитель Председателя Контрольно-счетной палаты Статья 7. Аудиторы Контрольно-счетной палаты Статья 8. Коллегия Контрольно-счетной палаты Статья 9. Аппарат Контрольно-счетной палаты
<b>Раздел III. Функции контрольно-счетной палаты</b> Статья 7. Контроль финансовых ресурсов СПб          Статья 8. Заключение КСП	<b>Глава III. Функции Контрольно-счетной палаты</b> Статья 10. Основные функции Контрольно-счетной палаты Статья 11. Контроль исполнения городского бюджета Статья 12. Контроль целевых бюджетных фондов, государственных внебюджетных фондов и других финансовых ресурсов Статья 13. Контроль поступлений в городской бюджет средств от распоряжения и управления городской собственностью Статья 14. Контроль использования кредитных ресурсов и заемных средств Статья 15. Контроль зачисления, перечисления и распределения средств в Московском городском казначействе и обращения городских финансов в кредитно-финансовых организациях Статья 16. Экспертиза и заключения КСП
<b>Раздел IV. Полномочия контрольно-счетной палаты</b> Статья 9. Область действия контрольных полномочий КСП	<b>Глава IV. Полномочия Контрольно-счетной палаты</b> Статья 17. Проверки и обследования Статья 18. Представление Контрольно-счетной палаты Статья 19. Предписание Контрольно-счетной палаты

Закон С.-Петербурга от 26.04.1995 №57-8	Закон Москвы от 01.11.1995 № 23-73
<p>Статья 10. Осуществление контрольных полномочий</p> <p>Статья 11. Обеспечение деятельности КСП</p>	<p>Статья 20. Обеспечение деятельности Контрольно-счетной палаты</p> <p>Статья 21. Должностные лица КСП и их полномочия</p> <p>Статья 22. Обязательность исполнения требований должностных лиц КСП</p> <p>Статья 23. Ответственность должностных лиц КСП</p> <p>Статья 24. Обжалование действий должностных лиц КСП</p>
<p><b>Раздел V. Порядок деятельности контрольно-счетной палаты</b></p> <p>Статья 12. Планирование работы КСП</p> <p>Статья 13. Виды деятельности КСП</p> <p>Статья 14. Оформление результатов проверок и обследований</p> <p>Статья 15. Взаимодействие КСП с федеральными ОГВ и контрольными органами РФ</p> <p>Статья 16. Взаимодействие КСП с органами ведомственного контроля</p> <p>Статья 17. Взаимодействие КСП с правоохранительными органами</p> <p>Статья 18. Использование КСП материалов ранее проведенных проверок и ревизий</p> <p>Статья 19. Отчетность</p>	<p><b>Глава V. Порядок деятельности Контрольно-счетной палаты</b></p> <p>Статья 25. Регламент Контрольно-счетной палаты</p> <p>Статья 26. Планирование работы КСП</p> <p>Статья 27. Виды контрольных мероприятий КСП</p> <p>Статья 28. Организационно-методическое обеспечение работы КСП</p> <p>Статья 29. Организация проверок и обследований</p> <p>Статья 30. Оформление результатов проверок и обследований</p> <p>Статья 31. Анализ результатов контрольных мероприятий</p> <p>Статья 32. Взаимодействие КСП с федеральными ОГВ и контрольными органами РФ</p> <p>Статья 33. Взаимодействие КСП с органами внутриведомственного контроля</p> <p>Статья 34. Взаимодействие КСП с правоохранительными органами</p> <p>Статья 35. Взаимодействие КСП с Московским городским казначейством</p> <p>Статья 36. Использование КСП материалов проверок и ревизий, ранее проведенных другими органами</p> <p>Статья 37. Привлечение к проверкам и обследованиям специалистов иных организаций и независимых экспертов</p> <p>Статья 38. Ежегодный отчет</p>
	<p><b>Глава VI. Гарантии правового статуса, материальное и социальное обеспечение сотрудников Контрольно-счетной палаты</b></p> <p>Статья 39. Гарантии правового статуса сотрудников КСП</p> <p>Статья 40. Материальное и социальное обеспечение сотрудников КСП</p>

<b>Закон С.-Петербурга от 26.04.1995 №57-8</b>	<b>Закон Москвы от 01.11.1995 № 23-73</b>
<b>Раздел VI. Заключительные положения</b> Статья 20. Средства на содержание КСП Статья 21. Вступление в силу настоящего Закона	<b>Глава VII. Заключительное положение</b> Статья 41. Средства на содержание КСП Статья 42. Переходные положения

Таблица 5.

**Сравнение петербургского и московского Законов о КСП по отдельным сопоставимым показателям**

№п/п	Показатели	Законодательство Санкт-Петербурга	Законодательство Москвы
1	<b>Миссия (предназначение) КСП (по Уставу субъекта РФ)</b>	В Уставе СПб не сформулировано	Внешний аудит бюджета города Москвы
2	<b>Статус КСП</b>	Является структурным подразделением ЗС СПб. Юридическим лицом не является	Является постоянно действующим органом государственного финансового контроля. Является юридическим лицом. Имеет печать с изображением герба Москвы и со своим наименованием.
3	<b>Создание (образование) КСП. Срок полномочий.</b>	Создается ЗС СПб на период его полномочий	Образуется Мосгордумой. Срок полномочий КСП не установлен.
4	<b>Основные принципы деятельности КСП</b>	Законность; <i>систематичность</i> ; объективность; независимость; гласность.	Законность; <i>системность</i> ; объективность; независимость; гласность.
5	<b>Структура (состав) КСП</b>	1. Руководство КСП (председатель КСП и его заместители). 2. Сектор планирования и контроля исполнения. 3. Коллегия КСП. 4. Семь структурных подразделений (аудиторских направлений) КСП.	1. Председатель КСП; 2. Заместитель председателя КСП; 3. Семь аудиторов КСП; 4. Сотрудники аппарата КСП
6	<b>Срок полномочий председателя КСП</b>	Избирается ЗС СПб на 4 года	Назначается постановлением Мосгордумы. Срок полномочий председателя КСП – 4 года со дня, определенного в постановлении о назначении.

№п/п	Показатели	Законодательство Санкт-Петербурга	Законодательство Москвы
7	Утверждение структуры КСП	Собранием по представлению председателя КСП в пределах средств на содержание КСП, предусмотренных в смете расходов ЗС СПб.	Структура и штатное расписание аппарата КСП утверждаются председателем КСП в пределах установленных бюджетных ассигнований на содержание КСП.
8	Коллегия КСП	Законом не предусмотрена. Создается и функционирует в соответствии с регламентом КСП и положением о коллегии КСП, утверждаемыми бюджетно-финансовым комитетом ЗС СПб.	Предусмотрена законом. Образуется для рассмотрения вопросов планирования и организации работы КСП, методологии КСД, подготовки отчетов Мосгордуме и информации Мэру Москвы, других вопросов работы КСП. Компетенция и порядок работы коллегии определяются Регламентом КСП.
9	Регламент КСП	Законодательством не регламентируется	Регламент принимается Коллегией КСП и утверждается председателем КСП.
10	Годовой план КСП	Проект текущего, годового плана утверждается бюджетно-финансовым комитетом ЗС СПб по представлению председателя КСП	Проект текущего, годового плана рассматривается Коллегией КСП и утверждается председателем КСП
11	Внеплановые проверки и обследования (контрольные мероприятия)	Назначаются только по распоряжению председателя КСП либо на основе постановления ЗС СПб	Проводятся на основании специального постановления Мосгордумы, решения Мэра Москвы или на основании решения Коллегии КСП, утвержденного председателем КСП.
12	Специальные квалификационные требования, предъявляемые к лицу, замещающему должность председателя КСП	Председателем КСП может быть гражданин РФ, постоянно проживающий в СПб, имеющий высшее образование и опыт профессиональной деятельности в области государственного управления, государственного контроля, экономики, финансов. Дополнительные требования не установлены.	Председателем КСП может быть гражданин РФ, имеющий высшее образование и опыт профессиональной деятельности в области государственного управления, государственного контроля, экономики, финансов. Установлены также дополнительные требования.
13	Специальные квалификационные и иные требования к лицам, замещающим должности председателя, зам. председателя КСП, аудиторов КСП	Не сформулированы	Сформулированы в Законе

№п/п	Показатели	Законодательство Санкт-Петербурга	Законодательство Москвы
14	Специальные ограничения для сотрудников КСП	Не сформулированы	Сформулированы в Законе
15	Прием и увольнение работников КСП	Председатель ЗС СПб .	Председатель КСП
16	Назначение и освобождение от должности заместителя председателя КСП, аудиторов КСП	Законодательством СПб не регламентируется	Согласно Уставу Москвы (постановлением Мосгордумы)
17	Правовые акты председателя КСП	Приказы	Распоряжения
18	Утверждение структуры и штатного расписания КСП	Распоряжением Председателя ЗС СПб .	Председателем КСП в пределах установленных бюджетных ассигнований на содержание КСП
19	Аппарат КСП	Не предусмотрен	Аппарат КСП состоит из инспекторов палаты и иных штатных сотрудников.
20	Меры по материальному и социальному обеспечению сотрудников КСП	Специальные меры не предусмотрены	Предусмотрены специальные меры
21	Содержание контрольной деятельности	Проведение проверок и обследований	Проведение проверок, обследований, экспертиз, подготовка и представление (выдача) заключений, подготовка и выдача письменных ответов на запросы.
22	Реестр проведенных проверок и обследований	Ведение реестра предусмотрено законом о КСП	Ведение реестра законом о КСП не предусмотрено
23	Оформление итогов проверки или обследования	Ответственное должностное лицо КСП составляет и подписывает <u>заключение</u> , <u>отчет</u> или <u>справку</u> , за достоверность которых несет персональную ответственность	КСП по результатам проведенных ею проверок и обследований направляет ОГВ Москвы, органам МСУ и проверяемым организациям <u>представления</u> , подписанные председателем КСП, а в случае его отсутствия - уполномоченным заместителем Председателя КСП, для принятия мер по устранению выявленных нарушений, возмещению причиненного городу ущерба и привлечения к ответственности должностных лиц, виновных в допущенных

№п/п	Показатели	Законодательство Санкт-Петербурга	Законодательство Москвы
			<p>нарушения.</p> <p>При выявлении на проверяемых объектах нарушений в хозяйственной, финансовой, коммерческой и иной деятельности, наносящих государству прямой непосредственный ущерб и требующих в связи с этим безотлагательного пресечения, а также в случаях умышленного или систематического несоблюдения порядка и сроков рассмотрения представлений КСП, создания препятствий для проведения контрольных мероприятий КСП имеет право давать ОГВ, органам МСУ и администрации проверяемых организаций обязательные для исполнения <u>предписания</u>.</p>
24	<b>Доведение результатов проверок и обследований до сведения ...</b>	Администрации СПб, органов управления территориальных государственных внебюджетных фондов, органов, осуществляющих расходование средств, поступающих в бюджеты муниципальных образований, расположенных на территории СПб, из бюджета СПб	Окончательные и промежуточные результаты проводимых палатой или при ее участии проверок, обследований и ревизий могут быть преданы гласности только с письменного разрешения председателя КСП.
25	<b>Передача материалов проверок в правоохранительные органы</b>	В случаях выявления фактов причинения существенного ущерба государственным и общественным интересам	<p>КСП в пределах своих полномочий взаимодействует с правоохранительными органами (органами прокуратуры, внутренних дел, с таможенными и налоговыми органами на территории Москвы).</p> <p>В случае выявления при проведении проверок и обследований фактов нецелевого расходования средств бюджета города Москвы, в том числе целевых бюджетных фондов, а также средств государственных внебюджетных фондов ОГВ, органами МСУ и организациями, хищений государственного имущества, иных злоупотреблений Председатель КСП или лицо, исполняющее его обязанности, в десятидневный срок с момента утверждения</p>

№п/п	Показатели	Законодательство Санкт-Петербурга	Законодательство Москвы
			результатов проверок и обследований направляет материалы проверок и обследований Прокурору города Москвы.
26	Отчетность	КСП один раз в полгода представляет отчет о своей деятельности, результатах проведенных проверок и обследований. По запросам средств массовой информации представляет им в письменном виде информацию, не составляющую государственную, служебную или коммерческую тайну, о результатах проверок и обследований	КСП ежеквартально по установленной форме представляет Московской городской Думе отчет, а Мэру Москвы информацию о ходе исполнения городского бюджета, где приводятся фактические данные о формировании доходов и произведенных расходах в сравнении с показателями, утвержденными на текущий год. Форма отчета утверждается Московской городской Думой
27	Процессуальные нормы, связанные с контрольной деятельностью КСП	Регламентированы схематично	Регламентированы подробно
28	Средства на содержание КСП	Выделяются из бюджета СПб и указываются <u>отдельной строкой в смете расходов ЗС СПб</u>	Средства на содержание Контрольно-счетной палаты предусматриваются <u>в бюджете города Москвы отдельной строкой.</u>
29	Институт независимых экспертов	Не предусмотрен	КСП может привлекать к проводимым проверкам и обследованиям специалистов иных организаций и независимых экспертов, а также образовывать из них временные рабочие группы по договорам с ними
30	Штатная численность КСП	40 единиц	170 единиц

Таблица 6.

**Сравнение основных положений законодательства субъектов Российской Федерации о контрольно-счетных органах (КСО) по Северо-Западному федеральному округу**

Показатель	Положения законодательства субъекта РФ	Положения законодательства субъекта РФ
Субъект РФ	Архангельская область	Вологодская область
<b>НПА о КСО</b>	Областной Закон от 19.12.1996 № 13-5-ОЗ «О контрольно-счетной палате Архангельского областного Собрания депутатов»	Областной Закон от 30.01.1997 № 131-ОЗ «О Контрольно-счетной палате Вологодской области»
<b>Статус КСО</b>	КСП Архангельского областного Собрания депутатов образуется решением Архангельского областного Собрания депутатов, ему подотчетна, является постоянным органом государственного финансового контроля. Юридического лица – нет.	КСП является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Законодательным Собранием Вологодской области и подотчетным ему. КСП – юридическое лицо.
<b>Принципы деятельности КСО</b>	Законность, объективность, независимость, гласность.	Законность, объективность, независимость, гласность.
<b>Порядок формирования КСО</b>	Структура КСП и штатное расписание утверждаются областным Собранием по представлению председателя КСП в пределах средств на содержание КСП, предусмотренных в смете расходов областного Собрания.	Структуру и штатное расписание аппарата КСП утверждает Собрание по представлению председателя Палаты в пределах средств на содержание КСП, устанавливаемых Собранием.
<b>Формирование руководящих органов КСО</b>	Председатель (заместитель) КСП назначается на должность Архангельским областным Собранием депутатов. Кандидатура председателя КСП вносится председателем областного Собрания депутатов по согласованию с постоянными комиссиями.	Председатель (заместитель) КСП назначаются на должность Собранием по конкурсу на контрактной основе сроком на пять лет. Председатель Палаты, его заместитель не могут быть депутатами Собрания.
<b>Планирование деятельности КСО</b>	План работы КСП утверждается областным Собранием по представлению председателя КСП. Внеплановые контрольные мероприятия проводятся на основании решений областного Собрания.	Годовой план работы КСП утверждает Собрание.
<b>Итоговые документы КСО</b>	1. Акты, справки. 2. Экспертизы и заключения.	1. Отчеты по итогам проведения ревизии или проверки. 2. Экспертизы и заключения. 3. Представления для принятия мер по устранению выявленных нару-

		шений, возмещению причиненного государству ущерба и привлечение к ответственности виновных лиц. 4. Обязательные для исполнения предписания
<b>Прочие особенности законодательства о КСО</b>	КСП разрабатывает предложения по совершенствованию бюджетного законодательства и развитию бюджетно-финансовой системы Архангельской области и представляет их на рассмотрение областного Собрания депутатов.	Отменить предписание КСП или внести в него изменения может Собрание большинством голосов от установленного числа депутатов.
<b>Субъект РФ</b>	<b>Калининградская область</b>	<b>Ленинградская область</b>
<b>НПА о КСО</b>	Закон Калининградской области от 02.09.1996 № 65 «О контрольно-счетной палате Калининградской областной Думы»	Областной Закон от 09.02.2005 № 3-оз «О Контрольно-счетной палате Ленинградской области»
<b>Статус КСО</b>	КСП является контрольным органом Калининградской областной Думы, созданным для обеспечения деятельности Думы по осуществлению ее контрольных функций. Средства на содержание КСП предусмотрены в смете расходов областной Думы. Юридического лица нет.	КСП является органом государственного финансового контроля, образуемым Законодательным собранием Ленинградской области и подотчетным ему. КСП обладает правами юридического лица.
<b>Принципы деятельности КСО</b>	Законность, систематичность, объективность, гласность.	Законность, гласность, объективность, независимость.
<b>Порядок формирования КСО</b>	КСП состоит из председателя, заместителя председателя, консультантов (экспертов). Работники КСП входят в состав аппарата областной Думы. Структура КСП утверждается областной Думой.	Структура, штатное расписание, смета доходов и расходов КСП утверждаются постановлениями Законодательного собрания Ленинградской области.
<b>Формирование руководящих органов КСО</b>	Не оговорено	Председатель КСП избирается Законодательным собранием Ленинградской области сроком на пять лет.
<b>Планирование деятельности КСО</b>	Годовой и текущие (ежеквартальные) планы утверждаются областной Думой. Внеплановые проверки и обследования назначаются на основе решения областной Думы.	Проект перспективного годового плана представляется председателем КСП на утверждение Законодательного собрания Ленинградской области. Внеплановые контрольные и аналитические мероприятия проводятся на основании постановлений ЗС ЛО.
<b>Итоговые документы КСО</b>	По поручению областной Думы КСП готовит и представляет заключения по различным бюджетно-	1. Заключения. 2. Представления об устранении выявленных нарушений бюджетного законодательства,

	финансовым вопросам, входящим в компетенцию областной Думы.	возмещении причиненного ущерба и (или) привлечения виновных лиц к ответственности.
<b>Прочие особенности законодательства о КСО</b>		Контрольные мероприятия, проводимые КСП, не могут быть изменены, приостановлены или отменены без соответствующего постановления ЗС ЛО. Деятельность КСП не может быть приостановлена в связи с роспуском ЗС ЛО.
<b>Субъект РФ</b>	<b>Мурманская область</b>	<b>Республика Карелия</b>
<b>НПА о КСО</b>	Закон Мурманской области от 24.04.1997 № 56-02-ЗМО «О Контрольно-Счетной палате Мурманской области»	Постановление Законодательного Собрания Республики Карелия от 10.04.2003 № 543-III ЗС «О Положении "О Контрольно-бюджетном комитете Законодательного Собрания Республики Карелия"»
<b>Статус КСО</b>	КСП является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Мурманской областной Думой и подотчетным ей. КСП является юридическим лицом.	Контрольно-бюджетный комитет, созданный ЗС Республики Карелия как его структурное подразделение, является постоянно действующим органом государственного финансового контроля. Юридического лица – нет.
<b>Принципы деятельности КСО</b>	Законность, объективность, независимость, гласность.	Законность, объективность, независимость, гласность.
<b>Порядок формирования КСО</b>	Аудиторы-инспекторы назначаются на должность Мурманской областной Думой. Кандидатура на должность аудитора-инспектора вносится на рассмотрение Мурманской областной Думы Председателем КСП по итогам конкурса, проводимого Коллегией КСП	Контрольно-бюджетный комитет состоит из Председателя, заместителя Председателя и государственных инспекторов. Штатная численность Контрольно-бюджетного комитета утверждается ЗС Республики Карелия.
<b>Формирование руководящих органов КСО</b>	Председатель КСП и его заместитель назначаются на должность Мурманской областной Думой сроком на пять лет. Кандидатуру Председателя представляет комитет Мурманской областной Думы по бюджету, финансам и налогам. Кандидатуру заместителя представляет Председатель КСП.	Не указано
<b>Планирование деятельности КСО</b>	Годовой план утверждается решением комитета Мурманской областной Думы по бюджету, финансам и налогам. Квартальные планы утверждаются Председателем КСП. Внеплановые контрольные мероприятия проводятся на основании решения комитета Мур-	Не регламентировано

	манской областной Думы по бюджету, финансам и налогам и на основании решения Председателя КСП	
<b>Итоговые документы КСО</b>	1. Заключение 2. Представления для принятия мер по устранению выявленных нарушений, возмещению причиненного государству ущерба и привлечению к ответственности должностных лиц. 3. Обязательные для исполнения предписания.	Заключения
<b>Прочие особенности законодательства о КСО</b>	Законом определено, что Председатель КСП и его заместитель не могут состоять в родственных отношениях с рядом должностных лиц, перечисленных в законе Аудиторы-инспекторы и инспекторы КСП при выполнении своих служебных обязанностей имеют право: опечатывать кассы, кассовые и служебные помещения, склады и архивы, а при обнаружении подделок, подлогов, хищений и злоупотреблений - изымать необходимые документы, оставляя в делах акт изъятия и копии или опись изъятых документов.	
<b>Субъект РФ</b>	<b>Новгородская область</b>	<b>Псковская область</b>
<b>НПА о КСО</b>	Областной Закон от 05.06.2003 № 153-ОЗ «О Счетной палате Новгородской области»	Закон Псковской области от 16.10.2006 № 588-ОЗ «О Счетной палате Псковской области»
<b>Статус КСО</b>	СП является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, созданным Новгородской областной Думой и подотчетным ей. СП является юридическим лицом.	СП является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, создаваемым Псковским областным Собранием депутатов и подотчетным ему. СП обладает правами юридического лица.
<b>Принципы деятельности КСО</b>	Законность, объективность, независимость, гласность.	Законность, объективность, независимость, гласность.
<b>Порядок формирования КСО</b>	Структура и штатная численность СП утверждается областной Думой по представлению председателя СП	Предельная штатная численность Счетной палаты составляет 17 человек, в том числе 5 государственных должностей Псковской области
<b>Формирование руководящих органов КСО</b>	Председатель СП и его заместитель назначаются областной Думой сроком на пять лет. Кандидатура председателя СП вносится председателем областной Думы.	Председатель СП назначается на должность и освобождается от должности областным Собранием по представлению Губернатора области сроком на три года. Кандидатура председателя СП в случае отклонения областным Собранием не может быть внесена

		повторно. Одно и то же лицо не может занимать должность председателя СП более двух сроков подряд.
<b>Планирование деятельности КСО</b>	СП строит свою работу самостоятельно на основе утвержденных председателем Счетной палаты годовых и квартальных планов и программ. Обязательному включению при формировании планов работы СП подлежат поручения областной Думы.	СП осуществляет свою деятельность исходя из годовых и текущих планов, утвержденных председателем СП.
<b>Итоговые документы КСО</b>	1. Заключение.2. Представления для принятия мер по устранению выявленных нарушений, возмещению причиненного ущерба и привлечению к ответственности виновных лиц.	1. Акты, отчеты.2. Экспертизы и заключения.3. Представления для принятия мер по устранению выявленных нарушений, возмещению причиненного ущерба и привлечению к ответственности виновных лиц.
<b>Прочие особенности законодательства о КСО</b>	СП ежеквартально составляет заключения на представленные в областную Думу Губернатором области отчеты об исполнении областного бюджета. Председатель СП и заместитель председателя СП после прекращения полномочий продолжают получать установленное областным законодательством денежное содержание до устройства на другое место работы в течение одного года в случаях, определенных настоящим законом.	СП разрабатывает предложения по совершенствованию бюджетного законодательства области и представляет их на рассмотрение областному Собранию и Губернатору области.
<b>Субъект РФ</b>	<b>Санкт-Петербург</b>	<b>Республика Коми</b>
<b>НПА о КСО</b>	Закон Санкт-Петербурга от 26.05.2005 № 57-8 «О Контрольно-счетной палате Санкт-Петербурга»	Закон Республики Коми от 14.10.2002 № 95-РЗ «О Контрольно-счетной палате Республики Коми»
<b>Статус КСО</b>	КСП является структурным подразделением Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. КСП создается Собранием на период его полномочий.	КСП является постоянно действующим органом государственного финансового контроля Государственного Совета Республики Коми, образуемым Государственным Советом Республики Коми и ему подотчетным. Является юридическим лицом.
<b>Принципы деятельности КСО</b>	Законность, систематичность, объективность, независимость, гласность.	Законность, объективность, независимость, гласность
<b>Порядок формирования КСО</b>	Структура КСП утверждается Собранием по представлению председателя КСП в пределах средств на содержание КСП, предусмотренных в смете расходов	Структуру КСП утверждает Государственный Совет Республики Коми по представлению Председателя КСП. Председателя КСП, его заместителя, аудиторов

	Собрания.	назначает Государственный Совет Республики Коми
<b>Формирование руководящих ор- ганов КСО</b>	Председатель КСП избирается Собранием на 4 года	Председатель КСП назначается по представлению Председателя Государственного Совета Республики Коми на срок полномочий Государственного Совета. Кандидатура Председателя КСП согласовывается Председателем Государственного Совета Республики Коми с Главой Республики Коми. Заместитель Председателя КСП назначается на должность по представлению Председателя КСП Государственным Советом Республики Коми
<b>Планирование деятельности КСО</b>	Проект текущего годового плана утверждается бюджетно-финансовым комитетом Собрания по представлению председателя КСП. Внеплановые проверки и обследования назначаются только по распоряжению председателя КСП либо на основе постановления Собрания.	Годовой план контрольных мероприятий представляется Председателем КСП, рассматривается Коллегией КСП и утверждается Государственным Советом Республики Коми. Внеплановые контрольные мероприятия проводятся на основании: 1) постановлений Государственного Совета Республики Коми; 2) решений Главы Республики Коми; 3) решений Коллегии КСП.
<b>Итоговые доку- менты КСО</b>	Заключение, отчет, справка.	1. Заключение 2. Представления для принятия мер по устранению выявленных нарушений, возмещению причиненного государству ущерба и привлечению к ответственности должностных лиц. 3. Обязательные для исполнения предписания.
<b>Прочие особен- ности законода- тельства о КСО</b>		Внутренние вопросы деятельности КСП определяются Положением о КСП, утверждаемым Государственным Советом Республики Коми.

Степень независимости КСО выражается также и в способе планирования его деятельности: от жесткого планирования законодательным органом до полностью самостоятельного планирования (с учетом вопросов, обязательных для включения в план).

Наиболее существенным представляется перечень итоговых документов, которые КСО вырабатывает и в котором отражаются его полномочия. По этому параметру можно выделить три варианта:

1. Результаты деятельности КСО носят сугубо информационный характер: *акты, справки, заключения, отчеты*, которые служат основой для принятия решений другими органами.

2. Кроме информационных документов, КСО самостоятельно выдает *представления* для принятия мер по устранению выявленных нарушений, возмещению причиненного государству ущерба и привлечению к ответственности должностных лиц.

3. КСО обладает также правом оперативно пресекать обнаруженные нарушения: выдавать обязательные для исполнения *предписания*, а также применять иные меры, вплоть до опечатывания касс, помещений и архивов, изъятия документов.

В отдельных случаях оговаривается право КСО выступать в суде от имени субъекта РФ в защиту его имущественных прав.

#### 4.3. ОПЫТ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РФ

При подготовке новой редакции Закона Санкт-Петербурга «О Контрольно-счетной палате Санкт-Петербурга» представляется чрезвычайно полезным изучить опыт организации деятельности СП РФ. О ее роли в деятельности федеральных органов власти можно судить, например, по отчету о работе СП РФ в 2005 году<sup>43</sup>. Всего в 2005 г. проведено 552 контрольных и экспертно-аналитических мероприятия.

По результатам отчета Совет Федерации отметил, что деятельность СП РФ в 2005 г. осуществлялась в условиях внедрения в бюджетный процесс элементов среднесрочного финансового планирования и разработки механизмов программно-целевого бюджетирования, ориентированного на результат.

По поручениям палат ФС РФ проведено 18 контрольных мероприятий, в том числе 5 контрольных мероприятий проведено по обращениям членов Совета Федерации. По итогам контрольных мероприятий Правительству РФ, Минфину России, главным распорядителям

<sup>43</sup> Постановление Совета Федерации ФС РФ от 02.06.2006 № 168-СФ «Об отчете о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2005 году»

средств федерального бюджета и др. направлено 440 представлений и предписаний СП РФ, из которых исполнено 68 процентов.

В 2005 году в органы прокуратуры, иные правоохранительные органы было направлено 93 материала проверок Счетной палаты, по результатам которых возбуждено 257 уголовных дел.

Общий объем вскрытых СП РФ в 2005 году нарушений в финансово-бюджетной сфере составил 122,7 млрд. рублей. Объем нецелевого использования бюджетных средств в 2005 году составил 1,1 млрд. рублей. Устранено финансовых нарушений на сумму 2,2 млрд. рублей.

СП РФ занимается не только проверкой исполнения бюджетного законодательства, но и оценкой эффективности использования бюджетных средств. Так, Государственная Дума поручила СП РФ осуществить проверку эффективности и целесообразности расходования средств федерального бюджета:

- на продолжение строительства аэропорта "Омск-Федоровка" – о результатах проверки проинформировать ГД РФ до 1 сентября 2006 г.;<sup>44</sup>

- для организации поисково-оценочных работ на Хинганском оловорудном месторождении Облученского района Еврейской автономной области – в III квартале 2006 года<sup>45</sup>; о результатах проверки проинформировать до 1 декабря 2006 г.

Результаты проверок Счетной палаты не остаются невостребованными, о чем можно судить по периодическому появлению документов, регламентирующих порядок устранения обнаруженных ею нарушений, например:

- приказ Федеральной службы по труду и занятости от 08.08.2005 № 303 «Об утверждении Плана мероприятий по устранению недостатков, изложенных в Представлении Счетной палаты Российской Федерации по результатам аудита эффективности расходования бюджетных средств на профессиональную подготовку и переподготовку безработных граждан за 2003-2004 годы»;

- распоряжение Федерального дорожного агентства Министерства транспорта РФ от 01.12.2005 № ОБ-340-р «Об утверждении Плана мероприятий по реализации предложений Счетной палаты РФ по устранению недостатков, выявленных в ходе проверки исполнения Федерального закона "О федеральном бюджете на 2004 год" в Федеральном дорожном агентстве как главном распорядителе и получателе средств федерального бюджета».

<sup>44</sup> Постановление ГД РФ от 12.05.2006 № 3092-IV ГД «О поручении Счетной палате Российской Федерации».

<sup>45</sup> Постановление ГД РФ от 07.07.2006 № 3390-IV ГД.

Сопоставляя нормы ФЗ от 11.01.95 №4-ФЗ *«О Счетной палате Российской Федерации»* и Закона Санкт-Петербурга от 26.04.95 № 57-8 *«О Контрольно-счетной палате Санкт-Петербурга»*, можно увидеть не только их «технологические» различия. Принципиальным моментом является изначально различное определение статуса той и другой палаты, из которого проистекают все остальные различия.

Здесь уместно еще раз вспомнить, что Бюджетный кодекс относит контрольные органы законодательных (представительных) ОГВ субъектов РФ и представительных органов МСУ к органам государственного или муниципального финансового контроля и включает их в число участников бюджетного процесса.

Счетная палата Российской Федерации официально как раз и является таким постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным Собранием Российской Федерации и подотчетным ему. Счетная палата является относительно самостоятельным юридическим лицом. Ее аудиторы назначаются сроком на 6 лет, а планы ее работы утверждаются Коллегией СП РФ.

Напротив, КСП Санкт-Петербурга обозначена в законе не как орган государственного финансового контроля, а всего лишь как структурное подразделение ЗС СПб. Соответственно, КСП создается на период полномочий Законодательного Собрания, а проект текущего годового плана ее работы утверждается бюджетно-финансовым комитетом Собрания. Внеплановые проверки и обследования назначаются только по распоряжению председателя КСП либо на основе постановления Законодательного Собрания.

Счетной палате Российской Федерации вменено в обязанность на основе полученных данных разрабатывать предложения по совершенствованию бюджетного законодательства и развитию бюджетно-финансовой системы РФ и представлять их на рассмотрение ГД РФ. КСП Санкт-Петербурга таких обязанностей не имеет; она не является субъектом права законодательной инициативы, даже в пределах своей компетенции.

Два указанных закона имеют множество и других различий, которые проистекают из принципиально разного подхода к определению статуса палат. Более того, отсутствие у КСП Санкт-Петербурга формального статуса органа государственного финансового контроля дает повод говорить об отсутствии такого органа при законодательном (представительном) органе власти Санкт-Петербурга.

## Глава 5. МЕТОДИЧЕСКИЕ ПРИНЦИПЫ АНАЛИЗА ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТАМИ СУБЪЕКТОВ РФ

В соответствии со ст. 28 Бюджетного кодекса РФ одним из принципов бюджетной системы Российской Федерации является принцип *эффективности и экономности использования бюджетных средств*.<sup>46</sup> Этот принцип определен в ст.34 БК РФ и означает, что при составлении и исполнении бюджетов уполномоченные органы и получатели бюджетных средств должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств *или* достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.

Распорядители бюджетных средств отвечают за эффективность их использования (ст.160 БК РФ), а получатели – обязаны эффективно использовать бюджетные средства в соответствии с их целевым назначением (ст.163 БК РФ).

Как известно, бюджеты всех уровней составляются, исходя из возможностей экономики, а не из потребностей получателей бюджетных услуг. При этом зачастую распорядители и получатели бюджетных средств пытаются решать свои задачи в одной из следующих целевых постановок:

- a) «Достичь наилучшего результата при наименьшем объеме затраченных бюджетных средств».
- b) «Достичь строго заданный результат при использовании определенного бюджетом объема средств».

Первая установка некорректна в математико-логическом смысле. Возможность реализации второй относится, скорее всего, к жанру интерпретации полученных результатов (если объем бюджета занижен) или – к искусству формирования отчетов для произведенных расходов – в случае его завышения. Редкое исключение составляют ситуации, когда объем бюджета в точности соответствует объему необходимых расходов.<sup>47</sup>

<sup>46</sup> Согласно ст. 31 БК ОГВ и органы МСУ имеют право и обязаны самостоятельно обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов и эффективность использования бюджетных средств. Этой же статьей БК установлена недопустимость изъятия в течение финансового года дополнительных доходов, экономии по расходам бюджетов, полученных в результате эффективного исполнения бюджетов.

<sup>47</sup> Иллюзия реализации этой ситуации возникает при использовании метода формирования бюджета «от достигнутого».

Возможные варианты реализации принципа «эффективности и экономности» можно представить в виде матрицы:

При формировании и исполнении бюджетов:		
ДОСТИЖЕНИЯ РЕЗУЛЬТАТА	ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ОБЪЕМА СРЕДСТВ бюджета	
	наименьшего	определённого
заданного	«А» Перспективный вариант в рамках проекта БОР: «Бюджетирование, ориентированное на результат»	«Б» Нерациональный или нереализуе- мый вариант
наилучшего	«В» Нереализуемый вариант	«Г» Наиболее распространенный ва- риант

В полной мере принципу «эффективности и экономности» соответствуют две ячейки в таблице – «А» и «Г». Ячейка «Б» этому принципу «эффективности и экономности» не соответствует и обозначает либо нерациональный вариант, при котором как распорядитель, так и получатель бюджетных средств лишены стимулов для повышения эффективности расходов, либо нереализуемый вариант, когда выделенных средств просто не хватит для получения заданного результата.

Указанному принципу не соответствует также и ячейка «В», который означает нереализуемый вариант, при котором предусматривается достижение максимального результата при минимизации ресурсов. Такая задача в принципе не имеет математического решения, однако именно в такой постановке она закладывается в планы и программы по оказанию бюджетных услуг и т.п.

В настоящей главе в качестве методического примера рассматривается лишь одна из ключевых задач экспертно-аналитической деятельности КСО – анализ (оценка) эффективности управления бюджетами субъектов РФ. Из сказанного выше следует, что эта задача актуальна как для федеральных органов, осуществляющих контрольно-счетные функции (СП РФ, Администрация Президента РФ и др.) так и КСО субфедерального уровня – КСП субъектов РФ и т.п. Эта задача может рассматриваться как одна из пакета задач оценки эффективности социально-экономического развития РФ на субфедеральном уровне (включая вопросы эффективности реализации национальных проектов, федеральных стратегий и т.п.).

При обсуждении методического инструментария, обеспечивающего решение указанной задачи, рассматривается два, как представля-

ется, наиболее существенных направления: информационные технологии и аналитический инструментарий.

Заметим, что, хотя в проведенном анализе используются реальные данные, характеризующие процесс бюджетирования для субъектов РФ, входящих в Северо-Западный Федеральный округ РФ, результаты анализа рассматриваются лишь как методическая иллюстрация для предлагаемых общих подходов и информационно-аналитических технологий. В частности, сделан акцент на важности следующих методических инструментов:

- формирование на базе первичных данных систем стандартизированных индикаторов, удобных для проведения анализа и интерпретации его результатов;
- формирование вторичной информационной базы анализа как системы интегральных индикаторов, построенных для совокупности исходных показателей и первичных индикаторов;
- использование средств визуализации, в том числе графического представления как исходных данных, так и результатов их первичной обработки и многомерного статистического анализа.

За рамками проведенного исследования остались методы оценивания эффективности процессов бюджетирования, дифференцированного относительно типа социально-экономической ситуации в оцениваемом субъекте РФ, к которому он относится в конкретных социально-экономических и социально-политических условиях. Для реализации такого подхода необходимо построение специальных комплексных проблемных типологий субъектов РФ, что в свою очередь требует соответствующего информационного обеспечения и аналитического инструментария.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Примеры применения подобного инструментария для решения прикладных задач приведены, в частности, в работах:

Математические модели процессов государственного регулирования регионального рынка труда в условиях экономического роста / Е.М.Ильин, М.А.Клупт, Ж.И.Панчук, Л.И.Пархоменко, В.Т.Перекрест, И.В.Перекрест, А.П.Соловьев, Д.С.Чернейко. // Экономико-математические исследования: математические модели и информационные технологии. III. СПб: Наука, 2003. –С. 104-152.

Иванова Е.И., Перекрест В.Т. Применение методов проблемной типологизации субъектов РФ в задачах оценки эффективности информационного взаимодействия ОГВ и ТОГС. –СПб: ЦСАОП, 2006. - 56 с.

## 5.1. ПЕРВИЧНАЯ ИНФОРМАЦИОННАЯ БАЗА АНАЛИЗА

В предлагаемом методическом примере (проведенном исследовании) анализировались данные представленных в табл. 7 субъектов РФ, входящих в Северо-Западный Федеральный округ РФ (СЗФО). В качестве объекта наблюдения рассматривалось состояние (социально-экономическое положение) субъекта РФ в выбранный интервал времени. В качестве интервалов времени рассматривались шесть годовых интервалов – с 2000 по 2005 гг.

Для оценки состояния субъекта РФ использовались показатели, представленные в табл. 8, – всего 13 показателей. Исходные данные для них представлены в годовых отчетах субъектов РФ об исполнении бюджета, а также в официальных статистических материалах.

Таблица 7.

Перечень субъектов Российской Федерации, отобранных для анализа

№ п/п	Название субъекта РФ	Численность постоянного населения (на конец года), тыс. чел.						
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1	Архангельская обл.	1390,3	1369,1	1350,4	1332,7	1317,9	1304,5	1291,4
2	Вологодская обл.	1299,6	1290,4	1278,5	1266,8	1255,6	1245,5	1235,4
3	Калининградская обл.	958,8	957,5	955,4	954,1	949,7	945,0	939,9
4	Республика Карелия	735,5	728,8	721,5	715,2	708,7	703,1	697,5
5	Республика Коми	1057,9	1042,9	1029,6	1016,0	1005,7	996,4	985,0
6	Ленинградская обл.	1686,7	1680,4	1672,7	1667,2	1659,9	1652,9	1643,9
7	Мурманская обл.	941,1	922,9	905,7	889,8	880,0	872,8	864,6
8	Новгородская обл.	718,6	710,3	700,9	692,1	682,6	674,1	665,4
9	Псковская обл.	793,2	781,8	769,7	758,1	747,6	736,7	724,6
10	г. Санкт-Петербург	4741,9	4714,8	4688,4	4656,5	4624,1	4600,0	4580,6

Таблица 8.

**Перечень показателей, отобранных для оценки эффективности управления бюджетированием, а также государственными службами в субъектах РФ**

Код индикатора	Название индикатора (проблемной группы индикаторов)	% зап <sup>49</sup>	Статистика заполнения			
			Min <sup>50</sup>	Max <sup>51</sup>	СЗ <sup>52</sup>	СКО <sup>53</sup>
surf	Название субъекта РФ	100,0				
year	Год наблюдения	100,0	2000	2005		
<b>1</b>	<b>Эффективность управления бюджетами субъектов РФ</b>					
<b>Показатели эффективности использования ресурсов</b>						
b02	Расходы консолидированного бюджета субъекта РФ на оплату труда, тыс.руб.	75,0	11346	17533556	3789811,11	3394310
b03	Расходы консолидированного бюджета субъекта РФ на обслуживание государственного и муниципального долга, тыс.руб.	75,0	969	1986221	301724	552281
b04	Расходы консолидированного бюджета субъекта РФ на выплату трансфертов населению, тыс.руб.	75,0	201217	6471281	1407241	1374817
b05	Всего расходов консолидированного бюджета субъекта РФ <sup>54</sup> , тыс.руб.	98,3	24990649	1925621	16255934	16833457
<b>Показатели качества управления</b>						
b01	% первоочередных расходов в расходах субъекта РФ <sup>55</sup>	88,3	27,8	93,4	60,69	18,43
b06	% расходов на финансирование социальных услуг, предоставляемых негосударственными организациями в общем объеме расходов на соответствующие услуги <sup>56</sup>	25,0	0,2	100	6,7	25,8
b07	% капитальных вложений в расходах консолидированного бюджета субъекта РФ	73,3	5	19,7	10,65	3,95
b08	Объем кредиторской задолженности бюджетных учреждений, тыс.руб.	90,0	239873	4736883	1413084	972753

<sup>49</sup> % заполнения значениями для показателя на рассматриваемой выборке субъектов РФ.

<sup>50</sup> Минимальное значение показателя на рассматриваемой выборке субъектов РФ.

<sup>51</sup> Максимальное значение показателя на рассматриваемой выборке субъектов РФ.

<sup>52</sup> Среднее значение показателя на рассматриваемой выборке субъектов РФ.

<sup>53</sup> Среднеквадратичное отклонение от среднего (стандарт) для показателя на рассматриваемой выборке субъектов РФ.

<sup>54</sup> с учетом прироста кредиторской задолженности, за исключением средств Федерального фонда компенсаций (ФФК).

<sup>55</sup> оплата труда, начисления на оплату труда, обслуживание долга, оплата трансфертов населению к общим расходам бюджета – с учетом прироста кредиторской задолженности и за исключением средств ФФК.

<sup>56</sup> без учета субвенций на исполнение делегированных полномочий.

Код индикатора	Название индикатора (проблемной группы индикаторов)	% зап <sup>49</sup>	Статистика заполнения			
			Min <sup>50</sup>	Max <sup>51</sup>	СЗ <sup>52</sup>	СКО <sup>53</sup>
b10	% расходов по результатам открытых конкурсов в общем объеме расхода бюджета	41,7	0,1	56,9	17,1	17,4
b11	% расходов по программам в общем объеме расходов бюджета <sup>(58)</sup>	65,0	0,57	9	3,24	2,24
b12	% финансирования льгот в натуральной форме в общем объеме всех расходов бюджета на предоставление льгот	70,0	0,1	100	79,85	34,82
<b>2</b>	<b>Эффективность управления государственной и муниципальной службами</b>					
g03	% расходов на аппарат управления в общем объеме расходов	80,0	3,4	10,8	6,60	1,30
g04	Число жителей на одного работника ОГВ и МСУ, чел.	96,7	79	201	121,28	33,52

В табл. 8 кроме общего списка показателей приведены данные об их заполненности (% заполненных значений), а также первичные статистические характеристики.

## 5.2. ИНФОРМАЦИОННАЯ БАЗА ИНДИКАЦИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТАМИ СУБЪЕКТОВ РФ

Как указано выше, в качестве первичной информационной базы анализа эффективности управления бюджетированием, а также государственными службами в рассматриваемых субъектах РФ использовались показатели, представленные в табл. 8. При этом для проводимого исследования отбирались лишь те показатели, заполненность которых превышала 50%. Всего было отобрано 11 показателей. Для анализа последних была построена система первичных индикаторов, представленная в табл. 9 (всего – 19 индикаторов).

Таблица 9.

### Перечень первичных индикаторов показателей эффективности управления бюджетами субъектов РФ

№ п/п	Код индикатора	Название индикатора	% зап	Min	Max	СЗ	СКО
1	zb01,z01	Стандартизированный индикатор показателя b01	88,3			-,026	1,02
2	zb02	Стандартизированный индикатор показателя b02	75,0			,021	1,07
3	zb03	Стандартизированный индикатор показателя b03	75,0			,071	1,14

<sup>57</sup> Без учета субвенций на исполнение делегированных полномочий.

<sup>58</sup> См.предыдущую сноску.

№ п/п	Код индикатора	Название индикатора	% зап	Min	Max	СЗ	СКО
4	zb04	Стандартизированный индикатор показателя b04	75,0			,065	1,12
5	zb05	Стандартизированный индикатор показателя b05	98,3			,103	1,26
6	zb07,z07	Стандартизированный индикатор показателя b07	73,3			,004	1,06
7	zb08	Стандартизированный индикатор показателя b08	90,0			,213	1,05
8	zg03,z13	Стандартизированный индикатор показателя g03	80,0			,055	1,12
9	zg04,z14	Стандартизированный индикатор показателя g04	96,7			,350	1,02
10	b02n	% расходов на оплату труда в общих расходах консолидированного бюджета субъекта РФ	75,0	0,17	46,5	24,7	13,0
11	b03n	% расходов на обслуживание долга в общих расходах консолидированного бюджета субъекта РФ	75,0	0,02	5,48	1,32	1,24
12	b04n	% расходов на выплату трансфертов населению в общих расходах консолидированного бюджета субъекта РФ	75,0	3,59	18,0	9,26	3,24
13	b05t	Стандартизированный (по динамическому ряду) индикатор общих расходов консолидированного бюджета субъекта РФ	98,3	-1,38	1,69	,00	0,92
14	b08t	Стандартизированный (по динамическому ряду) индикатор кредиторской задолженности бюджетных учреждений субъекта РФ	90,0	-1,89	1,70	,00	0,91
15	z02	Стандартизированный индикатор показателя b02n	75,0			-,036	1,03
16	z03	Стандартизированный индикатор показателя b03n	75,0			-,068	1,00
17	z04	Стандартизированный индикатор показателя b04n	75,0			-,009	1,01
18	z05	Стандартизированный индикатор показателя b05t	98,3			-,211	0,86
19	z08	Стандартизированный индикатор показателя b08t	90,0			,028	0,96

В приведенной таблице для любого показателя ***P*** его стандартизированный индикатор обозначается через ***St(P)*** и вычисляется в соответствии со следующими формулами.

$$St[P](x) = \frac{P(x) - Cp(P)}{CKO(P)}, \quad P(x) = Cp(P) + CKO(P) \cdot St[P](x) \quad (1)$$

Здесь  $Cp(P)$  – среднее значение, а  $CKO(P)$  – среднеквадратическое отклонение от среднего значения для переменной  $P$ :

$$Cp(P) = \frac{1}{|X|} \sum_{x \in X} P(x); \quad CKO(P) = \frac{1}{|X|} \sum_{x \in X} P(x) \quad (2)$$

Удобство использования стандартизированных индикаторов при проведении многомерного анализа обусловлено, прежде всего, сопоставимостью их шкал: для них можно рассматривать универсальную метрическую (интервальную) шкалу с центром в нуле. Масштаб на такой шкале определяется «единицей» разброса ее значений, поскольку дисперсия стандартизированного показателя равна единице.

При вычислении значений индикаторов  $b05t$  и  $b08t$  для исходных показателей  $b05$  и  $b08$  (см. табл. 9 и табл. 8) применялась следующая методическая схема. Пусть  $P$  – некоторый исходный показатель, а  $Pt$  – рассчитываемый для него индикатор рассматриваемого типа.

Далее, пусть  $Su$  – некоторый субъект РФ рассматриваемой выборки, а  $Su_T$  – состояние  $Su$  в интервале  $T$ ,  $T \in [2000, 2005]$ .

Тогда значения индикатора  $Pt$  на совокупности состояний  $\{Su_T\}$  определяются как результат стандартизации («локальной» стандартизации в соответствии с равенствами (1)-(2)) показателя  $P$  на множестве  $\{Su_T\}$ .

Указанные значения показателей  $Pt$  и  $P$  на множестве  $\{Su_T\}$  рассматриваются как характеристики траектории соответствующего субъекта РФ (в 2000-2005 гг.). Использование приведенной процедуры стандартизации позволяют, в частности, сопоставлять траектории различных субъектов РФ, поскольку они не зависят от объемных характеристик бюджетов, а определяются только структурными особенностями последних.

В общем случае, использование стандартизированных индикаторов исходных показателей позволяет анализировать структурные особенности процессов бюджетирования для различных субъектов РФ. Разумеется, последнее не исключает необходимость рассмотрения также и объемных характеристик анализируемых бюджетов.

На рис. 6-7 изображены гистограммы стандартизированных индикаторов исходных показателей. Гистограммы дают общее представление о структуре распределения значений индикаторов, их дифферен-

цирующей «силе». В частности общий вид гистограмм дает предварительный (на качественном уровне) ответ на вопрос о «нормальности» распределения стандартизированного индикатора и, следовательно, соответствующего ему исходного показателя.

В частности, из рассмотренной группы показателей только один (*g03*) имеет распределение, близкое к нормальному. Таким образом, применение корреляционных методов анализа взаимосвязи системы показателей представленной в табл. 8,<sup>59</sup> позволяет выявить и описать лишь линейную компоненту (не исчерпывающую всю полноту) связей, существующих между показателями рассматриваемой совокупности.

Структура корреляционных связей для системы исходных показателей представлена в табл. 10 – матрица парных коэффициентов корреляции Пирсона, а также в табл. 11 – корреляционная матрица. Последняя построена для множества объектов – состояний субъектов РФ, на котором одновременно заданы все указанные показатели.<sup>60</sup>

### **5.3. ИНТЕГРАЛЬНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТАМИ СУБЪЕКТОВ РФ**

Поскольку множество первичных критериев оценки эффективности процессов бюджетирования в субъектах РФ образует совокупность взаимосвязанных показателей (см., например, табл. 10-11), а статистическая база включает относительно небольшое количество объектов состояний субъектов РФ, то для исходных показателей эффективности управления бюджетами субъектов РФ построена система *интегральных индикаторов эффективности бюджетирования*.

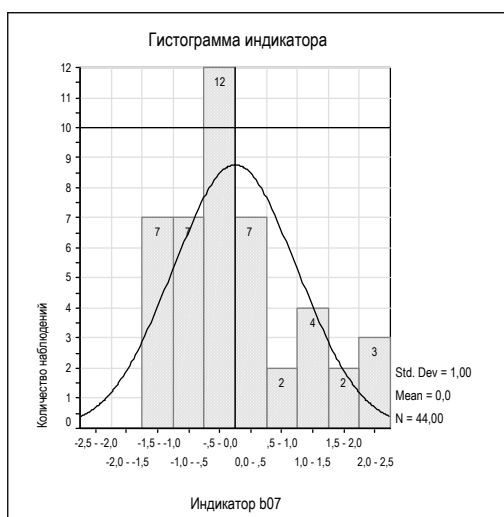
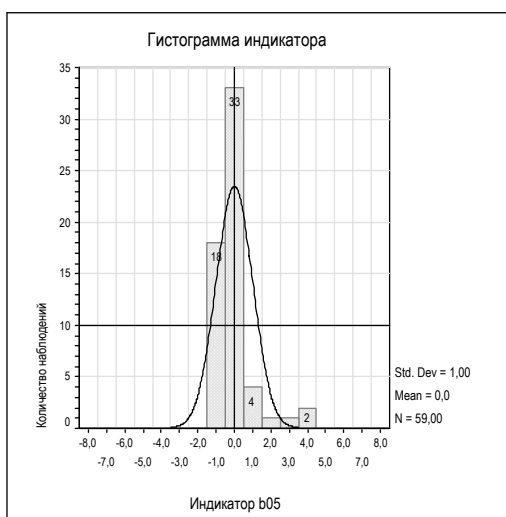
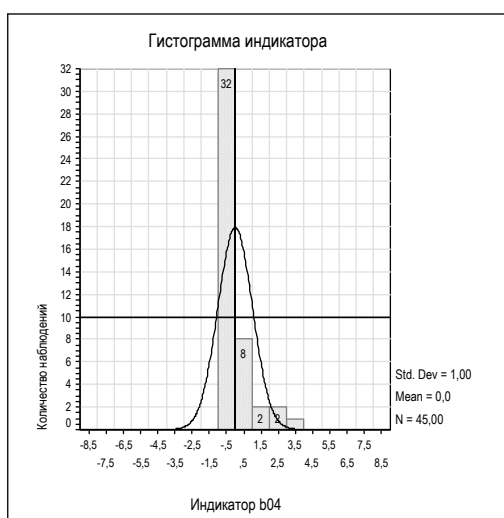
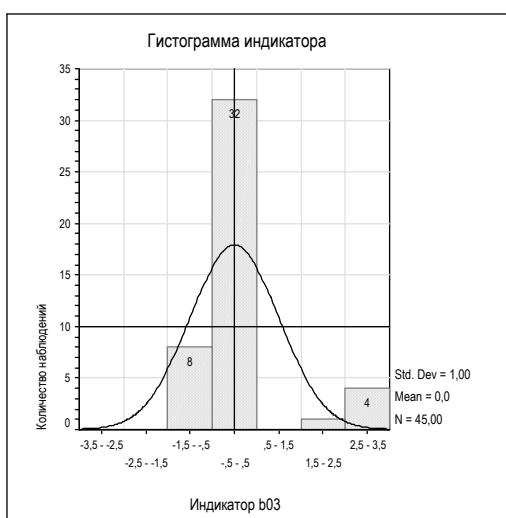
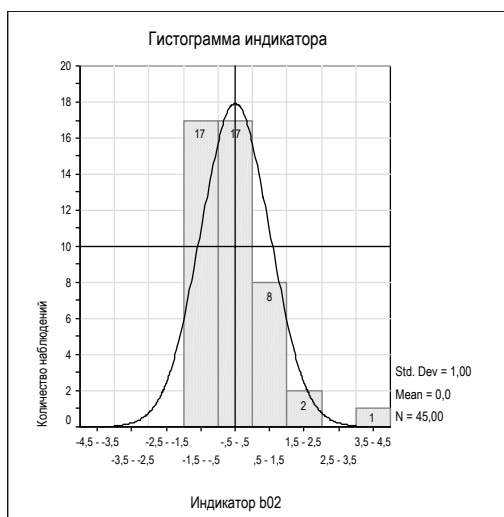
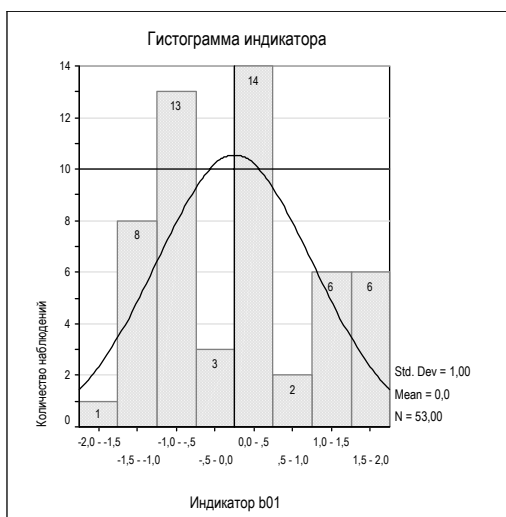
Интегральные индикаторы – производные показатели, рассчитываемые на множестве первичных индикаторов (см. табл. 9) и рассматриваемые как интегральные критерии эффективности процессов бюджетирования на субфедеральном уровне. Формирование интегральных критериев осуществляется в рамках факторной модели для системы первичных индикаторов. Используется метод главных компонент (ГК) с варимаксным вращением и нормализацией по Кайзеру.<sup>61</sup> Значения построенных интегральных индикаторов в рамках факторной модели

<sup>59</sup> методы «корреляционных плеяд», факторный анализ, регрессионный анализ и т.п.

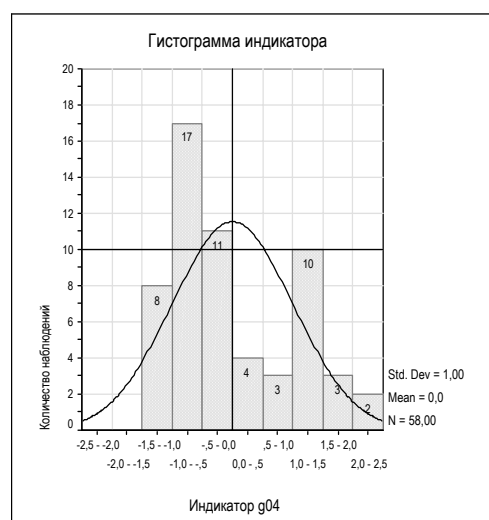
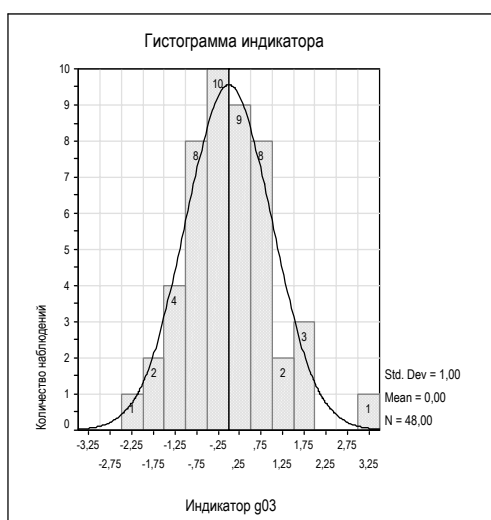
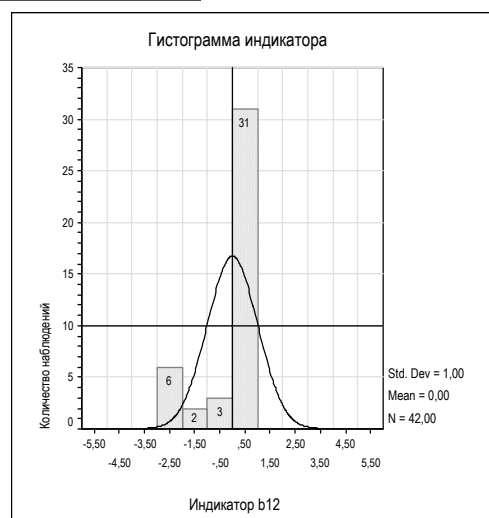
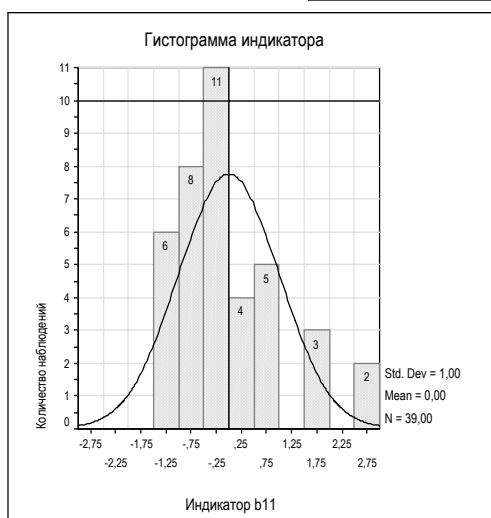
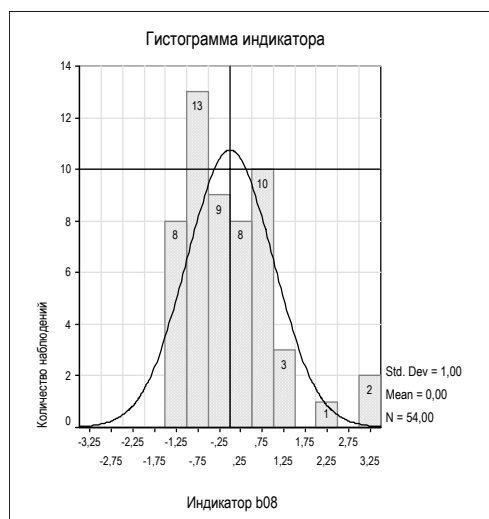
<sup>60</sup> Условие «ListWise» для расчета корреляционной матрицы.

<sup>61</sup> Прикладная статистика: Классификация и снижение размерности: Справ. изд. / С.А.Айвазян, В.М.Бухштабер, И.С.Енюков, Л.Д.Мешалкин; Под. ред. С.А.Айвазяна. – М.: Финансы и статистика, 1989. – 607 с. (Раздел III: –с. 332-384).

SPSS: искусство обработки информации. Анализ статистических данных и восстановления скрытых закономерностей: Пер. с нем. / Ахим Бююль, Петер Цёфель. – СПб.: ООО «Диа-СофтЮП», 2002. –608 с. (Глава 19: –с. 368-383).



**Рис. 6.** Гистограммы стандартизованных индикаторов исходных показателей *b01-b05, b07*.



**Рис. 7.** Гистограммы стандартизованных индикаторов исходных показателей *b08*, *b11-b12*, *g03-g04*.

Таблица 10.

**Матрица коэффициентов корреляции<sup>62</sup> для индикаторов показателей  
эффективности управления бюджетами субъектов РФ**

	z01 - b01	z02 - b02n	z03 - b03n	z04 - b04n	z05 - b05t	z07 - b07	z08 - b08t	z11 - b11	z12 - b12	z13 - g03	z14 - g04
<b>z01 - b01</b>											
ККП <sup>63</sup>	<b>1,00</b>	0,38		0,55		-0,31			0,40		
Sig <sup>64</sup>		0,02		0,00		0,06			0,01		
N <sup>65</sup>	<b>53</b>	40	40	40	53	39	48	35	36	42	51
<b>z02 - b02n</b>											
ККП		<b>1,00</b>	-0,25	0,34				0,50	-0,40	0,35	-0,64
Sig			0,10	0,02				0,01	0,02	0,02	0,00
N		<b>45</b>	45	45	45	44	42	26	34	45	43
<b>z03 - b03n</b>											
ККП			<b>1,00</b>		-0,31	0,40			0,29	-0,38	0,33
Sig					0,04	0,01			0,10	0,01	0,03
N			<b>45</b>	45	45	44	42	26	34	45	43
<b>z04 - b04n</b>											
ККП				<b>1,00</b>							
Sig											
N				<b>45</b>	45	44	42	26	34	45	43
<b>z05 - b05t</b>											
ККП					<b>1,00</b>	0,26	0,35	0,43			-0,24
Sig						0,08	0,01	0,01			0,07
N					<b>59</b>	44	54	39	42	48	57
<b>z07 - b07</b>											
ККП						<b>1,00</b>				-0,27	0,36
Sig										0,08	0,02
N						<b>44</b>	41	26	33	44	42
<b>z08 - b08t</b>											
ККП							<b>1,00</b>				
Sig											
N							<b>54</b>	35	38	44	52
<b>z11 - b11</b>											
ККП								<b>1,00</b>		0,39	-0,43
Sig										0,04	0,01
N								<b>39</b>	28	29	39

<sup>62</sup> Матрица коэффициентов корреляции Пирсона. Рассчитывалась для 60 объектов – состояний субъектов РФ (рассматриваемой выборки). В силу симметричности матрицы представлена только ее верхняя треугольная часть, и только коэффициенты с уровнем значимости, ниже 0,10.

<sup>63</sup> Коэффициент корреляции Пирсона.

<sup>64</sup> Уровень значимости для двустороннего критерия.

<sup>65</sup> Количество объектов, для которых рассчитан коэффициент корреляции – определены значения соответствующих индикаторов.

	z01 - b01	z02 - b02n	z03 - b03n	z04 - b04n	z05 - b05t	z07 - b07	z08 - b08t	z11 - b11	z12 - b12	z13 - g03	z14 - g04
<b>z12 - b12</b>											
ККП									1,00		
Sig									42	36	42
N											
<b>z13 - g03</b>											
ККП										1,00	-0,29
Sig										48	0,05
N											46
<b>z14 - g04</b>											
ККП											1,00
Sig											58
N											

Таблица 11.

**Корреляционная матрица<sup>66</sup> для отобранных для построения факторной модели индикаторов показателей эффективности управления бюджетами субъектов РФ**

		z01	z02	z03	z04	z05	z07	z08	z13	z14
<b>z01</b>	ККП <sup>67</sup> Sig <sup>68</sup>	1,00	0,38 0,03	-0,31 0,08	0,49 0,00	0,00 1,00	-0,39 0,02	-0,11 0,55	-0,02 0,91	-0,10 0,57
<b>z02</b>	ККП Sig		1,00	-0,32 0,07	0,28 0,11	0,23 0,18	-0,21 0,23	0,05 0,76	0,38 0,03	-0,74 0,00
<b>z03</b>	ККП Sig			1,00	-0,24 0,18	-0,20 0,25	0,49 0,00	-0,26 0,14	-0,41 0,02	0,42 0,01
<b>z04</b>	ККП Sig				1,00	0,20 0,27	-0,07 0,69	-0,05 0,76	-0,09 0,60	0,01 0,97
<b>z05</b>	ККП Sig					1,00	0,34 0,05	0,59 0,00	-0,02 0,93	-0,23 0,18
<b>z07</b>	ККП Sig						1,00	0,19 0,29	-0,33 0,06	0,31 0,07
<b>z08</b>	ККП Sig							1,00	0,05 0,79	-0,14 0,42
<b>z13</b>	ККП Sig								1,00	-0,47 0,01
<b>z14</b>	ККП Sig									1,00

<sup>66</sup> Матрица коэффициентов корреляции Пирсона. Рассчитывалась для 34 объектов – состояний субъектов РФ (рассматриваемой выборки). В силу симметричности матрицы представлена только ее верхняя треугольная часть. Значения всех указанных индикаторов определены на рассматриваемой выборке из 34 объектов.

<sup>67</sup> Коэффициент корреляции Пирсона.

<sup>68</sup> Уровень значимости для двустороннего критерия.

определены, вообще говоря, не для всех субъектов РФ рассматриваемой выборки.<sup>69</sup>

Ниже рассмотрены две различные факторные модели формирования системы интегральных индикаторов. В первой – осуществляется факторизация совокупности первичных (стандартизированных) индикаторов показателей  $\{b01-b05, b07-b08, g03-g04\}$ . Во второй – рассматривались стандартизированные индикаторы для совокупности показателей  $\{b01, b02n-b04n, b05t, b07, b08t, g03-g04\}$ .

Таким образом, в первую модель входили «объемные» показатели  $b02-b04, b05, b08$ , в то время, как во вторую – их удельные, нормированные аналоги  $b02n-b04n, b05t, b08t$ .

### 5.3.1. Первая факторная модель

Основные характеристики построенной модели приведены в следующей таблице.

Таблица 12.

**Система интегральных индикаторов эффективности процессов бюджетирования и деятельности ОГВ и МСУ в субъектах РФ**  
**Факторная модель 1**

Код	Наименование показателей (индикаторов)	Ср	СКО	Факторы (интегральные индикаторы)		
				1	2	3
Инф	Информативность фактора, %	29,6	21,7	54.3	21.1	13.4
КИнф	Кумулятивная информативность, %	72,8	17,3	54.3	75.4	88.7
Min	Min значение	-1,32	0,25	-1.16	-1.19	-1.60
Max	Max значение	2,61	0,68	3.23	1.89	2.72
Ср	Среднее значение	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
СКО	Среднеквадратическое отклонение	1,0	0,0	1,0	1,0	1,0
<b>Коэффициенты индивидуальных оценок факторов<sup>70</sup></b>						
zb01	Индикатор показателя b01	-,026	1,02	0,105	0,069	-0,858
zb02	Индикатор показателя b02	0,021	1,07	0,248	-0,174	-0,090
zb03	Индикатор показателя b03	0,071	1,14	0,113	0,187	0,050
zb04	Индикатор показателя b04	0,065	1,12	0,203	0,004	-0,049

<sup>69</sup> Отсутствующие (пропущенные) значения интегральных индикаторов могут доопределяться с помощью регрессионных процедур заполнения пропущенных значений и т.п. Технология заполнения пропущенных значений реализована в современных пакетах статистического анализа, в частности, в пакете SPSS 11.0.

<sup>70</sup> Component Score Coefficient Matrix.

Код	Наименование показателей (индикаторов)	Ср	СКО	Факторы (интегральные индикаторы)		
				1	2	3
zb05	Индикатор показателя b05	0,103	1,26	0,177	0,040	0,025
zb07	Индикатор показателя b07	0,004	1,06	0,082	0,118	0,200
zb08	Индикатор показателя b08	0,213	1,05	0,256	-0,176	-0,132
zg03	Индикатор показателя g03	0,055	1,12	-0,060	-0,435	0,387
zg04	Индикатор показателя g04	0,350	1,02	-0,169	0,534	0,187
<b>Факторные веса показателей (после вращения)<sup>71</sup></b>						
zb08	Индикатор показателя b08			<b>0,96</b>		
zb02	Индикатор показателя b02			<b>0,96</b>		
zb04	Индикатор показателя b04			<b>0,95</b>		
zb05	Индикатор показателя b05			<b>0,93</b>		
zb03	Индикатор показателя b03			<b>0,78</b>	0,48	
zb07	Индикатор показателя b07			<b>0,71</b>	0,36	0,35
zg04	Индикатор показателя g04				<b>0,90</b>	
zg03	Индикатор показателя g03			-0,34	<b>-0,77</b>	
zb01	Индикатор показателя b01					<b>-0,91</b>

Описание построенной модели проводится по следующей схеме.

#### **ФМ 1. Входные параметры факторной модели**

Входные параметры модели приведены в следующей таблице.

Таблица 13.

#### **Входные параметры факторной модели. Факторная модель 1**

№ параметра	Идентификатор (код) параметра	Название параметра
1	$N$	Количество факторизуемых показателей – частных критериев ( $N=9$ ).
2	$X$	Множество объектов, для которых при факторизации рассматриваются значения частных критериев. В анализируемой ситуации, множество $X$ – совокупность состояний субъектов РФ рассматриваемой выборки в 2000-2005 гг.
3	$Инд=\{I_{ij}\}_{i=1,...,N}$	Вектор индикаторов первичных показателей, рассматриваемых на множество $X$
3.1	$I_1$	Стандартизированный индикатор показателя b01
3.2	$I_2$	Стандартизированный индикатор показателя b02
3.3	$I_3$	Стандартизированный индикатор показателя b03

<sup>71</sup> Rotated Component Matrix

№ параметра	Идентификатор (код) параметра	Название параметра
3.4	$I_4$	Стандартизированный индикатор показателя b04
3.5	$I_5$	Стандартизированный индикатор показателя b05
3.6	$I_6$	Стандартизированный индикатор показателя b07
3.7	$I_7$	Стандартизированный индикатор показателя b08
3.8	$I_8$	Стандартизированный индикатор показателя g03
3.9	$I_9$	Стандартизированный индикатор показателя g04

## ФМ 2. *Результирующие параметры факторной модели*

Параметры модели, являющиеся результатами моделирования представлены в следующей таблице.

Таблица 14.

Результирующие параметры факторной модели. Факторная модель 1

№ параметра	Идентификатор (код) параметра	Название параметра
1	$M$	Количество выделенных факторов – интегральных индикаторов– критериев ( $M=3$ )
2	$ИКр=\{ИКр_i\}_{i=1,...,M}$	Вектор факторов – интегральных индикаторов
2.1	$ИКр_1$	1-й интегральный критерий – <b>Fact_1.</b>
2.2	$ИКр_2$	2-й интегральный критерий – <b>Fact_2.</b>
2.3	$ИКр_3$	3-й интегральный критерий – <b>Fact_3.</b>
3	$FW=\{FW_{i,j}\}_{i=1,...,M; j=1,...,N}$	Матрица факторных весов (нагрузок) $FW_{i,j}$ фактора $i$ для показателя (частного критерия) $j$
4	$FS=\{FS_{i,j}\}_{i=1,...,M; j=1,...,N}$	Матрица коэффициентов индивидуальных оценок факторов $FS_{i,j}$ фактора $i$ для показателя (частного критерия) $j$

Для основных элементов факторной модели имеем:

$$ИКр_j(x) = \sum_{i=1,...,N} FS_{i,j} St[I_i(x)] \text{ для любых } j \in [1:N]; x \in X \quad (3)$$

$$St[I_i(x)] = \sum_{j=1,...,M} FW_{i,j} ИКр_j(x) \text{ для любых } j \in [1:N]; x \in X \quad (4)$$

Как и выше, для любого показателя  $P$  через  $St[P]$  обозначена стандартизированная переменная для  $P$  – см. равенства (1)-(2).

При этом вектор построенных факторов является ортонормальной системой, т.е. обладает следующими свойствами:

- (1) каждый фактор (интегральный критерий) является стандартизированным показателем, т.е. для любого  $j=1, \dots, M$  имеют место равенства:

$$Cp(ИКр_j)=0, \quad SKO(ИКр_j)=1; \quad (5)$$

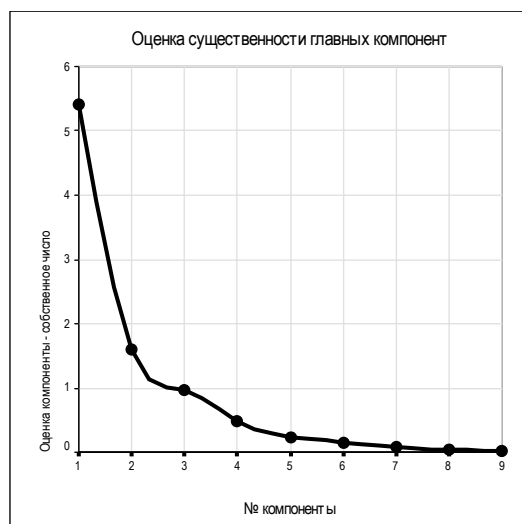
- (2) все факторы построенной совокупности попарно ортогональны, т.е. для любых  $j, l=1, \dots, M, j \neq l$ , выполняется равенство

$$\sum_{x \in X} ИКр_j(x) \cdot ИКр_l(x) = 0. \quad (6)$$

Средние значения и среднеквадратичные отклонения для исходных показателей – частных критериев – приведены в соответствующих столбцах табл. 12.

### ФМ 3. *Определение количества интегральных индикаторов (критериев)*

Одним из главных результатов построения факторной модели является количество  $M$  факторов, адекватно описывающих систему факторизуемых индикаторов. Эта величина определяется с помощью дисперсионных характеристик построенной системы – информативностью факторов (табл. 12). Последняя интерпретируется как доля (в %) суммарной дисперсии факторизуемых показателей, объясняемая рассматриваемым фактором. В частности в рамках построенной модели выделено три фактора с суммарной информативностью около 89%. При этом первый фактор является главным (информативность – 54%). Второй имеет информативность 21%, а третий – 13%. На приведенном рисунке представлена в графической форме сравнительная информативность главных компонент – факторов построенной модели. Здесь в наглядной форме аргументировано выделение первых трех (по информативности) факторов, которые в дальнейшем используются как интегральные индикаторы.



Эта величина определяется с помощью дисперсионных характеристик построенной системы – информативностью факторов (табл. 12). Последняя интерпретируется как доля (в %) суммарной дисперсии факторизуемых показателей, объясняемая рассматриваемым фактором. В частности в рамках построенной модели выделено три фактора с суммарной информативностью около 89%. При этом первый фактор является главным (информативность – 54%). Второй имеет информативность 21%, а третий – 13%. На приведенном рисунке представлена в графической форме сравнительная информативность главных компонент – факторов построенной модели. Здесь в наглядной форме аргументировано выделение первых трех (по информативности) факторов, которые в дальнейшем используются как интегральные индикаторы.

#### **ФМ 4. Интерпретация построенных интегральных индикаторов (факторов)**

Для интерпретации построенных факторов используется система факторных весов, каждая из которых является коэффициентом корреляции построенного интегрального индикатора (фактора) и соответствующего исходного индикатора (факторизируемого показателя)<sup>72</sup>.

Анализ системы факторных весов позволяет сделать следующие выводы:

- (1) **Первый фактор** (54%) интегрирует, главным образом, шесть исходных индикаторов<sup>73</sup>:

№ п/п	Вес	Код	Название показателя для факторизируемого индикатора
1	0,96	zb08	Объем кредиторской задолженности бюджетных учреждений, тыс.руб.
2	0,96	zb02	Расходы консолидированного бюджета субъекта РФ на оплату труда, тыс.руб.
3	0,95	zb04	Расходы консолидированного бюджета субъекта РФ на выплату трансфертов населению, тыс.руб.
4	0,93	zb05	Всего расходов консолидированного бюджета субъекта РФ, тыс.руб.
5	0,78	zb03	Расходы консолидированного бюджета субъекта РФ на обслуживание государственного и муниципального долга, тыс.руб.
6	0,71	zb07	% капитальных вложений в расходах консолидированного бюджета субъекта РФ

Интерпретируется как **интегральный индикатор эффективности использования ресурсов** – интегрированный объем расходной части консолидированного бюджета субъекта РФ.

- (2) **Второй фактор** (21%) интегрирует следующие два индикатора:

№ п/п	Вес	Код	Название показателя для факторизируемого индикатора
1	0,90	zg04	Число жителей на одного работника ОГВ и МСУ, чел.
2	-0,77	zg03	% расходов на аппарат управления в общем объеме расходов

<sup>72</sup> Во всех приведенных в отчете таблицах факторных весов приведены только величины, абсолютное значение которых превосходит 0,2.

<sup>73</sup> Порядок индикатора соответствует рангу его значимости в факторе.

Интерпретируется как *интегральный индикатор ресурсной эффективности деятельности ОГВ и ОМС*.

- (3) *Третий фактор* (13%), совпадает со стандартизированным индикатором показателя *b01* «% первоочередных расходов в расходах субъекта РФ»:

№ п/п	Вес	Код	Название показателя для факторизуемого индикатора
1	-0,91	zb01	% первоочередных расходов в расходах субъекта РФ.

Фактор имеет существенную положительную корреляцию с показателем *zb07* «% капитальных вложений в расходах консолидированного бюджета субъекта РФ» и интерпретируется как *интегральный индикатор представленности стратегической компоненты в бюджете субъекта РФ*.

#### **ФМ 5. Матрица индивидуальных оценок факторов**

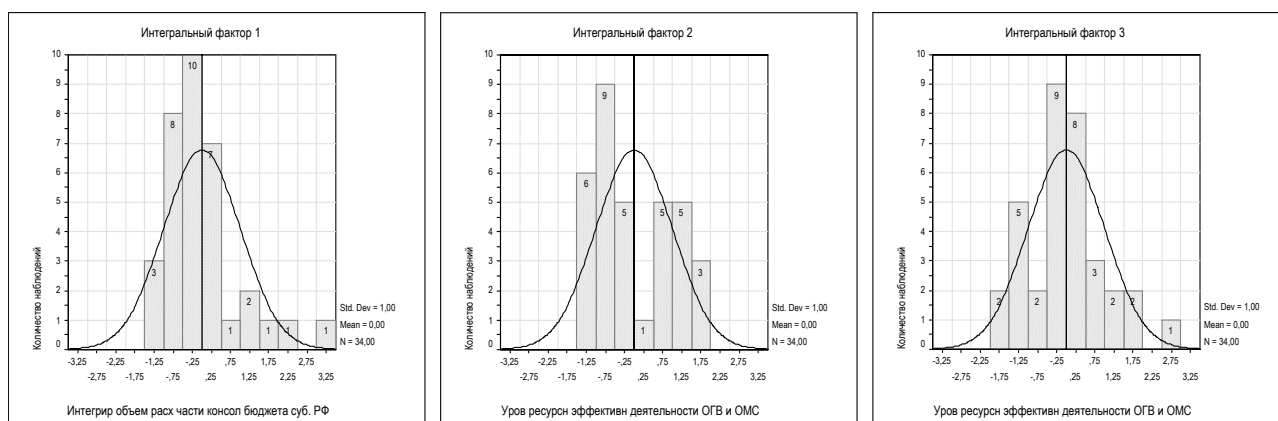
Матрица индивидуальных оценок факторов используется для вычисления значений интегральных индикаторов (факторов) по значениям и статистическим характеристикам исходных индикаторов (факторизуемых показателей).

#### **ФМ 6. Связь построенных факторов с «внешними» показателями информационной базы анализа**

Оценим корреляционную связь построенных интегральных индикаторов с первичными показателями (табл. 8), не участвовавшими в построении факторной модели из-за недостаточной статистической представленности – показатели *b06, b10-b12*.

На рис. 8 представлены гистограммы построенных интегральных индикаторов. Для всех индикаторов рассмотрен один и тот же интервал значений: от -4 до +4.

В табл. 15 приведены значения коэффициентов корреляции между построенными интегральными индикаторами и указанными выше показателями.



**Рис. 8.** Гистограммы интегральных индикаторов, построенных в рамках факторной модели 1.

1. Эффективность использования ресурсов – интегрированный объем расходной части консолидированного бюджета субъекта РФ
2. Уровень ресурсной эффективности деятельности ОГВ и ОМС
3. Представленность стратегической компоненты в бюджете субъекта РФ

Таблица 15.

**Матрица коэффициентов корреляции для построенных интегральных индикаторов и исходных показателей, не участвовавших в построении факторной модели 1**

Код	Название показателя индикатора	Показатель	№ интегрального индикатора			N <sup>74</sup>
			1	2	3	
b06	% расходов на финансирование социальных услуг, предоставляемых негосударственными организациями в общем объеме расходов на соответствующие услуги	ККПир	-,561		-,600	10
		Sig	,092		,066	
b10	% расходов по результатам открытых конкурсов в общем объеме расхода бюджета	ККПир	-,519	<b>,605</b>	,577	11
		Sig	,102	,049	,063	
b11	% расходов по программам в общем объеме расходов бюджета	ККПир	<b>,451</b>	<b>-,462</b>	<b>-,481</b>	21
		Sig	,040	,035	,027	
b12	% финансирования льгот в натуральной форме в общем объеме всех расходов бюджета на предоставление льгот	ККПир		,374		26
		Sig		,060		

<sup>74</sup> Количество объектов – состояний субъектов РФ, на которых рассчитывался коэффициент корреляции.

Из табл. 15 следует, что показатель **b11** существенно связан с каждым из трех интегральных индикаторов и, в частности, справедливы следующие утверждения:

- в рамках (целевых) программ осуществляются преимущественно первоочередные расходы – тактическая компонента расходов;
- рост доли расходов бюджета на программы приводит к увеличению доли расходов на аппарат управления, т.е. является экстенсивным фактором эффективности процесса бюджетирования;
- рост доли расходов бюджета на программы положительно влияет на эффективность использования ресурсов.

Показатель **b10** существенно положительно связан со вторым интегральным индикатором (ресурсной эффективности в деятельности ОГВ и ОМС): рост расходов по результатам открытых конкурсов приводит к снижению расходов на аппарат управления и т.п.

### 5.3.2. Вторая факторная модель

Основные характеристики модели приведены в ниже.

Таблица 16.

**Система интегральных индикаторов для процессов бюджетирования и деятельности ОГВ и МСУ в субъектах РФ**  
**Факторная модель 2**

Код	Наименование показателей (индикаторов)	Ср	СКО	Факторы (интегральные индикаторы)		
				1	2	3
Инф	Информативность фактора, %	23,3	5,4	29,5	20,6	19,7
КИнф	Кумулятивная информативность, %	49,8	20,2	29,5	50,1	69,9
Min	Min значение	-1,91	0,76	-1,17	-1,88	-2,68
Max	Max значение	2,26	0,24	2,24	2,03	2,50
Ср	Среднее значение	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
СКО	Среднеквадратическое отклонение	1,0	0,0	1,0	1,0	1,0
<b>Коэффициенты индивидуальных оценок факторов</b>						
z01	Индикатор показателя b01	-0,026	1,02	0,015	-0,092	0,472
z02	Индикатор показателя b02n	-0,036	1,03	-0,235	0,072	0,125
z03	Индикатор показателя b03n	-0,068	1,00	0,235	-0,043	-0,095

Код	Наименование показателей (индикаторов)	Ср	СКО	Факторы (интегральные индикаторы)		
				1	2	3
z04	Индикатор показателя b04n	-0,009	1,01	0,115	0,070	0,517
z05	Индикатор показателя b05t	-0,211	0,86	0,001	0,483	0,092
z07	Индикатор показателя b07	0,004	1,06	0,219	0,313	-0,063
z08	Индикатор показателя b08t	0,028	0,96	-0,052	0,423	-0,070
z13	Индикатор показателя g03	0,055	1,12	-0,340	-0,072	-0,237
z14	Индикатор показателя g04	0,350	1,02	0,334	-0,070	0,102
<b>Факторные веса показателей (после вращения)</b>						
z14	Индикатор показателя g04			<b>0,84</b>		
z13	Индикатор показателя g03			<b>-0,77</b>		
z02	Индикатор показателя b02n			<b>-0,70</b>		0,35
z03	Индикатор показателя b03n			<b>0,68</b>		
z07	Индикатор показателя b07			<b>0,58</b>	0,55	
z05	Индикатор показателя b05t				<b>0,90</b>	
z08	Индикатор показателя b08t				<b>0,79</b>	
z04	Индикатор показателя b04n					<b>0,86</b>
z01	Индикатор показателя b01					<b>0,83</b>

## ФМ 7. Входные параметры факторной модели

Таблица 17.

### Входные параметры факторной модели. Факторная модель 2

№ параметра	Идентификатор (код) параметра	Название параметра
1	$N$	Количество факторизуемых показателей – частных критериев ( $N=9$ ).
2	$X$	Множество объектов, для которых при факторизации рассматриваются значения частных критериев. В анализируемой ситуации, множество $X$ – совокупность состояний субъектов РФ рассматриваемой выборки в 2000-2005 гг.
3	$Инд=\{I_{ij}\}_{i=1,...,N}$	Вектор индикаторов первичных показателей, рассматриваемых на множество $X$
3.1	$I_1$	Стандартизированный индикатор показателя b01
3.2	$I_2$	Стандартизированный индикатор показателя b02n
3.3	$I_3$	Стандартизированный индикатор показателя b03n
3.4	$I_4$	Стандартизированный индикатор показателя b04n
3.5	$I_5$	Стандартизированный индикатор показателя b05t
3.6	$I_6$	Стандартизированный индикатор показателя b07

№ параметра	Идентификатор (код) параметра	Название параметра
3.7	$I_7$	Стандартизированный индикатор показателя b08t
3.8	$I_8$	Стандартизированный индикатор показателя g03
3.9	$I_9$	Стандартизированный индикатор показателя g04

#### ФМ 8. Результирующие параметры факторной модели

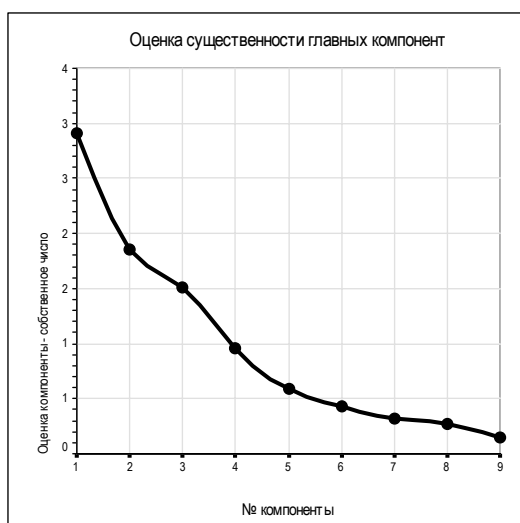
Таблица 18.

#### Результирующие параметры факторной модели. Факторная модель 2

№ параметра	Идентификатор (код) параметра	Название параметра
1	$M$	Количество выделенных факторов – интегральных индикаторов– критериев ( $M=3$ )
2	$ИКр=\{ИКр_i\}_{i=1,...,M}$	Вектор факторов – интегральных индикаторов
2.1	$ИКр_1$	1-й интегральный критерий – <b>Fact_1m.</b>
2.2	$ИКр_2$	2-й интегральный критерий – <b>Fact_2m.</b>
2.3	$ИКр_3$	3-й интегральный критерий – <b>Fact_3m.</b>
3	$FW=\{FW_{i,j}\}_{i=1,...,M; j=1,...,N}$	Матрица факторных весов (нагрузок) $FW_{i,j}$ фактора $i$ для показателя (частного критерия) $j$
4	$FS=\{FS_{i,j}\}_{i=1,...,M; j=1,...,N}$	Матрица коэффициентов индивидуальных оценок факторов $FS_{i,j}$ фактора $i$ для показателя (частного критерия) $j$

#### ФМ 9. Определение количества интегральных индикаторов (критериев)

Как и ранее, одним из главных результатов построения факторной модели является количество  $M$  факторов, адекватно описывающих систему факторизуемых индикаторов.



Эта величина определяется с помощью дисперсионных характеристик построенной системы – информативностью факторов (табл. 10). В рамках построенной модели выделено три фактора с суммарной информативностью 70%. При этом первый фактор является главным (информативность – 30%). Второй имеет информативность 21%, а третий – 20%. На приведенном рисунке представлена в графической форме сравнительная ин-

формативность главных компонент – факторов построенной модели. Из графика следует, что оптимальное количество выделяемых факторов 3–4. Представляется правильным отдать предпочтение первому варианту (3), поскольку при общем количестве факторизуемых показателей (9) выделение четырех выглядит излишне детальным.

#### **ФМ 10. *Интерпретация построенных интегральных индикаторов (факторов)***

Для интерпретации построенных факторов используется система факторных весов, анализ которой позволяет сделать следующие выводы:

- (1) ***Первый фактор*** (30%) интегрирует, главным образом, шесть исходных индикаторов:

№ п/п	Вес	Код	Название показателя для факторизуемого индикатора
1	0,84	z14	Число жителей на одного работника ОГВ и МСУ, чел.
2	-,77	z13	% расходов на аппарат управления в общем объеме расходов
3	-,70	z02	% расходов на оплату труда в общих расходах консолидированном бюджете субъекта РФ
4	0,68	z03	% расходов на обслуживание долга в общих расходах консолидированном бюджете субъекта РФ
5	0,58	z07	% капитальных вложений в расходах консолидированного бюджета субъекта РФ

Интерпретируется как ***интегральный индикатор организационно-экономическая эффективность деятельности ОГВ и ОМС субъекта РФ.***

- (2) ***Второй фактор*** (21%) интегрирует следующие два индикатора:

№ п/п	Вес	Код	Название показателя для факторизуемого индикатора
1	0,90	z05	Стандартизированный (по динамическому ряду) индикатор общих расходов консолидированного бюджета субъекта РФ
2	0,79	z08	Стандартизированный (по динамическому ряду) индикатор кредиторской задолженности бюджетных учреждений субъекта РФ

Интерпретируется как ***интегральный индикатор уровня расходов консолидированного бюджета субъекта РФ.***

- (3) **Третий фактор** (20%), интегрирует следующие два индикатора:

№ п/п	Вес	Код	Название показателя для факторизуемого индикатора
1	0,86	z04	% расходов на выплату трансфертов населению в общих расходах консолидированного бюджета субъекта РФ
2	0,83	z01	% первоочередных расходов в расходах субъекта РФ

Фактор имеет существенную положительную корреляцию с показателем **b02n** «% расходов на оплату труда в общих расходах консолидированном бюджете субъекта РФ» и интерпретируется как **интегральный индикатор уровня приоритетных текущих расходов в бюджете** субъекта РФ.

#### **ФМ 11. Матрица индивидуальных оценок факторов**

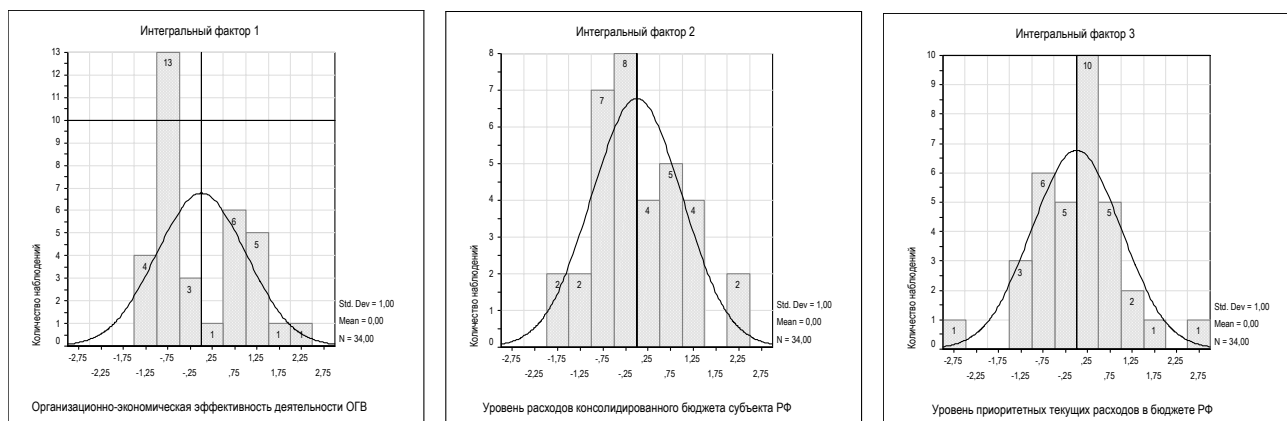
Матрица индивидуальных оценок факторов используется для вычисления значений интегральных индикаторов (факторов) по значениям и статистическим характеристикам исходных индикаторов (факторизуемых показателей). Ее элементы содержатся в табл. 16.

#### **ФМ 12. Связь построенных факторов с «внешними» показателями информационной базы анализа**

Приведем коэффициенты корреляций для построенных в рамках второй факторной модели интегральных индикаторов с первичными показателями (табл. 8), не участвовавшими в построении факторной модели из-за недостаточной статистической представленности – показатели **b06, b10-b12**.

На рис. 8 представлены гистограммы построенных интегральных индикаторов. Для всех индикаторов рассмотрен один и тот же интервал значений: от -3 до +3.

В табл. 19 приведены значения коэффициентов корреляции между построенными интегральными индикаторами и указанными выше показателями.



**Рис. 9.** Гистограммы интегральных индикаторов, построенных в рамках факторной модели 1.

1. Организационно- экономическая эффективность деятельности ОГВ и ОМС субъекта РФ
2. Уровень расходов консолидированного бюджета субъекта РФ
3. Уровень приоритетных текущих расходов в бюджете РФ

Таблица 19.

**Матрица коэффициентов корреляции для построенных интегральных индикаторов и исходных показателей, не участвовавших в построении факторной модели 2**

Код	Название показателя индикатора	Показатель	№ интегрального индикатора			N <sup>75</sup>
			1	2	3	
b06	% расходов на финансирование социальных услуг, предоставляемых негосударственными организациями в общем объеме расходов на соответствующие услуги	ККПир	-,705		,666	10
		Sig	,023		,035	
b10	% расходов по результатам открытых конкурсов в общем объеме расхода бюджета	ККПир	,656			11
		Sig	,029			
b11	% расходов по программам в общем объеме расходов бюджета	ККПир	-,383			21
		Sig	,087			
b12	% финансирования льгот в натуральной форме в общем объеме всех расходов бюджета на предоставление льгот	ККПир	,364			26
		Sig	,067			

<sup>75</sup> Количество объектов – состояний субъектов РФ, на которых рассчитывался коэффициент корреляции.

Из таблицы следует, что показатель **b06** существенно связан с первым и третьим интегральным индикатором на множестве состояний двух субъектов РФ (10 состояний). При этом рост доли расходов на финансирование социальных услуг, предоставляемых негосударственными учреждениями связан:

- со снижением уровня организационно-экономической эффективности деятельности ОГВ и ОМС субъекта РФ; в частности, с увеличением: доли расходов на аппарат управления в общем объеме расходов, доли расходов на оплату труда в общих бюджетных расходах и т.д.;
- с ростом уровня приоритетных текущих расходов в бюджете РФ.

Показатель **b10** существенно связан и положительно коррелирует с первым интегральным индикатором «Организационно-экономическая эффективность деятельности ОГВ и ОМС субъекта РФ».

Показатель **b11** «Доля расходов по программам в общем объеме расходов бюджета» отрицательно, а показатель **b12** «Доля финансирования льгот в натуральной форме в общем объеме всех расходов бюджета на предоставление льгот» – положительно коррелируют с указанным первым интегральным индикатором.

В заключение обратим внимание еще на один статистический факт. Несмотря на весьма небольшую базу определения статистической связи показателей **b06** «% финансирования социальных услуг, оказываемых негосударственными органами ...» и **b12** «% финансирования натуральных льгот в общем бюджетном финансировании ...» – 10 состояний субъектов РФ (2 субъекта РФ), коэффициент корреляции показывает с высоким уровнем значимости (0,002) их сильную отрицательную линейную связь (коэффициент корреляции –0.86). То есть в статистически представленных субъектах РФ социальные льготы в натуральной форме предоставляются, практически, только государственными организациями.

Аналогично, для шести субъектов РФ показатели **b10** «Доля расходов по результатам открытых конкурсов в общем объеме расхода бюджета» и **b11** «Доля расходов по программам в общем объеме расходов бюджета» с уровнем значимости 0,01 имеют достаточно высокий уровень положительной корреляционной связи – коэффициент корреляции составляет 0,51.

### **5.3.3. Интегрированная динамика показателей эффективности управления бюджетами субъектов РФ в рамках построенных факторных моделей**

Ниже, на рис. 10-19 изображены серии графиков, изображающих динамику значений построенных интегральных индикаторов для субъектов РФ. При этом параллельно приводятся данные для двух полученных факторных моделей – «Факторная модель 1» и «Факторная модель 2».

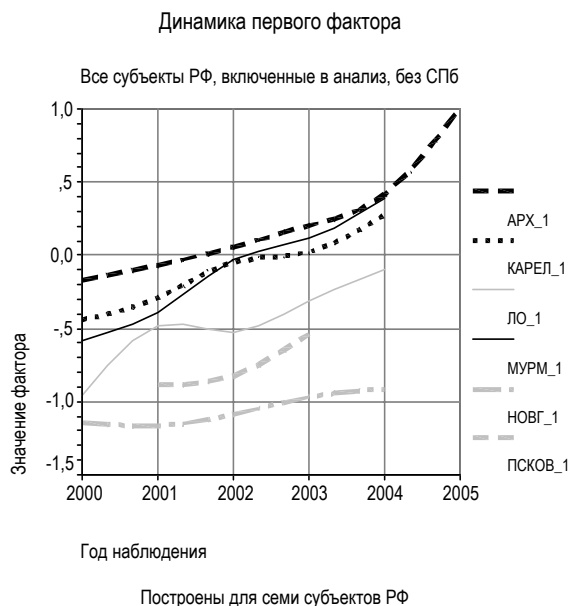
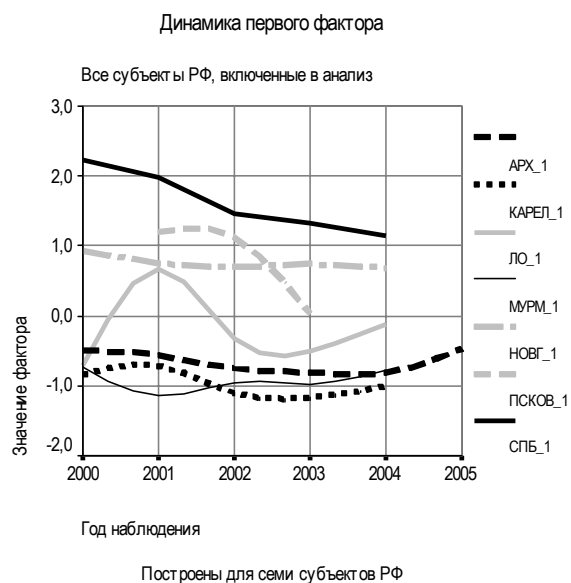
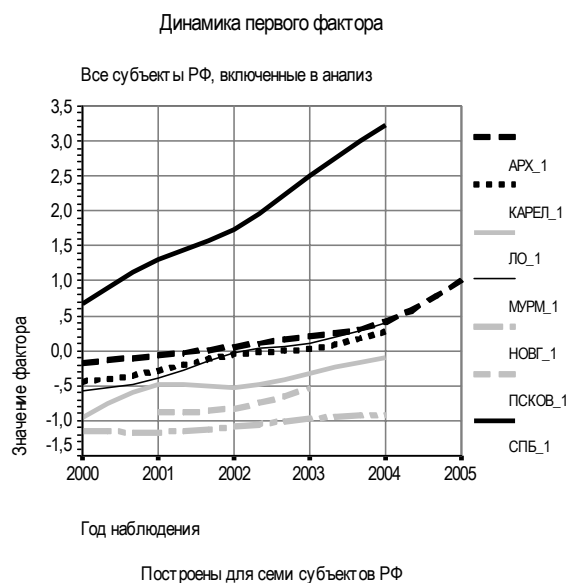
На рис. 10-12 изображены серии графиков значений одного интегрального индикатора для всех субъектов РФ, включенных в анализ.

Из рис. 10 и 11 следует сходство на качественном уровне второго интегрального индикатора для первой факторной модели с первым интегральным индикатором второй модели. Это является следствием того, что первый фактор второй модели в качестве существенного ядра содержит второй фактор первой модели. Этот факт и иллюстрируют соответствующие графики на указанных рисунках.

Типология изображенных на указанных рисунках графиков позволяет построить динамическую типологию субъектов РФ, в основе которой лежат процессы управления бюджетами ОГВ на субфедеральном уровне.

Например, рассматривая второй интегральный индикатор первой модели, («Уровень ресурсной эффективности деятельности ОГВ и ОМС») множество анализируемых субъектов РФ разбивается на три группы:

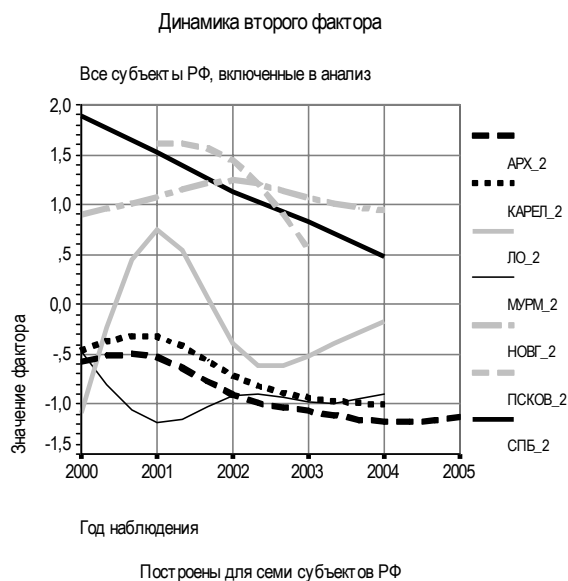
1. Субъекты РФ с высокой эффективностью:
  - ♦ Новгородская обл.,
  - ♦ Псковская обл.,
  - ♦ г. Санкт-Петербург.
2. Субъекты РФ со средним уровнем эффективности:
  - ♦ Ленинградская обл.
3. Субъекты РФ с уровнем эффективности ниже среднего по всей совокупности:
  - ♦ Республика Карелия,
  - ♦ Архангельская обл.,
  - ♦ Мурманская обл.



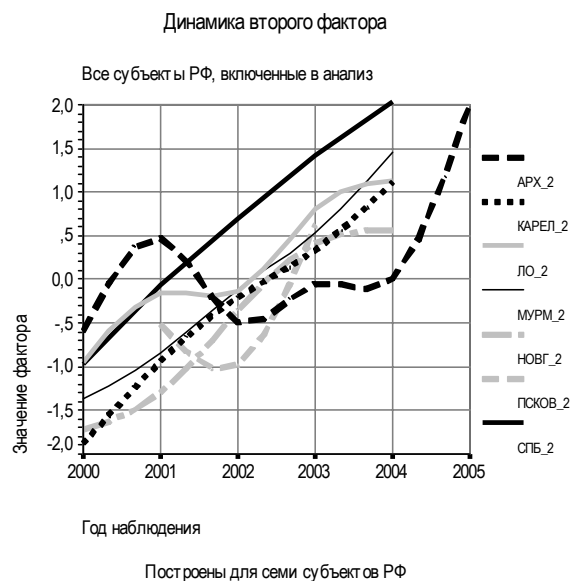
**Факторная модель 1**

**Факторная модель 2**

**Рис. 10.** Динамика первого фактора для всех включенных в анализ субъектов РФ и для всех построенных факторных моделей

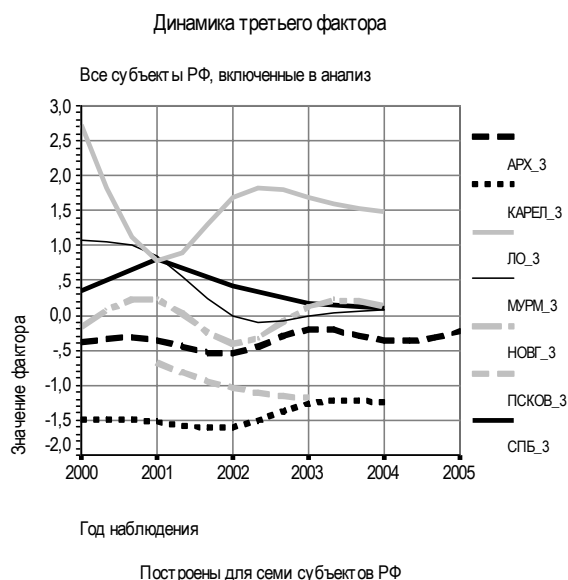


**Факторная модель 1**



**Факторная модель 2**

**Рис. 11.** Динамика второго фактора для всех включенных в анализ субъектов РФ и для всех построенных факторных моделей

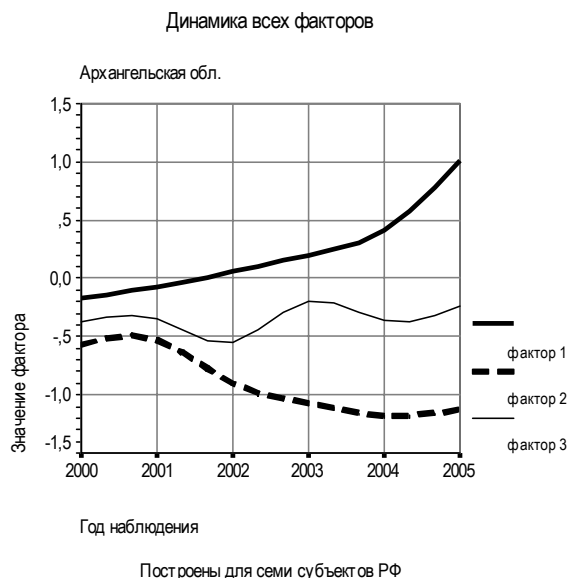


**Факторная модель 1**

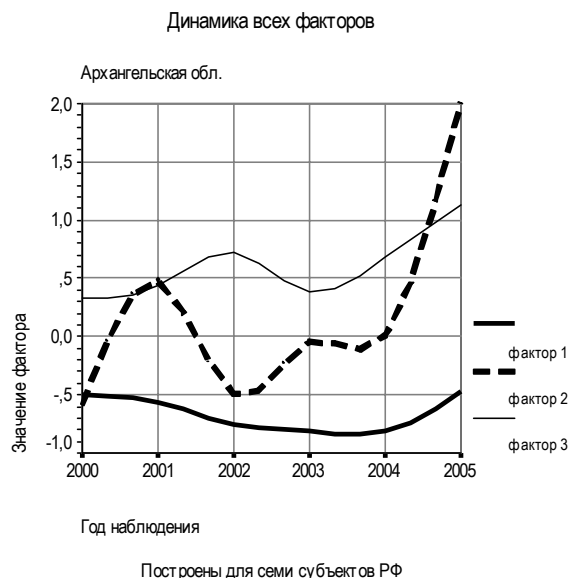


**Факторная модель 2**

**Рис. 12.** Динамика третьего фактора для всех включенных в анализ субъектов РФ и для всех построенных факторных моделей

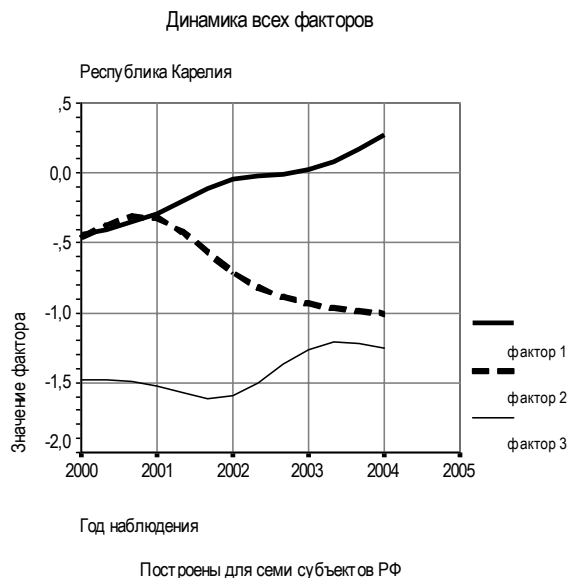


**Факторная модель 1**

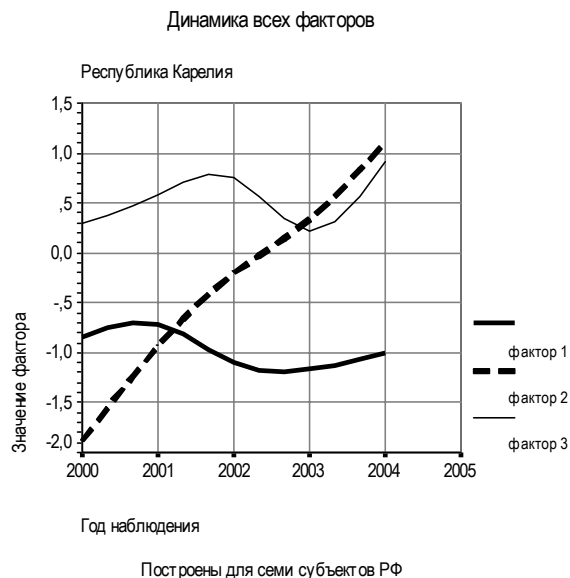


**Факторная модель 2**

**Рис. 13.** Сравнительная динамика всех факторов (интегральных индикаторов) для Архангельской обл. в построенных факторных моделях

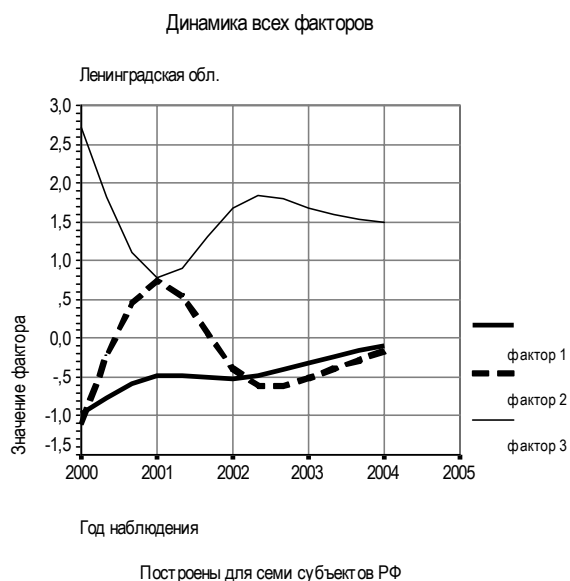


**Факторная модель 1**

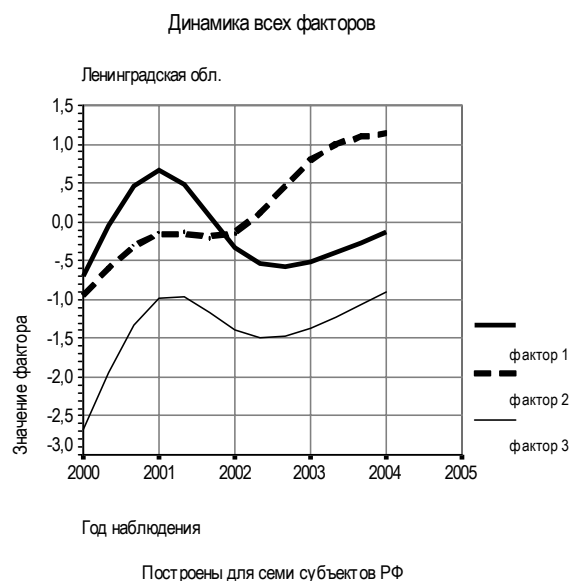


**Факторная модель 2**

**Рис. 14.** Сравнительная динамика всех факторов (интегральных индикаторов) для Республики Карелия в построенных факторных моделях

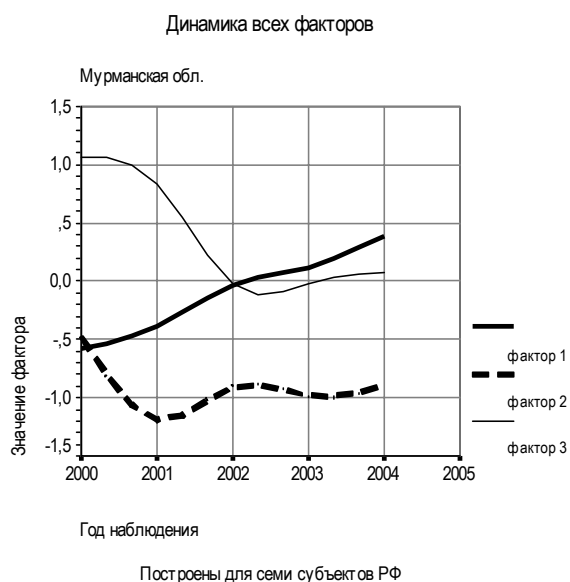


**Факторная модель 1**

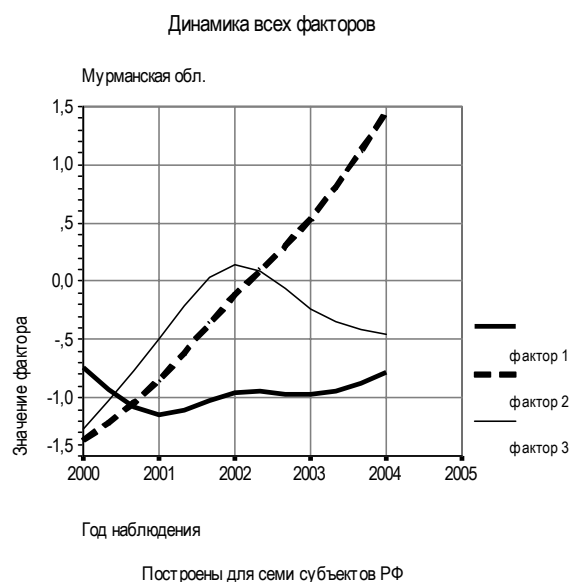


**Факторная модель 2**

**Рис. 15.** Сравнительная динамика всех факторов (интегральных индикаторов) для Ленинградской обл. в построенных факторных моделях

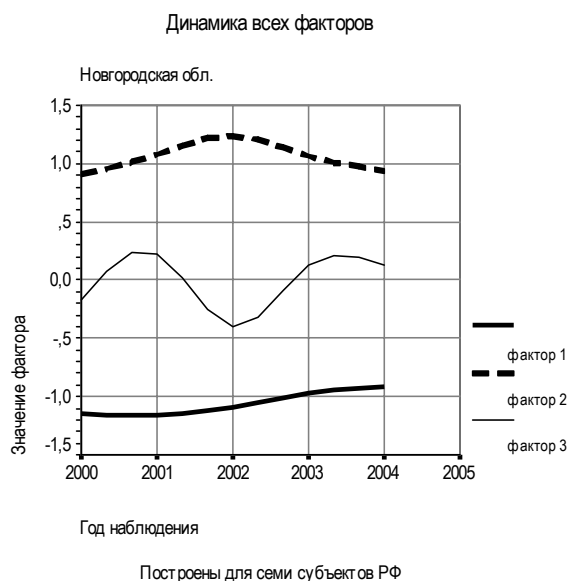


**Факторная модель 1**

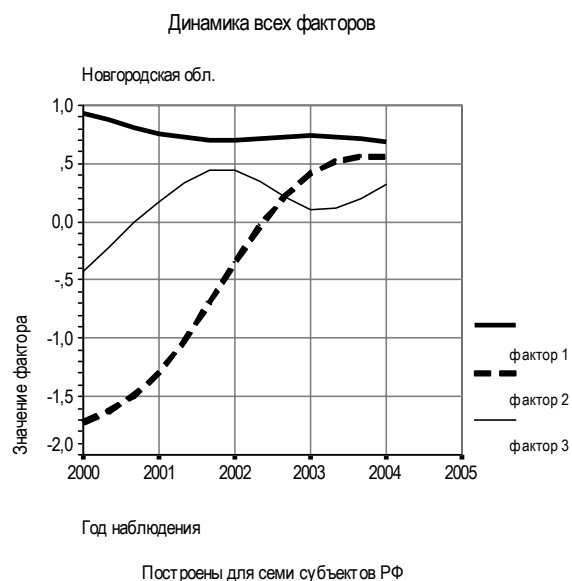


**Факторная модель 2**

**Рис. 16.** Сравнительная динамика всех факторов (интегральных индикаторов) для Мурманской обл. в построенных факторных моделях

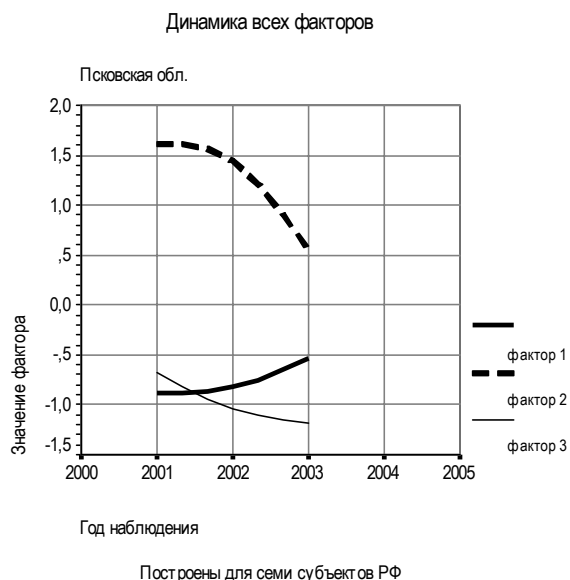


**Факторная модель 1**

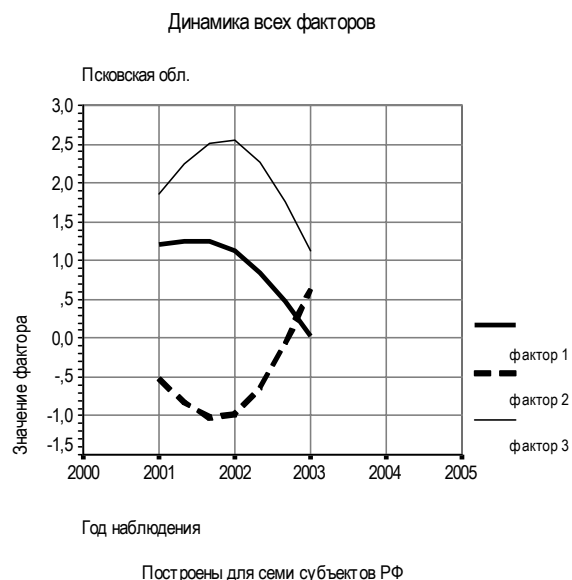


**Факторная модель 2**

**Рис. 17.** Сравнительная динамика всех факторов (интегральных индикаторов) для Новгородской обл. в построенных факторных моделях

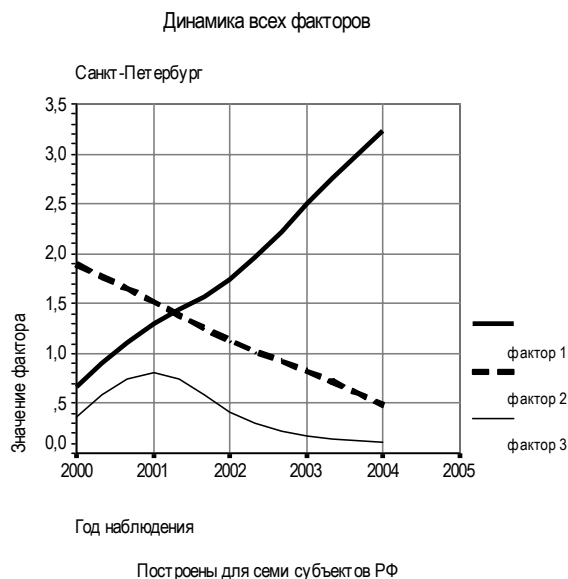


**Факторная модель 1**

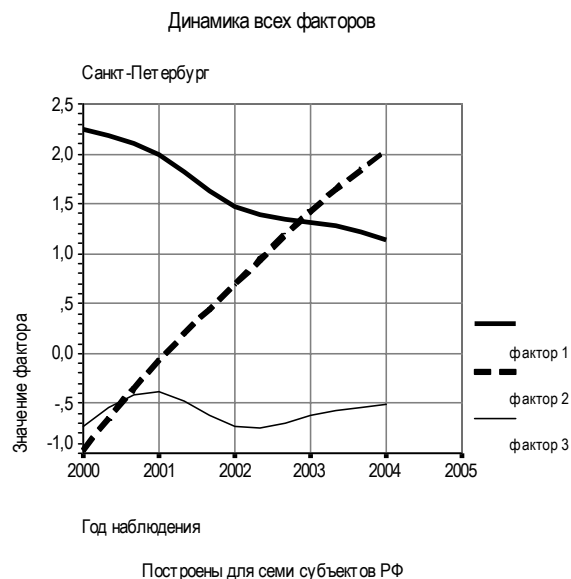


**Факторная модель 2**

**Рис. 18.** Сравнительная динамика всех факторов (интегральных индикаторов) для Псковской обл. в построенных факторных моделях



**Факторная модель 1**



**Факторная модель 2**

**Рис. 19.** Сравнительная динамика всех факторов (интегральных индикаторов) для Санкт-Петербурга в построенных факторных моделях

В общем случае представляется целесообразным построение специализированных комплексных типологий субъектов РФ в рамках общей задачи комплексной оценки эффективности управления бюджетной системой РФ на субфедеральном уровне.

При этом одним из естественных этапов подобного аналитического исследования является анализ пакетов динамических рядов, представленных на рис. 13-19, в которых приведены динамические ряды всех интегральных индикаторов, сгруппированные для отдельных субъектов РФ.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

В работе проведено исследование ряда вопросов, касающихся правовой основы и информационно-методического инструментария деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ, а также их роли в повышении эффективности использования бюджетных средств.

Формально установление принципов формирования и деятельности контрольных органов субъектов РФ отдано на усмотрение органов государственной власти самих субъектов. В настоящее время объем норм федерального законодательства, регулирующих этот вопрос, сведен к минимуму, а единая концепция государственного финансового контроля отсутствует. В результате, с одной стороны, возникает широкое поле самостоятельной законотворческой деятельности субъектов РФ, с другой, отсутствуют опорные положения, которые позволяли бы унифицировать основные положения регионального законодательства о контрольных органах. Самостоятельность нормотворчества субъектов РФ в области финансового контроля приводит к чрезвычайному разнообразию всех аспектов КСД и затруднениям в организации их системных информационных взаимодействий как между собой, так и с органами государственной власти.

По мере укрепления вертикали власти наблюдается неизбежная эволюция задач, стоящих перед органами государственного финансового контроля, повышение их активного участия в реализации административной и бюджетной реформ. В данной работе, в частности, проведен анализ некоторых показателей эффективности управления бюджетами субъектов РФ, выявлены определенные закономерности. Подобный анализ и выработка рекомендаций на его основе должны были бы стать составляющей частью работы КСО.

В работе также проведен подробный анализ нормативной базы субъектов РФ, в первую очередь Санкт-Петербурга, касающейся деятельности КСО. Проведенное исследование приводит к выводу, что Закон Санкт-Петербурга «О Контрольно-счетной палате Санкт-Петербурга» требует корректировки как с точки зрения приведения его в соответствие с действующим законодательством, так и с точки зрения повышения эффективности деятельности КСП.

Сравнение нормативно-правовой базы Санкт-Петербурга о КСП Санкт-Петербурга с нормами Федерального Закона «О счетной палате Российской Федерации» и законодательством субъектов РФ о КСО приводит к выводу, что Закон Санкт-Петербурга отличается меньшей

подробностью. Кроме того, он не подкреплён в достаточной мере нормативными правовыми актами исполнительных органов власти. Представляются недостаточно проработанными вопросы об обеспечении гласности в работе КСП, об информационном обеспечении ее деятельности. Чрезвычайно важным является вопрос о результатах деятельности КСП, обязательности их рассмотрения и учета, в определенных случаях – выполнения, а также ответственности за нарушение этих норм. Наиболее существенным является вопрос о статусе КСП, в значительной мере определяющем все прочие аспекты ее деятельности.

Представляется также необходимым внести изменения в Закон Санкт-Петербурга «О бюджетном процессе в Санкт-Петербурге», пересмотрев процедуру отчетности об исполнении бюджета и предоставив КСП возможность проверки отчета об исполнении бюджета независимо от принятия его Минфином.

Кроме того, представляется необходимым включить обязательность проверки Контрольно-счетной палатой обоснованности любых вносимых исполнительными ОГВ законопроектов, если последние предусматривают повышение экономической нагрузки (повышение тарифов, арендной платы, отмена налоговых льгот и пр.) на граждан или на хозяйствующие субъекты. А также обязательность обсуждения результатов такой проверки при дальнейшем рассмотрении законопроектов.

Особенно актуальным в русле общероссийских реформ представляется переход от контроля исполнения бюджетного законодательства к аудиту эффективности и целесообразности бюджетных расходов.

Поскольку КСП является достаточно значимым участником бюджетного процесса, при корректировке Закона Санкт-Петербурга «О Контрольно-счетной палате Санкт-Петербурга» необходимо одновременное внесение изменений в ряд других законов Санкт-Петербурга, в том числе в следующие:

- ❑ Устав Санкт-Петербурга;
- ❑ Закон Санкт-Петербурга о бюджетном процессе;
- ❑ «текстовая часть» ежегодных законов о бюджете Санкт-Петербурга;
- ❑ законы Санкт-Петербурга, регулирующие государственную гражданскую службу Санкт-Петербурга (два базовых закона и закон о реестрах);
- ❑ законы Санкт-Петербурга, регулирующие местное самоуправление (базовый закон, закон о муниципальной службе, закон о межбюджетных трансфертах, закон о субвенциях местным бюджетам).

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

### А. ЛИТЕРАТУРНЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. Вислогузов В. «Госдума уходит из бюджетной политики». «Коммерсантъ», 09.03.2007 № 37.
2. Иванова Е.И., Перекрест В.Т. Применение методов проблемной типологизации субъектов РФ в задачах оценки эффективности информационного взаимодействия ОГВ и ТОГС. –СПб: ЦСАОП, 2006. –56 с.
3. Иванова Е.И., Перекрест И.В. Основные аспекты разработки типовых функциональных моделей информационного взаимодействия контрольно-счетных органов РФ. –СПб: ЦСАОП, 2006. –56 с.
4. Математические модели процессов государственного регулирования регионального рынка труда в условиях экономического роста / Е.М.Ильин, М.А.Клупт, Ж.И.Панчук, Л.И.Пархоменко, В.Т.Перекрест, И.В.Перекрест, А.П.Соловьев, Д.С.Чернейко. // Экономико-математические исследования: математические модели и информационные технологии. III. –СПб: Наука, 2003. –С. 104-152.
5. Прикладная статистика: Классификация и снижение размерности: Справ. изд. / С.А.Айвазян, В.М.Бухштабер, И.С.Енюков, Л.Д.Мешалкин; Под. ред. С.А.Айвазяна. –М.: Финансы и статистика, 1989. – 607 с.
6. Рябухин С.Н. Аудит эффективности использования государственных ресурсов. М.: Наука, 2004.
7. Степашин С.В., Двуреченских В.А., Чегринцев Е.А., Чернавин Ю.А. Власть – Демократия – Контроль. М.: Финансовый контроль, 2005. –252 с.
8. Технология законотворчества (опыт Санкт-Петербурга) / Под ред. И.П.Михайлова. –СПб.: ИПЦ СПГУТД, 2006. – 378 с.
9. Финансы. / Под ред. проф. М.В.Романовского, проф. О.В.Врублевской, проф. Б.М.Сабанти. 2-е изд. – М.: Юрайт-Издат, 2006. – 464 с.
10. SPSS: искусство обработки информации. Анализ статистических данных и восстановления скрытых закономерностей: Пер. с нем. / Ахим Бююль, Петер Цёфель. –СПб.: ООО «ДиаСофтЮП», 2002. – 608 с.

## **Б. НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ**

### **Б.1. Федеральные нормативные правовые акты**

**11.** Бюджетный кодекс Российской Федерации. Кодекс РФ от 31.07.98 № 145-ФЗ.

**12.** Федеральный Закон от 11.01.1995 № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

**13.** Федеральный Закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

**14.** Федеральный Закон от 16.09.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

**15.** Постановление Правительства РФ от 28.01.2002 № 65 «О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002-2010 годы)».

**16.** Постановление Правительства РФ от 12.08.2004 № 410 «О порядке взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с территориальными органами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов».

**17.** Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 12.05.2006 № 3092-IV ГД «О поручении Счетной палате Российской Федерации».

**18.** Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 07.07.2006 № 3390-IV ГД «О поручении Счетной палате Российской Федерации».

**19.** Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 02.06.2006 № 168-СФ «Об отчете о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2005 году».

**20.** Определение коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 15.12.2004 № 79-Г04-22.

**21.** Определение судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 08.02.2006 № 67-Г05-15.

**22.** Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 28.12.1998 № 265 «Об утверждении Порядка взаимодействия управлений федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации по субъектам Российской Федерации и контрольно-ревизионных управлений Министерства финансов Российской Федерации в субъектах Российской Федерации по организации, проведению и реализации материалов ревизий и проверок».

**23.** Совместный приказ от 05.03.2004 Министерства финансов РФ № 28н и Министерства имущественных отношений РФ № 85 «Об обмене информацией между управлениями федерального казначейства Минфина России по субъектам Российской Федерации и территориальными управлениями Минимущества России».

**24.** Приказ Федеральной службы по труду и занятости от 08.08.2005 № 303 «Об утверждении Плана мероприятий по устранению недостатков, изложенных в Представлении Счетной палаты Российской Федерации по результатам аудита эффективности расходования бюджетных средств на профессиональную подготовку и переподготовку безработных граждан за 2003-2004 годы».

**25.** Распоряжение Федерального дорожного агентства Министерства транспорта Российской Федерации от 01.12.2005 № ОБ-340-р «Об утверждении Плана мероприятий по реализации предложений Счетной палаты Российской Федерации по устранению недостатков, выявленных в ходе проверки исполнения Федерального закона "О федеральном бюджете на 2004 год" в Федеральном дорожном агентстве как главном распорядителе и получателе средств федерального бюджета».

## **Б.2. Нормативные правовые акты Санкт-Петербурга**

**26.** Закон Санкт-Петербурга от 26.04.1995 № 57-8 «О Контрольно-счетной палате Санкт-Петербурга».

**27.** Закон Санкт-Петербурга от 13.12.2000 № 687-81 «О контрольных функциях Законодательного Собрания Санкт-Петербурга».

**28.** Закон Санкт-Петербурга от 08.06.2005 № 302-34 «О Реестре государственных должностей Санкт-Петербурга и Реестре должностей государственной гражданской службы Санкт-Петербурга».

**29.** Закон Санкт-Петербурга от 07.12.2005 № 666–102 «О бюджетном процессе в Санкт–Петербурге».

**30.** Закон Санкт-Петербурга от 22.03.2006 № 115-19 «О форме, порядке и условиях предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга из бюджета Санкт-Петербурга».

**31.** Постановление Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 11.10.1995 № 116 «Об утверждении структуры Контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга».

**32.** Постановление Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 02.11.2005 № 594 «О внесении изменения в постановление Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 11 октября 1995 года № 116 "Об утверждении структуры Контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга"».

**33.** Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 05.05.2004 № 721 «О Комитете финансов Санкт-Петербурга».

**34.** Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 21.09.2004 № 1591 «О Комитете финансового контроля Санкт-Петербурга».

**35.** Распоряжение Комитета финансов СПб от 17.05.2006 № 74-р "О порядке исполнения Закона Санкт-Петербурга "О предоставлении оперативной информации об исполнении бюджета Санкт-Петербурга".

**36.** Распоряжение Комитета финансов СПб от 27.07.2006 № 118-р «О внесении изменений в распоряжение Комитета финансов Санкт-Петербурга от 17.05.2006 № 74-р».

**37.** Приказ Комитета финансов СПб от 04.08.2000 № 56 «Об утверждении структуры Комитета финансов».

**38.** Приказ Комитета финансового контроля СПб а от 07.06.2005 № 45 «Об утверждении Регламента Комитета финансового контроля Санкт-Петербурга».

**39.** Послание Губернатора Санкт-Петербурга Законодательному Собранию Санкт-Петербурга от 30.03.2005.

**40.** Послание Губернатора Санкт-Петербурга Законодательному Собранию Санкт-Петербурга от 29.03.2006.

**41.** Совместный план законопроектной работы Законодательного Собрания Санкт-Петербурга и Губернатора Санкт-Петербурга на 2006-2007 годы. Утвержден 05.07.2006.

### **Б.3. Нормативные правовые акты других субъектов РФ**

**42.** Закон города Москвы от 01.11.1995 № 23-73 «О Контрольно-счетной палате Москвы».

**43.** Закон Калининградской области от 02.09.1996 № 65 «О контрольно-счетной палате Калининградской областной Думы».

**44.** Закон Архангельской области от 19.12.1996 № 13-5-ОЗ «О контрольно-счетной палате Архангельского областного Собрания депутатов».

**45.** Закон Вологодской области от 11.02.1997 № 131-ОЗ "О Контрольно-счетной палате Вологодской области".

**46.** Закон Ненецкого автономного округа от 09.04.1997 № 64-ОЗ "О контрольно-счетной палате Собрания депутатов Ненецкого автономного округа".

**47.** Закон Мурманской области от 24.04.1997 № 56-02-ЗМО "О Контрольно-счетной палате Мурманской области".

**48.** Постановление Московской городской Думы от 25.02.1998 № 19 «О форме квартального отчета Контрольно-счетной палаты о ходе исполнения бюджета города Москвы».

**49.** Постановление Московской городской Думы от 08.11.2000 № 126 «О штатной численности Контрольно-счетной палаты Москвы».

**50.** Закон Республики Коми от 14.10.2002 № 95-РЗ «О Контрольно-счетной палате Республики Коми».

**51.** Постановление Государственного Совета Республики Коми от 24.04.2003 № III-1/42 «О Положении о Контрольно-счетной палате Республики Коми».

**52.** Закон Новгородской области от 05.06.2003 № 153-ОЗ "О Счетной палате Новгородской области".

**53.** Закон Усть-Ордынского Бурятского автономного округа от 10.11.2003 № 136-ОЗ "О контрольно-счетной палате Усть-Ордынского Бурятского автономного округа".

**54.** Областной Закон Ленинградской области от 09.02.2005 № 3-оз «О Контрольно-счетной палате Ленинградской области».

**55.** Закон Новосибирской области от 26.09.2005 № 319-ОЗ «О Контрольно-счетной палате Новосибирской области».

**56.** Закон Псковской области от 16.10.2006 № 588-ОЗ «О Счетной палате Псковской области»

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ И АББРЕВИАТУР

Обозначение, аббревиатура	Определение понятия, расшифровка аббревиатуры
<i>АКСО</i>	Ассоциация контрольно-счетных органов РФ
<i>БАНК РОССИИ</i>	Центральный банк Российской Федерации
<i>БК РФ</i>	Бюджетный кодекс РФ
<i>ГД РФ</i>	Государственная Дума Российской Федерации
<i>ГУ</i>	Государственное учреждение
<i>ГУП</i>	Государственное унитарное предприятие
<i>ЗС СПб</i>	Законодательное собрание Санкт-Петербурга
<i>КРД</i>	Контрольно-ревизионная деятельность
<i>КСД</i>	Контрольно-счетная деятельность
<i>КСО</i>	Контрольно-счетные органы
<i>КСП</i>	Контрольно-счетная палата
<i>КФ</i>	Комитет финансов
<i>КФК</i>	Комитет финансового контроля
<i>МВФ</i>	Международный валютный фонд
<i>МИНИМУЩЕСТВА РОССИИ</i>	Министерство имущественных отношений РФ
<i>МИНФИН РОССИИ</i>	Министерство финансов РФ
<i>МИНЮСТ РОССИИ</i>	Министерство юстиции Российской Федерации
<i>МО</i>	Муниципальное образование
<i>МСУ</i>	Местное самоуправление
<i>НПА</i>	Нормативный правовой акт (нормативные правовые акты)
<i>НПД</i>	Нормативно-правовой документ (нормативно-правовые доку- менты)
<i>ОГВ</i>	Органы государственной власти
<i>ОМС</i>	Фонд обязательного медицинского страхования
<i>ПФР</i>	Пенсионный фонд Российской Федерации
<i>РОСФИНАДЗОР</i>	Федеральная служба финансово- бюджетного надзора

Обозначение, аббревиатура	Определение понятия, расшифровка аббревиатуры
<b><i>СЗФО</i></b>	Северо-Западный федеральный округ РФ
<b><i>СП РФ</i></b>	Счетная Палата Российской Федерации
<b><i>СФ РФ</i></b>	Совет Федерации Российской Федерации
<b><i>ФЗ</i></b>	Федеральный закон – закон РФ
<b><i>ФК</i></b>	Федеральное казначейство
<b><i>ФНС</i></b>	Федеральная налоговая служба
<b><i>ФС РФ</i></b>	Федеральное Собрание Российской Федерации
<b><i>ФСС</i></b>	Фонд социального страхования РФ
<b><i>ФССН</i></b>	Федеральная служба страхового надзора
<b><i>ФСФБН</i></b>	Федеральная служба финансово-бюджетного надзора
<b><i>ФСФМ</i></b>	Федеральная служба по финансовому мониторингу
<b><i>ЦБ РФ</i></b>	Центральный банк Российской Федерации
<b><i>ЭАД</i></b>	Экспертно-аналитическая деятельность

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

*Доманевская  
Елена Петровна*

Руководитель организационно-административного отдела аппарата Муниципального Совета Муниципального образования МО №78 Санкт-Петербурга, советник муниципальной службы 1 класса

*Лаптев  
Сергей Альбертович*

Главный специалист-юрисконсульт комитета по законодательству Законодательного Собрания Санкт-Петербурга (ЗС СПб), советник государственной гражданской службы РФ 1 класса

*Михайлов  
Игорь Павлович*

Председатель комитета по законодательству ЗС СПб, действительный государственный советник Санкт-Петербурга 2 класса

*Никифоров  
Олег Николаевич*

Руководитель ТО Федеральной службы государственной статистики по г. Санкт-Петербург и Ленинградской области (ПЕТРОСТАТ), государственный советник РФ 3 класса, кандидат экономических наук

*Ошурков  
Андрей Тихонович*

Руководитель аппарата комитета по законодательству ЗС СПб, действительный государственный советник Санкт-Петербурга 3 класса, кандидат технических наук

*Перекрест  
Владимир Терентьевич*

Заведующий лабораторией Санкт-Петербургского экономико-математического института РАН, доктор физ.-мат. наук

*Перекрест  
Игорь Владимирович*

Мл. научный сотрудник Санкт-Петербургского экономико-математического института РАН

*Научное издание*

**Органы финансового контроля в субъектах Российской  
Федерации: статус, финансирование, технологии  
контрольной деятельности**

*Утверждено к печати*

*Ученым советом Санкт-Петербургского  
экономико-математического института РАН*

Сдано в набор 27.12.2006. Подписано в печать 29.12.2006.  
Формат 60х90 1/16. Тираж 500 экз. Заказ 12-1/Р.

Издано в Центре стратегического анализа общественных процессов,  
193036, СПб, Лиговский пр. дом 29.