

УДК 336.132

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СУЩНОСТЬ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ РЕГИОНА

Плугарь Е.В.

Рассмотрена экономическая сущность финансового контроля в регионе, сформулировано понятие «региональный финансовый контроль», определены его объекты и субъекты, задачи и принципы.

Ключевые слова: *регион, местное самоуправление, контроль, финансовый контроль, региональный финансовый контроль, местные финансы, субъекты и объекты регионального финансового контроля.*

В рамках проводимой правительством Украины государственной региональной политики Кабинетом Министров Украины одобрена Концепция реформирования местных бюджетов, которая предусматривает преобразование местных бюджетов в эффективный инструмент социально-экономического развития административно-территориальных единиц путем укрепления финансовой основы местного самоуправления, повышения эффективности управления средствами местных бюджетов, усиления контроля и ответственности за соблюдением бюджетного законодательства [4]. Контроль является неотъемлемой частью всех стадий бюджетного процесса. В связи с этим возникает необходимость теоретического обоснования функционирования финансового контроля в регионе. Цель статьи – рассмотреть экономическую сущность финансового контроля в регионе, сформулировать понятие «региональный финансовый контроль», определить его объекты и субъекты, задачи и принципы.

Понятие «региональный финансовый контроль» в научной и нормативной литературе не определено. Однако, этот факт не означает, что такой контроль вообще не существует. В классификациях финансового контроля по статусу субъектов контроля, предложенных украинскими учеными, выделен муниципальный контроль:

- как финансовый контроль в системе местного самоуправления [14,11];
- как контроль органов местного самоуправления в сфере финансовых отношений между отдельными уровнями, субъектами местного самоуправления и сферами государственной власти и гражданского общества [6];
- как контроль за состоянием учета и отчетности, соблюдением законности финансовый операций коммунальных предприятий; за выполнением планов и программ экономического и социального развития, соблюдением законодательства по платежам в бюджет местного самоуправления [5];
- как деятельность ревизионной комиссии советов народных депутатов и органов местного самоуправления [8, с.18].

Кириленко О.П. определила финансовый контроль местного уровня как деятельность субъектов контроля, направленную на предупреждение и своевременное выявление фактов незаконных и неэффективных действий в сфере местных финансов, предусматривающую оперативное принятие управленческих мер по исправлению выявленных недостатков, компенсацию причиненного вреда и применение финансовых санкций к виновным лицам [13, с.414]. Региональный финансовый контроль – сложное и многогранное явление. Его изучение следует начать с анализа трехсоставной терминологической композиции.

Первый термин – «региональный» указывает на особенности функционирования субъектов контроля. Второй – «финансовый» определяет предмет и содержание соответствующей деятельности. Третий – «контроль» раскрывает процессуальную форму действия, включая формы, методы, стадии.

В научных кругах Украины определение термина «регион» является дискуссионным, и его используют в нескольких значениях как: административную единицу субнационального уровня, имеющую четко определенные границы, находящуюся в иерархической системе государственного управления; пространственно-организационную форму использования производительных сил; отдельное территориальное образование, отличающееся основополагающими чертами. В монографии Василенко В.Н. «Архитектура регионального экономического пространства» регион обозначен как «определенная территория, отличающаяся от других по некоторым признакам, обладающая географической целостнос-

тью и хозяйственной взаимосвязанностью расположенной на ней элементов производительных сил» [7, с. 14]. Гудзь П.В. рассматривает регион «как систему экономических, финансовых, социальных, политических, правовых, экологических отношений в пределах административно-территориального деления, целью которой является удовлетворение потребностей субъектов общественно-экономических процессов в благоприятных условиях для жизни и деятельности (творчества)» [10, с. 21]. В соответствии с Конституцией Украины систему административно – территориального устройства Украины составляют Автономная Республика Крым, области, районы, города, районы в городах, поселки, села. [1]. Отдельно в основном Законе Украины термин «регион» не выделен, но используется в некоторых его статьях. Нормативное толкование термина «регион» дано в Законе Украины «О стимулировании развития регионов» «регион – территория Автономной Республики Крым, областей, городов Киев и Севастополь» [3]. Можно согласиться с мнением Василенко В.Н., что термин «регион» тождественен термину «территория», и что этой территории дается название «регион», «область», «город» отражает полиструктурный характер научного языка. В подтверждение этого обратимся к «Декларации о регионализме в Европе», в которой регион определен как «территориальное образование, созданное в законодательном порядке на уровне, который является непосредственно нижним после общегосударственного, и облаченное политическим самоуправлением» [9, с.54].

Очевидно, что использование терминов «регион», «региональный» в отношении каких - либо процессов в Автономной Республике Крым, является оправданным.

Украина – унитарное государство с тяготеющей к трехуровневой системой управления. Первый уровень - государственное управление, второй - республиканское (областное), третий - городское, районное в городах, поселковое, сельское. Причем второй и третий уровень относятся к местному уровню самоуправления. Считаем возможным определить второй уровень государственного управления как региональный, третий – как субрегиональный или муниципальный.

Слово «муниципалитет» происходит от немецкого *munizipalitat* и латинского *municipium* - город с правом самоуправления. В республиканскую эпоху римской истории так назывались города, пользовавшиеся правами самоуправления. *Munis* по латыни значит тяжесть, тягота, бремя, а *сарио, ресіріо* - беру, принимаю. Соответственно, городское управление, как бы берущее на себя, по уполномочию города и с разрешения правительства, бремя общественной власти, выполнения общественных задач и распоряжения хозяйственными средствами, называется муниципалитетом [12]. Понятие муниципальной собственности и право местного самоуправления (городских и сельских поселений) на ее самостоятельное управление закреплено в Конституции Российской Федерации. В нормативно-правовых источниках Украины термины «муниципалитет», «муниципальный» отсутствуют, а используется определение «местное самоуправление» [1,2].

В соответствии с компетенцией соответствующих органов государственного управления в Украине можно выделить три уровня управления (рис. 1.1).

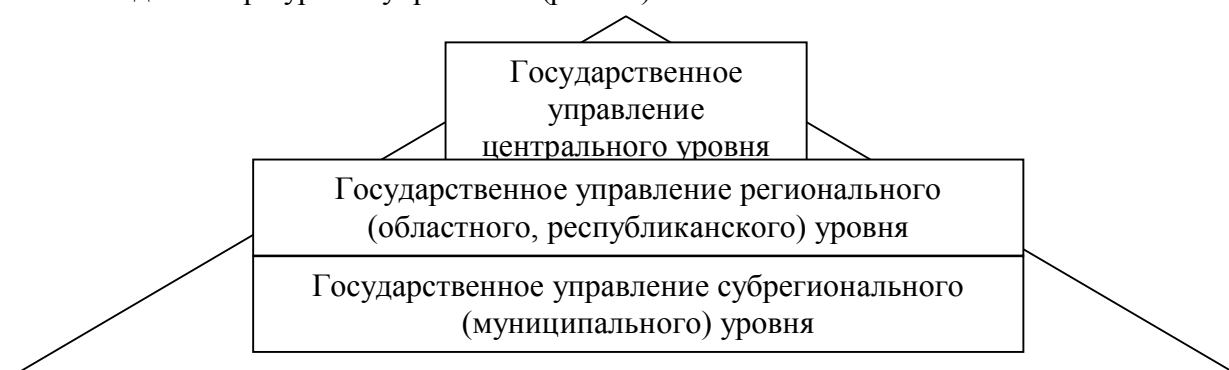


Рис. 1.1. Уровни государственного управления в Украине

Термин «финансовый контроль» широко и всесторонне изучен отечественными и зарубежными учеными и рассматривается в разных аспектах как: функция управления финансами; деятельность органов государственной власти, местного самоуправления и субъектов хозяйствования. Наиболее полное определение финансового контроля как функции управления финансами, по нашему мнению, дал Василик О.Д. - «специфическая деятельность, которая реализуется через систему наблюдения и про-

верки законности и эффективности процессов воспроизводства и использования денежных доходов, денежных фондов с целью оценки обоснованности принятых управленческих решений и результатов их выполнения для достижения пропорционального и сбалансирования развития экономики» [6, с.534]. В этом определении указано специфическое место контроля среди других видов контроля с точки зрения непосредственного объекта контроля (централизованных и децентрализованных денежных фондов, которые выступают в форме финансовых ресурсов) и его цели (содействие успешной реализации финансовой политики, эффективному использованию финансовых ресурсов).

Исчерпывающее определение понятия финансовый контроль, как комплексную и целенаправленную финансово-правовую деятельность органов финансового контроля, представил Стефанюк И.Б. — «финансовый контроль — система активных действий органов государственной власти и местного самоуправления, граждан Украины по отслеживанию функционирования какого-либо объекта управления или регулирования в части образования, распределения и использования им финансовых ресурсов с целью оценки экономической эффективности хозяйственной деятельности, выявления и блокирование в ней отклонений, препятствующих законному и эффективному использованию имущества, средств, расширенному воспроизводству, удовлетворению государственных, коллективных и частных интересов и потребностей, усовершенствование управление экономикой» [14, с.4]. В этом определении как методологический принцип, использован системный подход, который направлен на раскрытие целостности объекта, выявление разнообразных типов связей. В данном термине четко обозначены субъект контроля (органы государственной власти, местного самоуправления, субъекты хозяйствования и граждане Украины); его объект, цель (оценка экономической эффективности хозяйственной деятельности; выявление и блокирование отклонений), процесс контроля (активные действия по отслеживанию функционирования объекта).

Организация финансового контроля на региональном уровне вытекает из объективного существования такой экономической категории как «местные финансы», и в частности, ее контрольной функции. В современной научной литературе Украины и стран постсоветского пространства местные финансы исследуются в контексте функций, задач и роли органов местного самоуправления. Важным в связи с этим является вопрос о размежевании полномочий органов государственной власти и местного самоуправления; обоснование целесообразности предоставления отдельных полномочий органам местного самоуправления и гарантирование соответствующего финансового обеспечения их деятельности; определение объема и состава финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении местных органов самоуправления; обеспечение самостоятельности и эффективности в их использовании; государственная финансовая поддержка местной власти. Таким образом, местные финансы по определению Кириленко О.П. «система финансовых отношений по поводу формирования, распределения и использования финансовых ресурсов, необходимых органам местного самоуправления для выполнения возложенных на них заданий» [13, с.36]. Контрольная функция местных финансов реализуется в деятельности представительских и исполнительных органов местной власти при составлении проектов бюджетов, их рассмотрении и утверждении, а также при исполнении местных бюджетов и составлении отчетов об их исполнении. Контрольная функция направлена на обеспечение предусмотренных пропорций распределения и перераспределения финансовых ресурсов, их целевое и экономное использование.

Исходя из вышеизложенного, понятие региональный финансовый контроль можно определить как целенаправленную деятельность органов законодательной и исполнительной власти, субъектов хозяйствования, общественных организаций и граждан по отслеживанию функционирования объекта управления или регулирования в части образования, распределения и использования финансовых ресурсов регионального уровня с целью оценки экономической эффективности и законности их использования, выявления и блокирования и исправления отклонений, привлечение к ответственности виновных лиц.

Объектами регионального финансового контроля являются бюджеты АР Крым, областей, целевые фонды местного самоуправления, местные займы, коммунальное имущество и земля, а также финансовая деятельность участников бюджетного процесса на региональном уровне и предприятий коммунальной собственности.

Субъектами регионального финансового контроля являются:

- органы государственного управления;
- органы регионального управления;

- органы внутреннего контроля министерств, коммунальных предприятий;
- общественные организации.

Задачами регионального финансового контроля являются:

- выявление возможных резервов расширения ресурсной базы местного самоуправления;
- безусловное соблюдение требований действующего законодательства при одобрении финансовых решений органами местного самоуправления;
- предупреждение и выявление фактов использования финансовых ресурсов с нарушением установленных правил;
- обеспечение возмещения материального ущерба, выявление виновных лиц, привлечение их к ответственности;
- обеспечение достоверности информации о финансовой деятельности органов местного самоуправления.

Реализовать поставленные задачи можно при условии соблюдения его принципов (табл. 1).

Таблица 1.

Принципы регионального финансового контроля

Название принципа	Содержание принципа
Основные принципы	
Ответственность перед обществом	В случае выявления нарушений в финансовой сфере органы местного самоуправления несут финансовую, политическую, административную или уголовную ответственность
Законность	Точное следование нормам и правилам, установленным законодательством. Оценка законности действий подконтрольных организаций и лиц должна исключать произвольные, логические, поверхностные толкования и основывать строго на букве и духе закона.
Системность	Подразумевает обеспечение охвата всех граней контролируемого процесса, которая гарантирует объективность результатов контроля
Непрерывность	Все объекты контроля подлежат постоянному предварительному оперативному и периодическому последующему контролю
Всеобъемлемость	Состоит в расширении контроля на все сферы деятельности местных финансов и весь хозяйственный механизм
Независимость	Органы финансового контроля на местном уровне в своей деятельности не должны зависеть от решений органов, которые подлежат контролю
Результативность	Финансовый контроль должен содействовать улучшению управления местными финансами. Расходы на проведение контроля не должны превышать эффект, полученный по результатам проведенного контроля.
Подотчетность	Органы финансового контроля должны быть подотчетны в своей деятельности перед обществом, органами законодательной и исполнительной власти
Публичность и прозрачность контроля	Деятельность органов контроля должна быть открытой для общества. Результаты контроля должны своевременно обнародоваться
Профессиональность	Проведение контрольных мероприятий предусматривает применение специфичных приемов и методов, которые требуют определенных знаний и навыков
Специфические	
Соединение внешнего и внутреннего контроля	Финансовый контроль должен осуществляться не только субъектами внешнего контроля, но и внутренними подразделениями подконтрольного объекта
Профилактика нарушений	Проведение предварительного контроля на всех этапах бюджетного процесса, хозяйственной деятельности, государственного аудита
Мобилизация выявленных резервов	Проведение специальных контрольных процедур, разработка рекомендаций по усовершенствованию порядка использования бюджетных средств

ВЫВОДЫ

Финансовый контроль на местном уровне рассматривается украинскими учеными как муниципальный контроль. Однако, понятия «муниципалитет» «муниципальный» в украинском нормативно-правовом поле не определяются, а соответствуют законодательным актам Российской Федерации. Поскольку в Украине можно выделить три уровня государственного управления: центральный, региональный (АР Крым, области), субрегиональный (городское, районное в городах, поселковое, сельское) и объективное существование такой экономической категории как «местные финансы» считаем возможным впервые сформулировать определение региональный финансовый контроль. Региональный финансовый контроль - целенаправленная деятельность органов законодательной и исполнительной власти, субъектов хозяйствования, общественных организаций и граждан по отслеживанию функционирования объекта управления или регулирования в части образования, распределения и использования финансовых ресурсов регионального уровня с целью оценки экономической эффективности и законности их использования, выявления и блокирования и исправления отклонений, привлечение к ответственности виновных лиц.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция Украины // zakon.rada.gov.ua
2. Конституции Российской Федерации // www.gov.ru
3. Закон Украины «О стимулировании развития регионов» от 09.08.2005 № 2850 // zakon.rada.gov.ua
4. Концепція реформування місцевих бюджетів схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 № 308
5. Базась М.Ф. Методика та організація фінансового контролю: Підр. для студ. вищ. навч.закл. – К.: МАУП, 2004. – 440 с.
6. Василик О.Д., Павлюк К.В. Державні фінанси України: Підручник. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 608 с.
7. Василенко В.Н. Архитектура регионального экономического пространства: Монография / НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. – Д.: ООО «Юго-Восток, ЛТД», 2006.-311с.
8. Вітвицька Н.С., Кузьмінська О.Е. Контроль і ревізія: Навч.-метод. посібник для самост.вивч.-дисц. – К.: КНЕУ, 2000. – 166 с.
9. Гнилорибов В. Правовий статус регіонів і європейські стандарти // Віче. – 2003. - № 12. С.52-56
10. Гудзь П.В. Економічні проблеми розвитку курортно-рекреаційних територій. – Донецьк: ІЕПД НАН України, ТОВ «Юго-Восток Лтд», 2001. – 270с.
11. Дикань Л.В. Контроль і ревізія: Навч.посібник – К.: Центр навчальної літератури, 2004 – 245 с.
12. Мир словарей // www.mirslovarei.com
13. Місцеві фінанси: Підручник. / за ред.. О.П. Кириленко.- К.: Знання, 2006. -677 с.
14. Стефанюк І.Б. Чи потрібен Україні закон про фінансовий контроль? // Финансовый контроль № 2 от 31.03.2006 с. 4- 8