

Таблица 6. Оптимальный план распределения рабочих по имеющимся работам с учетом округления значений

Количество рабочих квалификации i , a_i , чел.	Виды работ по трудности j						Квалификация рабочих
	1	2	3	4	5	6	
	Потребность в рабочих, b_j , чел.						
	5	8	23	10	6	9	
2	2	-	-	-	-	-	Асфальтобетонщик 1-ого разряда
12	6	6	-	-	-	-	Асфальтобетонщик 2-ого разряда
14	1	1	12	-	-	-	Асфальтобетонщик 3-ого разряда
8	1	0	4	3	-	-	Асфальтобетонщик 4-ого разряда
21	1	1	7	7	6	-	Асфальтобетонщик 5-ого разряда
10	0	0	0	0	0	9	Машинист 6-ого разряда

4. Вентцель, Е.С. Исследование операций. Задачи, принципы, методология : Учеб. пособие для вузов .— 2-е изд., стереотип .— М. : Высшая школа, 2001 .— 206 с. : ил. — Библиогр.: с. 206-[207].

5. Дьяконов, В. MATLAB : [Учеб.пособие] .— СПб. : Питер, 2001 .— 592 с. : ил. — (Учебный курс) .— Библиогр.:с.575-578.

6. Кузнецов, Ю.Н. Математическое программирование : Учеб. пособие для студентов эконом. спец. вузов / Ю.Н. Кузнецов, В.И. Кузубов, А.Б. Волощенко .— 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Высшая школа, 1980 .— 300 с. : ил. — Библиогр.: с. 294.

УДК 336.025

РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В ПРОЦЕССЕ ИНВЕСТИЦИОННО-ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ

Горбачёва И.А., аспирант кафедры Государственного и муниципального управления, *Московский государственный университета экономики, статистики и информатики (МЭСИ)*, г. Москва, тел.:+7 (916)676-51-95, e-mail: gorbacheva.ia@rambler.ru

Формирование инновационной экономической модели, реформирование бюджетного процесса и переход к практике применения программно-целевого метода при финансировании расходов бюджета усилили значение государственного и муниципального финансового контроля в системе управления бюджетными средствами, особенно в части финансирования бюджетных инвестиций.

В статье рассмотрено определение финансового контроля, его виды в соответствии с бюджетным законодательством, проведен сравнительный анализ отдельных видов инвестиционных расходов бюджета. Оценка эффективности использования бюджетных инвестиций определена в качестве ключевого элемента финансового контроля. Выявлен ряд проблем, связанных с отсутствием единой методики обеспечения внутреннего финансового контроля, формированием контрольных органов и координации деятельности органов финансового контроля на территории. Предложено возложить на органы внутреннего финансового контроля проведение текущей оценки эффективности использования бюджетных инвестиций, предусмотренных государственными и муниципальными программами.

Ключевые слова: инновационное развитие, бюджетный процесс, бюджетные инвестиции, субсидии, финансовый контроль, целевые программы, эффективность.

THE ROLE OF STATE AND MUNICIPAL FINANCIAL CONTROL IN THE PROCESS INVESTMENT-INNOVATIVE DEVELOPMENT OF RUSSIAN ECONOMY

Gorbacheva I., the post-graduate student, State and municipal management chair, *Moscow State University of Economics, Statistics, and Informatics (MESI)*, Moscow, tel.:+7 (916)676-51-95, e-mail: gorbacheva.ia@rambler.ru

Building of innovative economy model, reformation of budgetary process and transfer to practice of using target-oriented method by funding costs of budget has strengthened significance of state and municipal financing control in the system of managing budgetary sources, especially in the area of financing budgetary investments. In the article was examined the financing control meaning, its types in according to budgetary law, was conducted comparative analysis of separate types of investment costs of budget. Assessment of effectiveness of using budgetary investments was defined as key element of financing control. Several problems were uncovered, concerned with the lack of integrated methodology of providing in-house financing control, building of control agencies and coordinating of financing control agencies activities on the territory. It was offered to assign to in-house financing control agencies the realization of current assessment of effectiveness of using budgetary investments, which are foreseen by state and municipal programs.

Keywords: innovative development, budgetary process, budgetary investments, subsidy, financing control, target-oriented programs, effectiveness.

Инновационное развитие в российской экономике постепенно набирает обороты. Однако на сегодняшний день речь идет скорее о создании предпосылок, которые выражаются в выстраивании системы государственного регулирования инновационных процессов, нежели о реальном росте инновационного производства. Современное состояние инновационной сферы определяется как инновационное торможение, поскольку по данным статистики за последние два

десятилетия инновационного производства существенно не изменилась и остается на крайне низком уровне [6]. Очевидно, что ключевая роль в расширении инновационной составляющей в структуре экономики принадлежит государству. Причина состоит в том, что инновационные проекты отличаются высокой степенью риска, а частный сектор не готов принять их на себя и перейти к активному инвестированию финансовых ресурсов прогрессивное

развитие собственного бизнеса. Явно недостаточное количество инновационных компаний и низкая инновационная активность частного сектора предопределяет неизбежность модернизационного импульса в России со стороны государства [5].

Формирование инновационной экономики усилиями правительственных структур осуществляется по ряду направлений, в числе которых развитие государственно-частного партнерства и создание специализированных бюджетных фондов для софинансирования всех стадий инновационного процесса. Принцип адресности и целевого характера расходования бюджетных средств, предусмотренный статьей 38 Бюджетного кодекса Российской Федерации, означает действие правила: на что бы ни выделялись бюджетные средства – они подлежат обязательному финансовому контролю, поскольку нарушение этого принципа рассматривается как нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации.

Финансовый контроль является одним из обязательных направлений финансового регулирования на государственном и муниципальном уровнях и, как указывает А.В. Реут, охватывает собой все звенья финансовой системы [10]. В целом, отмечается схожесть в определениях сущности финансового контроля, представленных в научной и учебной литературе. В то же время, наиболее интересным, на наш взгляд, является подход, предложенный коллективом авторов монографии под редакцией Е.Ю. Грачевой, согласно которому финансовый контроль рассматривается, с одной стороны, как строго регламентированная деятельность контролирующих органов, с другой стороны, как элемент управления финансами на всех уровнях экономики для обеспечения целесообразности и эффективности финансовых операций [9]. Таким образом, выделены важнейшие сущностные черты данной категории, которые выводят ее за рамки формальных проверок целевого использования бюджетных средств, соблюдения регламентов и процедур, предусмотренных законодательством. Ключевым аспектом финансового контроля становится оценка экономической эффективности, что соответствует современным принципам государственного регулирования экономики.

В 2013 году принята новая редакция Бюджетного Кодекса РФ, касающаяся раздела государственный (муниципальный) финансовый контроль. При формировании изменений были полностью пересмотрены подходы к определению государственного (муниципального) контроля. Главным является то, что на законодательном уровне произошло выделение видов контроля, включая внешний и внутренний, предварительный и последующий. Кроме того, установлены полномочия органов внешнего контроля и полномочия органов внутреннего контроля.

Вопрос необходимости разделения видов контроля на внутренний и внешний указывался в финансовой и юридической литературе давно. По мнению Бондаренко Е.И. необходимость разделения заключается в том, что внутренний контроль не может быть в полной мере независимым, так как его субъекты включены в структуру либо ведомственной сети, либо отдельной организации и подчиняются своему руководству [1]. Данное утверждение, по нашему мнению, является верным, так как субъект контроля зачастую входит в состав структуры или организации, являющейся также и объектом контроля, например как получатель бюджетных средств.

В качестве одного из основных направлений деятельности органов внешнего контроля выделяют проведение аудита эффективности проведения бюджетных расходов. В условиях перехода к «программному» бюджету и интеграции программ трех уровней бюджетной системы друг в друга, по мнению Голиковой Т.А., актуальным остается создание целостной системы управления государственными программами, а также их аудита и контроля. При этом аудит эффективности бюджетных расходов на реализацию программ позволит выявить «слабые» места и минимизировать риски [2, С.6].

Если по созданию органов внешнего контроля уже практически все определено и давно функционирует (Счетная палата, Контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований), то на муниципальном уровне возникает ряд сложностей в создании органов внутреннего контроля. Это обусловлено, во-первых, нормативным ограничением численности сотрудников местных администраций, устанавливаемой на региональном уровне по числу зарегистрированных жителей муниципального образования, во-вторых, большим объемом функциональных обязанностей муниципалитетов, связанных с полномочиями по решению вопросов местного значения. Наряду с этим, существует проблема информационной прозрачности, которая проявляется

размещении на официальных сайтах муниципальных образований недостаточный объем информации по структуре органов контроля и порядке осуществления полномочий по внутреннему контролю. Все это ставит под сомнение возможность эффективной организации системы внутреннего контроля на муниципальном уровне.

На сегодняшний день не установлено, кто и каким образом должен осуществлять координацию деятельности органов контроля на территории муниципального образования. Для решения этой проблемы необходимо создать единое методологическое и методическое обеспечение государственного и муниципального финансового контроля. В связи с этим, как указывает И.А. Киселев, должны быть разработаны единые стандарты и методики проведения контрольных мероприятий, закреплены классификаторы финансовых нарушений и соответствующих санкций, определен порядок проведения контроля, который должен обеспечивать его оперативность и результативность [3, С.56].

В настоящее время классификатор нарушений и соответствующие им санкции отражены в Кодексе об административных нарушениях (изменения внесены в 2013 году вместе с изменениями в Бюджетный Кодекс). Можно сказать, что методика проведения внешнего контроля уже регламентирована. Однако, что касается методики проведения внутреннего контроля, то единой методики в настоящее время нет.

Инвестиционные расходы за счет средств бюджета могут осуществляться в соответствии с Бюджетным кодексом в виде бюджетных инвестиций в объекты государственной и муниципальной собственности или в виде субсидий на осуществление капиталовложений в объекты капитального строительства и приобретение объектов недвижимого имущества. Отметим, что бюджетные инвестиции предоставляются не только с целью создания и приобретения государственного и муниципального имущества, но и с целью увеличения его стоимости.

Бюджетные инвестиции в объекты государственной собственности осуществляются в соответствии с правилами, утвержденными Правительством РФ. Как правило, эти объекты связаны с созданием инфраструктуры, изъятой из гражданского оборота и относящейся к данной территории. Реализация бюджетных инвестиций осуществляется через контрактную систему государственных и муниципальных закупок. Новый федеральный закон №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе) устанавливает для органов внутреннего контроля определенный круг полномочий, масштабы которых требуют большой численности исполнителей, в то время как нормативная численность ограничена.

Если ориентироваться на принцип стимулирования инноваций, предусмотренный Законом о контрактной системе, то возможно осуществление бюджетных инвестиций в объекты основных средств, имеющих инновационные характеристики, однако данный Закон не определяет понятия инновационной и высокотехнологичной продукции. К тому же основной сложностью в реализации принципа стимулирования инноваций может оказаться нормирование в сфере закупок, в связи с чем, приобретение инновационной продукции должно иметь глубокие и долгосрочные обоснования [8, С. 42].

Исходя из сущности механизмов, заложенных в Законе о контрактной системе, необходимо создать три типа организационных структур:

- 1) подразделение, занимающееся закупками для муниципальных нужд;
- 2) орган муниципального финансового контроля, осуществляющий внутренний контроль;
- 3) орган, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок.

К ключевым понятиям, которые определяют процедурные элементы финансового контроля в рамках контрактной системы, относятся: обоснованность закупок, соответствие целям (целевое использование товара), соответствие товара условиям контракта, нормирование затрат, обоснование начальной цены, ответственность поставщиков, своевременность, полнота и достоверность отражения в учете поставки товара, объем финансового обеспечения заказчика.

Существенным отличием между субсидиями и бюджетными инвестициями является то, что субсидии предоставляются бюджетным и автономным учреждениям, государственным и муниципальным унитарным предприятиям на осуществление ими капитальных вло-

жений с последующим увеличением стоимости основных средств. Бюджетные инвестиции осуществляются органами государственной исполнительной власти и местного самоуправления, которые являются получателями бюджетных средств (рис.1). При этом они имеют право передавать свои полномочия по заключению и исполнению контрактов автономным учреждениям и унитарным предприятиям. После создания или приобретения объектов недвижимого имущества это имущество передается органами государственной исполнительной власти и местного самоуправления в оперативное управление и хозяйственное ведение государственным и муниципальным учреждениям и унитарным предприятиям или включается в состав государственной и муниципальной казны.

Сходство между бюджетными инвестициями и субсидиями на капитальные вложения является то, что их использование подлежит обязательной проверке. Субсидии на осуществление капитальных вложений предоставляются на основании соглашений между получателем бюджетных средств в лицеместной администрации и автономными организациями, бюджетными учреждениями и унитарными предприятиями. Бюджетный кодекс устанавливает требование по содержанию данного соглашения, в том числе, к финансовому контролю. Должно быть предусмотрено право местной админист-

страции, предоставляющей субсидию, на проведение проверок на предмет соблюдения условий, установленных в соглашении.

Следует отметить, что неотъемлемой составляющей системы финансового контроля является негосударственный аудит, который в соответствии с Федеральным законом «Об аудиторской деятельности» представляет собой независимую проверку бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица в целях выражения мнения о достоверности такой отчетности. [7]. С этим нельзя не согласиться, так как, в соответствии с Федеральным законом № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», наблюдательный совет учреждения принимает решение о необходимости проведения аудита достоверности отчетности. Достоверность показателей отчетности является наиболее важным инструментом определения эффективности использования средств, предоставляемых учреждениям в виде субсидий на капитальные вложения.

Важно отметить, что при расходовании бюджетных средств на инвестиционные цели предметом проверки является целевое использование этих средств. На первый план выходят предварительный контроль. Значение предварительного контроля заключается в том, что при формировании бюджета определяется и обосновывается необходимость в бюджетных инвестициях. В первую очередь речь



Рис. 1. Этапы инвестиционных расходов бюджета, подлежащие государственному (муниципальному) контролю

идет о вопросах местного значения, решение которых наиболее остро встает перед местной администрацией. При софинансировании инвестиционных расходов из разных бюджетов, контроль осуществляется соответствующим органом только в части средств своего уровня.

Как справедливо отмечает Минаева Е.А., необходимо обеспечить непрерывность процесса внутреннего контроля за расходами бюджета на реализацию программных мероприятий, организовать использование риск-ориентированной модели внутреннего контроля, перенести акцент в деятельности органов внутреннего государственного финансового контроля на предварительный контроль расходов бюджета на целевые программы, внедрить систему оценки качества внутреннего контроля, а также разработать и законодательно утвердить систему ответственности за нарушения в области финансирования и реализации целевых программ [4, С.130].

Таким образом, оценку эффективности использования бюджетных средств на предоставление инвестиций необходимо проводить, в том числе органам внутреннего контроля в режиме реального времени по ходу выполнения программы. Оценка, по нашему мнению, должна быть основана на анализе системы показателей, установленных программами, не только с точки зрения выявления фактов достижения установленных показателей, но и выявления причин их невыполнения, а также анализа реального достижения экономического эффекта и запланированных целей инвестиционных программ. Наряду с этим, необходимо разработать систему показателей органов внутреннего финансового контроля, на основании которых будет формироваться текущая информация о ходе движения бюджетных инвестиций и их реализации, что необходимо для оперативного реагирования со стороны органов исполнительной власти.

Одной из количественных характеристик для оценки бюджетных инвестиций в создаваемые объекты, например, может являться показатель «Оценка стоимости применяемых материалов при строительстве, уровень их надежности, качества и инновационной составляющей», учитывающий соотношение стоимости материалов с их качественными характеристиками, гарантийные качества надежности, износоустойчивости, долговечности и эксплуатационных затрат. При приобретении объектов собственности возможно использование показателя «Экономическая выгода от приобретения объекта», основанного на анализе стоимости одной единицы измерения объекта, определении его экономической эффективности, оценке соответствия объекта целям приобретения.

В связи с существующими проблемами создания органов внутреннего контроля на муниципальном уровне, назрела необходимость пересмотра подхода к нормативному формированию штатной численности местных администраций исходя из функциональных

обязанностей органов исполнительной власти на территориях. В целом, можно сделать вывод, что государственный и муниципальный финансовый контроль в процессе финансирования бюджетных инвестиций является решающим инструментом государственного и муниципального управления бюджетными средствами и способствует повышению эффективности их использования.

Литература:

1. Бондаренко Е.И. К вопросу о соотношении понятий «внутренний финансовый контроль», «внешний финансовый контроль», «аудит» / Е.И.Бондаренко // Государство и право: теория и практика: материалы междунар. науч. конф. — Челябинск: Два комсомольца, 2011. — С. 106—109.
2. Голикова Т.А. Основные направления совершенствования финансового контроля / Голикова Т.А. // Вестник АККОР.— 2013. — № 4(28). — С.5—10.
3. Киселев И.А. Совершенствование финансово-бюджетного контроля в регионе / И.А.Киселев // Финансы. — 2012. — №12. — С.54—56.
4. Минаева Е.А. Анализ факторов, влияющих на эффективность государственного финансового контроля за расходами бюджета на реализацию целевых программ / Е.А.Минаева // Вестник Финансового университета (Международный научно-практический журнал). — 2013. — №4 (76). — С. 120—130 .
5. Никитская Е.Ф. Взаимодействие государства и бизнеса в процессе формирования национальной инновационной системы/ Е.Ф.Никитская.// Транспортное дело России. — 2014. — № 2 (март/апрель). — С.59—62.
6. Никитская Е.Ф. Развитие инновационного потенциала территориальных субъектов рынка с учетом инфляционных тенденций: дис. ... доктора экономических наук: 08.00.01. Москва, 2013.
7. Никольская Ю.П. Роль негосударственного аудита в системе финансового контроля / Ю.П.Никольская // Финансы. — 2014. — №9. — С.56—61.
8. Новый Федеральный закон о контрактной системе как механизм финансирования инновационного развития государства / И.А. Горбачева // Сборник научных трудов «Взаимодействие социально-экономических и инновационных процессов». Ярославль: Аверс Плюс, 2013. — С. 39—45.
9. Правовое регулирование финансового контроля в РФ: проблемы и перспективы. Монография. Отв.ред. Грачева Е.Ю. — М. Норма, Инфа-М, 2013.— 384с.
10. Реут А.В. К вопросу о законодательном уровне установления процедур государственного финансового контроля /А.В.Реут// Финансовое право. — 2014. —№4. — С.10—14.