

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ

Т. О. Дюкина

канд. экон. наук, доцент кафедры статистики, бухгалтерского учета и аудита
Санкт-Петербургского государственного университета

Н. А. Смирнова

канд. экон. наук, доцент кафедры статистики, бухгалтерского учета и аудита
Санкт-Петербургского государственного университета

МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ: СТАТИСТИЧЕСКИЙ ПОДХОД

Становление финансового контроля — одно из направлений реформы местного самоуправления в России.

В соответствии с действующим законодательством — Бюджетным кодексом Российской Федерации и Указом Президента Российской Федерации «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля» — осуществление контроля возлагается на систему федеральных контролирующих органов, в частности на Счетную палату Российской Федерации и Контрольно-счетные палаты субъектов Российской Федерации.

Контрольные полномочия Счетной палаты распространяются на все государственные органы и учреждения в Российской Федерации, однако органы местного самоуправления в соответствии с Конституцией РФ не входят в систему государственной власти. Вследствие этого контролирующие органы за расходованием средств на муниципальном уровне практически отсутствуют. Данное обстоятельство особо отмечает Председатель Счетной палаты Российской Федерации С. В. Степашин: «... в целях повышения эффективности контроля за бюджетными средствами на всех уровнях необходимо четко определить место муниципального контроля в системе финансового контроля в стране» (Степашин).

В табл. 1 представлены данные, характеризующие финансовые нарушения и недостатки, выявленные в деятельности муниципальных образований (МО) г. Санкт-Петербурга за 2004 г. в результате проверок Контрольно-счетной палатой Санкт-Петербурга в 2005 г. Данные получены на основании проверок девяти муниципальных образований.

Из 11 приведенных видов наиболее часто встречающихся в МО финансовых нарушений на первые три вида приходится 76,3% всех финансовых нарушений, в том числе почти 40% всех финансовых нарушений и недостатков приходится на несоблюдение Указа Президента РФ «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» от 08.04.1997 № 305, почти 25% нарушений связаны с отклонениями от Закона Санкт-Петербурга «О местном само-

Таблица 1

**Виды и структура финансовых нарушений в деятельности муниципальных образований
в г. Санкт-Петербурге в 2004 г. (по данным 9 МО)**

Виды нарушений	Сумма финансовых нарушений	
	всего, тыс. руб.	в %
В нарушение требований Указа Президента РФ от 08.04.1997 № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд»	20889,6	39,5
В нарушение требований Закона СПб «О местном самоуправлении в СПб»	13128,6	24,8
В нарушение требований Закона СПб «О бюджете Санкт-Петербурга на 2004 год»	6368,2	12,0
В нарушение требований Закона РФ «О финансовых основах местного самоуправления в РФ»	3234,9	6,1
В нарушение требований Закона СПб «О реестрах муниципальных должностей в СПб» и ст. 20 Закона «О госслужбе СПб»	2621,1	5,0
В нарушение требований Бюджетного кодекса РФ по предотвращению коррупции	2053,4	3,9
В нарушение требований Закона РФ «О бюджетной классификации РФ» от 15.08.1996	1709,0	3,2
Нарушено требование Европейской хартии о местном самоуправлении	1511,4	2,9
Нецелевое использование средств бюджета	950,7	1,8
В нарушение требований Федерального закона РФ «О бухгалтерском учете» от 21.11.1996 г.	345,0	0,7
Необоснованно выплачены деньги	65,8	0,1
Итого	52877,7	100,0

управлении в Санкт-Петербурге»; на третьем месте (12%) — нарушения Закона Санкт-Петербурга «О бюджете Санкт-Петербурга на 2004 год».

Финансовые ресурсы муниципальных образований формируются за счет двух основных источников: государственных средств и собственных. В этой связи и контроль за расходованием средств МО должен идти по указанным направлениям.

Для решения задач, возникающих при проведении контроля финансовой деятельности МО, в первую очередь необходимо выявить факторы, влияющие на величину доходов и, соответственно, расходов, их эффективное использование; изучить темпы роста отдельных структурных составляющих доходов и расходов, их сравнительные характеристики — как пространственные, так и временные.

Результативность проверки деятельности МО может быть достигнута при согласованных программах обследования всех организаций, входящих в систему государственного контроля. Для отражения результатов проверок деятельности МО, помимо существующей ведомственной отчетности проверяющих организаций, вероятно, должна быть введена единая форма отчетности, которая позволит агрегировать и сопоставлять результаты проверок, более целенаправленно проводить политику выявления финансовых нарушений и в итоге способствовать снижению материального ущерба.

Финансовый комитет должен пользоваться единой согласованной формой отчетности о выявленных в ходе аудиторских проверок финансовых нарушениях. Это позволит расширить базу сбора информации о негативных явлениях, более полно изучить структуру материального ущерба, выделить модальные виды финансовых нарушений, и, как практический результат, повысить эффективность борьбы с финансовыми нарушениями, уменьшив материальный ущерб.

Единая форма отчетности о выявленных финансовых нарушениях может представлять собой таблицу, подлежащее которой состоит из трех частей: первая часть может содержать статьи доходов и расходов МО, вторая — перечень

финансовых нарушений в соответствии с утвержденным Счетной палатой РФ классификатором нарушений и недостатков, выявляемых в ходе государственного финансового контроля; третья — финансовые нарушения тех законов, которые приняты на территории проверяемого МО, то есть в данной части должна учитываться специфика нарушений финансовой практики в МО.

Сказуемое таблицы предлагаемой формы отчетности включает абсолютные и относительные (структурные) показатели как за базисный, так и за отчетный периоды, что позволит рассчитывать различные относительные величины динамики.

Аналитические возможности предлагаемой формы отчетности могут быть достаточно высоки. На ее основе можно проводить сравнение динамики отчетного и базисного годов, изучать изменения структуры показателей, выявлять и сравнивать специфику финансовых нарушений между отдельными МО определенного субъекта РФ и общероссийскими характеристиками.

Кроме этих аналитических расчетов, на основе предлагаемой отчетности можно выявлять взаимосвязи между показателями доходов и расходов проверяемого МО и их влияние на виды и частоту финансовых нарушений.

Так, на основе данных проверок девяти МО г. Санкт-Петербурга была выявлена корреляционная связь между величиной финансовых нарушений и суммой доходов и расходов МО. С целью сопоставимости результатов исследования, используя данные о численности населения, проживающего на территории проверяемого МО, была измерена связь между величиной финансовых нарушений, доходами и расходами, приходящимися на одного жителя, проживающего на территории МО.

Первоначально все девять МО, территориально находящиеся в различных районах города, были разделены на три группы в зависимости от их экономического положения. К первой группе были отнесены два МО, которые имели по итогам проверяемого периода профицит, вторую группу составили МО (их четыре), которые были обеспечены дополнительными финансовыми средствами и закончили финансовый год с положительным результатом. Третья группа (по численности их три) была сформирована из МО, которые при наличии финансовой поддержки со стороны государства закончили год с дефицитом.

Поскольку выделенные группы МО малы, изучать силу влияния доходов и расходов для каждой отдельной группы на величину финансовых нарушений не имело смысла, поэтому определялась взаимосвязь доходов и расходов с финансовыми нарушениями в целом по всем девяти МО. Были рассчитаны коэффициенты корреляции между величиной финансовых нарушений, доходами и расходами МО. Для обоснования достоверности выводов вычислялась средняя ошибка коэффициента корреляции и проводилась проверка статистической значимости коэффициента корреляции по t -критерию Стьюдента. Были построены четыре уравнения линейной регрессии, которые протестировались по F -критерию Фишера.

Результаты расчетов представлены в табл. 2.

Все значения коэффициентов корреляции оказались довольно близкими — и при использовании абсолютных сумм доходов и расходов, и при использовании средних на одного жителя МО. Это означает, что величина финансовых нарушений находится вне зависимости от количества жителей, проживающих на территории МО. Все коэффициенты корреляции оказались статистически значимыми ($t_{\text{расч}} > t_{\text{табл}}$), т. е. связь между величиной финансовых нарушений и доходами и расходами МО можно считать доказанной.

Следуя правилу известного итальянского бухгалтера Дж. Дзаппы: «Доходы очевидны, а затраты сомнительны» (Zappa, 1929), а также опираясь на полученные результаты, можно сделать вывод: чем выше величина доходов МО, тем больше сумма финансовых нарушений в МО.

Таблица 2

Коэффициенты корреляции и уравнения регрессии, характеризующие взаимосвязь доходов и расходов с финансовыми нарушениями МО г. Санкт-Петербурга

Взаимосвязь	Коэффициент корреляции	Средняя ошибка коэффициента корреляции	t-критерий	Уравнение регрессии	F-критерий
Финансовые нарушения — доходы МО	0,7470	0,1671	2,9727	$\bar{Y}_x = -3691,499 + 0,433x$	8,8369
Финансовые нарушения — расходы МО	0,7542	0,1630	3,0389	$\bar{Y}_x = -3677,320 + 0,452x$	9,2347
Финансовые нарушения — доходы, приходящиеся на одного жителя МО	0,7406	0,1707	2,9157	$\bar{Y}_x = -90,342 + 0,480x$	8,5015
Финансовые нарушения — расходы, приходящиеся на одного жителя МО	0,7471	0,1670	2,9741	$\bar{Y}_x = -89,405 + 0,495x$	8,8451

Полученные коэффициенты регрессии использовались для расчета коэффициентов эластичности (\mathcal{E}), показывающих на сколько процентов изменяется в среднем сумма финансовых нарушений при изменении доходов (расходов) на 1%:

$$\mathcal{E} = b \frac{x}{a + bx}$$

Результаты расчетов, полученные в ходе анализа взаимосвязи между величиной финансовых нарушений и суммарными доходами и расходами МО, представлены в табл. 3, а между величиной финансовых нарушений и доходами и расходами, приходящимися на одного жителя МО, — в табл. 4.

Поскольку исходные данные для проведения анализа по доходам и расходам МО в основном незначительно различаются друг от друга, то и величины материального ущерба также мало отличны. Более существенные отличия наблюдаются по коэффициентам эластичности. Так, например, для муниципального образования № 2 коэффициент эластичности, определенный по доходам МО, оказался равным 2,0778%, а по расходам — 2,1411% (табл. 3). В этом случае материальный ущерб от финансовых нарушений в МО по расчетам с показателем доходов составляет 1111,3 тыс. руб., а по расходам — 1112,0 тыс. руб. Как свидетельствуют данные табл. 3 и 4, коэффициенты эластичности по каждому фактору у всех МО больше единицы, т. е. финансовые нарушения как результативный признак увеличиваются в большей степени, чем изменяются значения факторов. Полученные результаты характеризуют сильную дифференциацию МО как по рассматриваемым факторам, так и по результативному признаку. Уровень дифференциации МО по признакам — доходы и расходы МО, а также доходы и расходы, приходящиеся на одного жителя МО — определялся с помощью коэффициента асимметрии (A_s). Правостороннюю асимметрию доходов на одного жителя МО можно рассматривать как положительный момент, в то время как финансовые нарушения, приходящиеся на одного жителя МО, в случае правосторонней асимметрии рассматриваются как отрицательный результат (табл. 5).

Оценка существенности A_s производилась по формуле (Елисеева, Юзбашев, 2005, с. 165):

$$\sigma_{A_s} = \sqrt{\frac{6(n-1) \cdot n}{(n-2) \cdot (n+1) \cdot (n+3)}}$$

Таблица 3

Коэффициенты эластичности взаимосвязи финансовых нарушений, доходов, расходов и прогнозируемый материальный ущерб МО г. Санкт-Петербурга в 2004 г.

№ МО	Характеристики по доходам МО		Характеристики по расходам МО	
	коэффициент эластичности, %	прогнозируемый материальный ущерб, тыс. руб.	коэффициент эластичности, %	прогнозируемый материальный ущерб, тыс. руб.
1	1,2094	26661,5	1,2036	26660,0
2	2,0778	1111,3	2,1411	1112,0
3	1,6373	6907,6	1,8032	6918,9
4	2,4358	5227,5	2,8562	5249,0
5	1,9899	5079,3	1,9598	5077,8
6	1,2918	2311,6	1,3067	2311,9
7	1,7177	4019,5	1,5603	4013,3
8	1,7870	1454,7	1,6943	1453,4
9	1,3419	900,2	1,3892	899,8

Таблица 4

Коэффициенты эластичности взаимосвязи финансовых нарушений, доходов, расходов, приходящихся на одного жителя, и прогнозируемый материальный ущерб МО г. Санкт-Петербурга в 2004 г.

№ МО	Характеристики по доходам, приходящимся на одного жителя		Характеристики по расходам, приходящимся на одного жителя	
	коэффициент эластичности, %	прогнозируемый материальный ущерб, тыс. руб.	коэффициент эластичности, %	прогнозируемый материальный ущерб, тыс. руб.
1	1,2579	26674,3	1,2518	26672,7
2	1,5791	1105,9	1,6086	1106,2
3	3,4316	7029,5	5,3834	7162,2
4	2,7240	5242,2	3,3407	5273,7
5	3,9238	5175,6	3,7963	5169,3
6	1,4979	2316,3	1,5308	2317,0
7	2,1827	4037,9	1,8783	4025,8
8	1,8038	1455,0	1,7133	1453,7
9	21,6136	1098,5	7,7525	973,3

Таблица 5

Показатели асимметрии для признаков МО г. Санкт-Петербурга

Признак	Коэффициент асимметрии As	t – критерий = $\frac{As}{\sigma_{As}}$
Доходы МО	1,3221	1,8436
Расходы МО	1,3381	1,8659
Финансовые нарушения в МО	2,3104	3,2218
Доходы, приходящиеся на одного жителя МО	1,3176	1,8374
Расходы, приходящиеся на одного жителя МО	1,2753	1,7784
Финансовые нарушения, приходящиеся на одного жителя МО	2,2804	3,1799

Все полученные характеристики As , являясь положительными и значимо отличными от нуля, свидетельствуют о правосторонней асимметрии.

Показатели асимметрии, рассчитанные по доходам, расходам и финансовым нарушениям МО, оказались выше соответствующих показателей в расчете на одного жителя МО, что говорит о более значительной асимметрии абсолютных характеристик.

И доходы, и расходы, приходящиеся на одного жителя МО, относятся к показателям-стимулянтам, отличие в величине показателя асимметрии незначительно.

Величина A_5 показателя-дестимулянта — финансовых нарушений, приходящихся на одного жителя МО, — значительно выше, чем у показателей-стимулянтов и свидетельствует о сильной асимметричности из-за отрыва крайних значений (разброс от 34, 022 руб. до 491, 472 руб.).

Проверка на статистическую значимость уровня асимметрии финансовых нарушений и финансовых нарушений, приходящихся на одного жителя МО, подтвердила ее значимость для всех показателей. В четырех случаях из шести значения показателя асимметрии доходов и расходов МО не превышают своих двукратных средних квадратических отклонений, так что фактическое распределение этих характеристик можно считать согласующимся с нормальным распределением.

Проведенный анализ показал, что применение статистической отчетности о выявленных финансовых нарушениях не исключает необходимости проведения специально организованных статистических исследований, которые позволят углубить и дополнить имеющуюся статистическую информацию.

Источники

- Елисеева И. И., Юзбашев М. М.* Общая теория статистики. М., 2005.
Степашин С. В. Казна любит счет. <http://www.ach.gov.ru>
Zappa D. La determinazione del reddito nelle imprese commerciali. — Rome, 1929. <http://www.shapkina.ru/faces/faces-dzappa.htm>