

5.13. ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ВНЕШНЕГО ГОСУДАРСТВЕН- НОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В МУНИЦИПАЛЬ- НЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ

Сергиенко А.С., аспирант

*Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ*

В статье проведен анализ перспектив совершенствования внешнего государственного финансового контроля (ВГФК) в муниципальных образованиях, показана актуальность совершенствования внешнего государственного финансового контроля в муниципальных образованиях, рассмотрены основные тенденции совершенствования деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований в деле обеспечения максимальной эффективности расходования средств государственного бюджета.

Озвученные в работе выводы позволяют говорить о том, что развитие и установление ВГФК на уровне муниципалитетов является завершающим шагом по формированию единой системы ВГФК Российской Федерации и содействует эффективной реализации государственной финансовой политики, рациональному и результативному использованию бюджетных средств.

Внешний государственный финансовый контроль (ВГФК) основан на принципах, закрепленных в Федеральном законе «О Счетной палате РФ» от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ [1]: законности, объективности, эффективности, независимости, открытости, гласности. Реализация указанных принципов обеспечивается посредством формирования в составе органов местного самоуправления финансового контроля в лице контрольно-счетных органов муниципальных образований (КСО МО), укомплектованных высокопрофессиональными кадрами.

КСО МО при осуществлении установленных им задач занимаются контрольно-ревизионной, экспертно-аналитической, информационной и иными видами деятельности для реализации общей системы контроля принятия и исполнения бюджетов на уровне муниципалитетов.

В ходе осуществления своей деятельности работники КСО МО обязаны как обнаруживать и собирать доказательства совершенных нарушений, так и давать этим нарушениям оценку, осуществлять анализ финансовых нарушений, просчетов и недостаточности финансовой информации, сосредотачивать усилия на вынесении аргументированного аудиторского заключения [6].

Принятие Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований» от 7 февраля 2011 г. №6-ФЗ [2] ознаменовало собой начало нового периода ВГФК на муниципальном уровне. За неполных пять лет, прошедших после его принятия, данный закон, кроме несомненно позитивного влияния на функционирование КСО МО, вскрыл и до сих пор неразрешенные проблемы.

Так, в настоящее время одним из основных направлений в работе КСО МО должно стать осуществление действий, направленных на профилактику финансо-

вых нарушений. Указанные профилактические мероприятия должны предусматривать следующее:

- осуществление анализа нарушений, обнаруженных в процессе осуществления контрольно-ревизионных и экспертно-аналитических мероприятий, обобщение нарушений и выделение среди них неоднократных, являющихся следствием недостатков существующего законодательства, неверного применения или интерпретации законов, а также субъективных факторов и причин, вызвавших их совершение;
- систематизация результатов, полученных в процессе контрольно-ревизионной и экспертно-аналитической деятельности, а также в процессе обмена информацией о выявленных нарушениях с другими КСО МО и обобщение собранной информации в виде единого информационно-аналитического документа, который может быть использован в будущем работниками КСО МО.

Противодействие коррупции становится одним из основных факторов, оказывающих влияние на решение социально-экономических задач, стоящих перед местными органами власти. В антикоррупционной деятельности должны принимать непосредственное участие как органы местного самоуправления, так и средства массовой информации (СМИ), учреждения гражданского общества. В разрешении указанной проблемы значимая роль отводится КСО МО, которые должны быть нацелены на достижение предельной открытости и прозрачности всех финансовых операций, которые осуществляются с использованием бюджетных средств или собственности муниципалитетов.

Для обнаружения факторов, приводящих к коррупции, в программу контрольно-ревизионной деятельности КСО МО в обязательном порядке должны быть включены анализ нормативно-правового регулирования проверяемых сфер деятельности на вероятность наличия указанных факторов, и, в том числе, предложения, направленные на совершенствование законодательства.

Значимым направлением увеличения эффективности работы КСО МО является изменение акцентирования их деятельности с контролирования финансовых потоков на контроль результатов их использования. При этом одним из ведущих инструментов КСО МО должен быть аудит эффективности (АЭ), который, по мнению председателя Счетной палаты РФ Т.А. Голиковой, предполагает как анализ достижения намеченных результатов, так и выработку рекомендаций по нейтрализации причин, препятствующих их достижению [8].

Основная задача АЭ заключается в оценке качества работы КСО МО с точки зрения действенности реализации муниципальных социально-экономических программ, обоснованности размера финансовых средств, расходованных на реализацию программ, достижения их итоговых целей и задач [4]. Потребность в АЭ обуславливается необходимостью получения достоверной информации, касающейся финансовых потоков и прочих показателей деятельности органов местного самоуправления, как общественностью, так и органами представительной власти, в связи с чем переход к АЭ является одной из первоочередных задач, стоящих перед КСО МО. Поэтому необходима разработка методологических основ АЭ пользования бюджетными средствами и практических рекомендаций по его

внедрению. При осуществлении проверки результативности использования муниципалитетами бюджетных средств представляется целесообразным выделить следующие этапы.

I этап – этап перспективного и текущего планирования. При осуществлении перспективного планирования должны быть определены первоочередные задачи, решение которых является обязательным для КСО МО в настоящем и будущем. На базе поставленных задач происходит разработка перспективного плана осуществления АЭ. В данном плане определяются основные распорядители и получатели финансовых поступлений, которые будут проверяться. Текущее планирование реализуется на базе перспективного плана. На этом шаге происходит отбор конкретных объектов проверки, аргументация целей и оценивание возможных результатов. В результате текущего планирования разрабатывается собственно программа проверки.

II этап – этап проведения проверки. При реализации данного этапа работниками КСО МО осуществляется сбор информации и фактов, необходимых для получения аудиторских доказательств, соответствующих целям проверки.

III этап – этап подготовки отчетной документации по результатам проведенной проверки. При реализации данного этапа готовится отчетная документация, в которой отражено соответствие результатов деятельности объекта проверки критериям результативности, сформулированы выводы, соответствующие целям проверки. По результатам АЭ выдаются практические рекомендации, нацеленные на ликвидацию обнаруженных недостатков и достижение лучших результатов.

IV этап – этап перспективного контроля. При реализации данного этапа КСО МО необходимо осуществлять контроль за реализацией рекомендаций, разработанных в процессе АЭ. При этом АЭ не следует рассматривать как закончившееся контрольное мероприятие, поскольку существует необходимость в получении информации о его результатах. Таким образом, цикл реализации АЭ следует рассматривать как единое целое, от планирования предстоящих проверок до результатов внедрения предложенных рекомендаций [10]. При этом следует проводить оценку эффективности как использования муниципалитетами бюджетных средств, так и функционирования самих КСО МО.

Существует несколько методических подходов, применяемых при оценке результативности деятельности КСО МО. Согласно наиболее раннему из них, критерием эффективности внешнего финансового контроля КСО МО является соотношение полученного КСО результата к поставленной цели. При этом исследователями выделены следующие основные критерии эффективности – экономичность, действенность и результативность, – которые могут быть раскрыты с помощью устойчивых и постоянных показателей, в свою очередь состоящих из конкретных элементов, совокупность которых дает искомый результат [9].

Другие авторы [7] использовали применительно к уровню муниципалитетов оценку эффективности финансового контроля посредством ежеквартально-

го расчета рейтинга КСО МО, указав следующие четыре базовых критерия эффективности, которые рассчитываются путем вычисления соответствующих количественных и суммарных коэффициентов:

- критерий экономичности, который может быть рассчитан посредством двух количественных коэффициентов, представляющих собой отношение размера финансовых средств, возвращенных в местный бюджет, к численности работников КСО МО (а), отношение размера средств бюджета, израсходованных с нарушениями (обнаруженных при контрольных мероприятиях) к затратам на содержание КСО МО (б), а также посредством суммарного коэффициента, представляющего собой отношение размера финансовых средств, возвращенных в бюджет, к затратам на содержание КСО МО;
- критерий действенности, который может быть рассчитан посредством количественного коэффициента, представляющего собой отношение числа охваченных контролем получателей бюджетных средств к общему количеству получателей бюджетных средств; а также посредством суммарного коэффициента, представляющего собой отношение размера бюджетных расходов, затронутых проверкой, к общему размеру бюджетных расходов;
- критерий результативности, который может быть рассчитан посредством двух количественных коэффициентов (выявляемости и возвратности), представляющих собой отношение размера обнаруженных нарушений к общему числу работников КСО МО и отношение размера возвращенных в местный бюджет финансовых средств к общему размеру выявленных нарушений, а также посредством суммарного коэффициента, представляющего собой отношение размера обнаруженных финансовых нарушений к общей величине проверенных финансовых средств;
- критерий интенсивности, который может быть рассчитан посредством количественного коэффициента, представляющего собой отношение числа проверенных объектов к общему числу работников КСО МО, а также посредством суммарного коэффициента, представляющего собой отношение размера проверенных финансовых средств за конкретный отрезок времени к общему числу работников КСО МО.

В целом эффективность деятельности КСО МО оценивается посредством совокупности численных показателей и, по мнению исследователей, дает возможность выявить муниципальные образования наиболее неэффективные муниципальные образования с максимальным количеством нарушений бюджетного законодательства [11].

Еще одним направлением совершенствования внешнего государственного финансового контроля в МО является повышение гражданской активности и общественного финансового контроля на местном уровне. Поэтому приоритетные задачи, решение которых будет способствовать развитию диалога КСО МО с гражданским обществом, аналогичны задачам, сформулированным в Стратегии деятельности Счетной палаты РФ на 2013-2019 гг. [5]:

- «обеспечение информационной открытости, повышения прозрачности и подотчетности обществу;
- постоянное совершенствование механизмов и процедур обратной связи с гражданами и институтами гражданского общества с учетом современных возможностей информационно-коммуникационных систем;
- увеличение доли проверок социальной направленности, а также проверок, инициированных в связи с обращениями граждан;

- расширение сотрудничества с институтами гражданского общества в области становления и развития современных механизмов общественного контроля».

Для достижения поставленных задач на муниципальном уровне необходимо обеспечение подробного информационного освещения проведения контрольно-ревизионных и экспертно-аналитических мероприятий, а также организации спланированной информационной деятельности КСО МО. Параллельно следует обеспечить достаточный уровень выполнения работниками КСО МО своих служебных обязанностей для роста доверия сограждан к местным органам власти.

Повышение гласности и открытости работы КСО МО вызывает необходимость в проведении следующих действий.

1. Повышение публичности контрольных мероприятий реализуется посредством большей прозрачности в деятельности КСО МО, регулярного информирования граждан об итогах осуществленных мероприятий, принятых по их результатам решений и мерах по устранению обнаруженных нарушений. Публичность и общедоступность результатов ВГФК в соответствии с Федеральным законом «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 9 февраля 2009 г. №8-ФЗ обеспечивается посредством опубликования информации в СМИ и в Интернете [3].
2. Привлечение к обсуждению результатов мероприятий, осуществляемых КСО МО, широких общественных кругов, например создание экспертного совета из представителей делового сообщества, высших учебных заведений, общественных организаций в целях разрешения назревших проблем муниципалитетов, которые выявлены по результатам контрольно-ревизионных и экспертно-аналитических мероприятий КСО МО. Неплохой эффект может дать создание общественной приемной КСО МО с целью выявления наиболее важных проблем и дальнейшего включения в планы КСО МО мероприятий в соответствии с обращениями граждан.

Необходимо подчеркнуть, что взаимодействие КСО МО между собой, например, оказание методологической поддержки и обмен опытом работы, совместное и параллельное осуществление деятельности будет способствовать развитию единой системы ВГФК [12].

Таким образом, развитие и установление ВГФК на уровне муниципалитетов является завершающим шагом по формированию единой системы ВГФК Российской Федерации и содействует эффективной реализации государственной финансовой политики, рациональному и результативному использованию бюджетных средств. Функционирование системы ВГФК на уровне муниципалитетов связано, прежде всего, с организацией эффективной и результативной деятельности КСО МО.

Литература

1. О Счетной палате РФ [Электронный ресурс] : федер. закон от 5 апр. 2013 г. №41-ФЗ (ред. от 4 нояб. 2014 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований [Электронный ресурс] : федер. закон от 7 февр. 2011 г. №6-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления [Электронный ресурс] : федер. закон от 9 февр. 2009 г. №8-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г. [Электронный ресурс] : утв. распоряжением Правительства РФ от 30 дек. 2013 г. №2593-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Стратегия деятельности Счетной палаты РФ на 2013-2019 г. оды [Электронный ресурс] : утв. Счетной палатой РФ. URL: <http://lawru.info/dok/2013/01/01/n157984.htm>.
6. Алексеев Д.Б. Финансовый контроль как самостоятельная организационно-правовая форма государственной контрольной деятельности [Текст] / Д.Б. Алексеев // Бизнес в законе : экон.-юрид. ж-л. – 2013. – №6.
7. Бармин А.А. Оценка эффективности работы контрольно-счетных органов муниципальных образований [Текст] / А.А. Барминов, И.И. Егоров // Вестник АККОР. – 2009. – №3.
8. Доклад председателя Счетной палаты РФ Т.А. Голиковой на совещании контрольных органов 19 дек. 2013 г. [Текст] // Вестник АККОР. – 2013. – №4.
9. Жуков В.А. Теоретические и методические основы оценки эффективности государственного финансового контроля [Текст] / В.А. Жуков, С.П. Опеных // Бюллетень Счетной палаты РФ. – 2001. – №1.
10. Лабынцов Н.Т. Стратегическое планирование и контроль при проведении аудита эффективности расходования бюджетных средств в муниципальном образовании [Текст] / Н.Т. Лабынцов, А.В. Бурмистров // Вестн. АККОР. – 2014. – №1.
11. Островский Л.И. Стоимостная оценка как метод финансового контроля [Текст] / Л.И. Островский // Бизнес в законе : экон.-юрид. ж-л. – 2014. – №3.
12. Шевелько Д.А. Особенности правового регулирования деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации [Текст] / Д.А. Шевелько // Вестник АККОР. – 2014. – №1.

Ключевые слова

Внешний государственный финансовый контроль; бюджетные средства; контрольно-счетные органы; муниципальные образования.

Сергиенко Артем Сергеевич

РЕЦЕНЗИЯ

Данная статья посвящена анализу перспектив совершенствования внешнего государственного финансового контроля (ВГФК) в муниципальных образованиях. В статье дана характеристика нормативно-правового регулирования деятельности органов внешнего государственного финансового контроля на муниципальном уровне, проанализированы основные направления деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований.

Отдельное внимание в статье уделено анализу аудита эффективности как одного из ведущих инструментов контрольно-счетных органов муниципальных образований и рассмотрению методических подходов, применяемых при оценке результативности деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований. Сформулированные в статье выводы позволяют говорить о том, что развитие и установление ВГФК на уровне муниципалитетов является завершающим шагом по формированию единой системы ВГФК Российской Федерации и содействует эффективной реализации государственной финансовой политики, рациональному и результативному использованию бюджетных средств.

Статья в полной мере соответствует требованиям, предъявляемым к научным работам, и может быть рекомендована к публикации в научных журналах, в том числе в журналах из перечня Высшей аттестационной комиссии РФ.

Дудин М.Н., д.э.н., профессор кафедры «Менеджмент организации» Российской академии предпринимательства (АНО ВПО «РАП»).