

## **Направления модернизации внешнего муниципального финансового контроля**

**Пашкова Т.А.**, аспирант кафедры экономики, менеджмента и маркетинга  
Омский государственный педагогический университет, Омск, Россия

**Аннотация.** В статье представлены направления развития всех сфер деятельности органов внешнего муниципального финансового контроля, сформулированные по итогам исследования результатов деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований.

**Ключевые слова:** внешний муниципальный финансовый контроль, контрольно-счетные органы муниципальных образований, аудит эффективности, аудит закупок, концепции развития государственного финансового контроля.

### **Directions of modernization of external municipal financial control**

**Pashkova T.A.**, post-graduate student of the Department of Economics, management and marketing, Omsk state pedagogical University, Omsk, Russia

**Annotation.** The article presents the directions of development of all spheres of activity of the bodies of external municipal financial control, formulated by the author based on the results of the study of the results of the activities of control and accounting bodies of municipalities.

**Key words:** external municipal financial control, control and accounting bodies of municipalities, performance audit, procurement audit, concepts for the development of state financial control.

В современных условиях глобализации и трансформации мировой экономики в целом и российской экономики в частности, в условиях

реформирования бюджетной, пенсионной и других сфер государственного управления в нашей стране одним из важных направлений является модернизация системы государственного финансового контроля.

Государственный финансовый контроль представляет собой сложную систему принципов организации и деятельности уполномоченных органов, классификацию видов, форм и методов проведения финансового контроля, критериев и признаков их определяющих, а также систему нормативно-правовых основ их функционирования. Особенно сложной является задача интеграции в единую систему контрольно-счётных органов муниципальных образований, под контролем которых находится более трети бюджетных расходов, направленных на решение важнейших задач социально-экономического развития страны.

Определяя муниципальный финансовый контроль как основной элемент системы территориального управления, повышение эффективности самого процесса внешнего финансового контроля способствует эффективной реализации функций и задач государственного и муниципального управления в целях эффективного социально-экономического развития соответствующей территории.

В целях модернизации всех сфер деятельности контрольно-счётных органов муниципальных образований (КСО), учитывая анализ опыта работы муниципальных КСО – членов Союза муниципальных КСО, проведенный автором в работах [1,2], необходимо выделить следующие перспективы развития системы внешнего муниципального финансового контроля (ВМФК).

Во-первых, укрепление правового статуса является одной из первостепенных задач в развитии системы ВМФК. В этой связи в целях совершенствования федерального законодательства необходимо внести в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ [3] норму, устанавливающую обязательное условие наличия в структуре органов местного самоуправления КСО муниципального округа, муниципального района и городского округа. Внесение указанных изменений не только будет способствовать совершенствованию структуры КСО, но и согласуется с положениями

Федерального закона № 6-ФЗ [4], устанавливающими КСО муниципального образования – постоянно действующим органом ВМФК, а также подтверждающими принцип независимости в деятельности КСО.

Во-вторых, необходимо в полной мере реализовывать закрепленный в Федеральном законе № 6-ФЗ принцип взаимодействия деятельности КСО, укрепляя взаимодействие между Счетной палатой РФ и органами ВФК субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в том числе осуществляя параллельные и совместные мероприятия, обеспечивая открытость и доступность информации о своей деятельности. Данное право КСО также применяют при взаимодействии с органами исполнительной власти, органами прокуратуры, налоговыми органами в целях обмена необходимой информацией для более эффективной реализации возложенных полномочий внешнего финансового контроля.

В-третьих, в целях развития теоретической базы ВМФК необходимо исключить терминологические разночтения ключевых понятий системы государственного ВФК и установить на законодательном уровне такие основные понятия, как «государственный контроль», «государственный финансовый контроль», «муниципальный финансовый контроль», «внешний финансовый контроль», «внешний муниципальный финансовый контроль», «законность, целесообразность, обоснованность, своевременность, эффективность и результативность расходов», «ущерб публично-правовому образованию», для выработки единых подходов к применению понятийного аппарата в бюджетном законодательстве.

В-четвертых, учитывая относительно небольшой опыт функционирования органов ВМФК в нашей стране (около 10 лет), одной из главных задач является необходимость расширения методологической основы деятельности органов ВФК муниципалитетов. Стандартизация ВМФК должна охватывать все его элементы: субъект, объект, предмет контроля, формы и методы финансового контроля, оформление результатов контроля и классификацию выявленных нарушений. Стандартизация ВМФК позволит не только установить общие

правила и процедуры проведения мероприятий внешнего финансового аудита (контроля), то есть сформировать единую базу стандартов аудита (контроля), внедрить их в практику ВМФК, но также позволит повысить качество и эффективность деятельности контролирующих органов во всех территориальных образованиях.

В-пятых, в результате осуществленной интеграции органов ВФК муниципальных образований в финансово-бюджетный процесс, именно органы ВФК на всех этапах бюджетного процесса являются механизмом, стимулирующим повышение эффективности и результативности использования бюджетных ресурсов территориальных образований. На начальном этапе бюджетного процесса КСО способствуют выработке корректирующих мер, направленных на изменение подходов к прогнозированию и планированию основных показателей местного бюджета с учетом стратегических направлений развития территории. На поздних этапах КСО способствуют выработке механизмов, повышающих эффективность использования муниципальных ресурсов, и совершенствованию бюджетного процесса в целом. ВФК должен представлять собой непрерывный процесс, охватывающий собой весь бюджетный процесс территориального образования.

В-шестых, в целях предупреждения нарушений в финансово-бюджетной сфере в рамках предварительного контроля КСО проводят финансово-экономические экспертизы законодательных и нормативно-правовых актов, влияющих на параметры бюджета территориальных образований, проводят оценку общего социального, экономического эффекта от их реализации, определяют масштаб и динамику последствий в случае их принятия или непринятия. Несмотря на то, что экспертно-аналитические мероприятия составляют наибольшую часть в деятельности КСО, расширение этой сферы работы является действенной превентивной мерой, способствующей уменьшению коррупционных проявлений, повышению результативности использования бюджетных средств и собственности, и, в конечном счете,

содействует улучшению качества муниципального управления, экономическому благополучию граждан и территориальных образований.

В-седьмых, сегодня необходимо внедрение новых форм и подходов к проведению контрольных мероприятий КСО. Так, проведение аудита эффективности позволяет оценить результативность, экономичность и эффективность использования муниципальных ресурсов хозяйствующими субъектами, а также эффективность деятельности исполнительных органов власти. Поэтому дальнейшее внедрение в практику КСО аудита эффективности позволит улучшить методологию в части проведения аудита, подходов и критериев оценки эффективности бюджетных расходов, а также разработку и выполнение рекомендаций для устранения выявленных нарушений и недостатков в целях повышения качества проведения аудита эффективности. К сожалению, недостаточное количество проводимых мероприятий по аудиту эффективности в муниципальных образованиях объясняется соответствующей позицией исполнительных и представительных органов власти, большой дотационной составляющей бюджетов территориальных образований.

Переход к долгосрочному, стратегическому финансовому планированию, к осуществлению стратегических бюджетных прогнозов, направленных на повышение эффективности макроэкономического регулирования территории, диктует развитие в деятельности КСО метода стратегического аудита, являющегося развитием аудита эффективности. Реализация стратегического аудита КСО позволит комплексно оценить реализацию стратегических целей, приоритетов налоговой и бюджетной политики территориальных образований с учетом планируемых и выделенных муниципальных ресурсов.

Создание целостной системы контроля за реализацией стратегически значимых проектов социально-экономического развития государства и территорий муниципалитетов, содержащей в себе финансовый аудит, аудит эффективности и стратегический аудит, позволит органам ВФК охватить весь цикл использования бюджетных средств: от разработки проекта до получения конечного результата. Реализация качественно новых подходов к деятельности

КСО всех уровней позволит повысить эффективность управления социально-экономическим развитием территориальных образований России.

Одним из приоритетных направлений деятельности КСО в предстоящий период является аудит закупок. Сложность правового регулирования, проблемы в работе Единой информационной системы, а также недостаточная квалификация заказчиков, все эти факторы обуславливают совершенствование аудита закупок на всех стадиях закупочной деятельности муниципальных заказчиков с целью выработки предложений КСО по устранению нарушений и недостатков при осуществлении закупок.

В целом при планировании и проведении контрольных мероприятий КСО необходимо применять риск-ориентированные подходы при выборе сфер контроля, имеющих риски финансовых нарушений, в целях оказания помощи органам местного самоуправления в вопросах достижения стратегических целей развития, минимизации рисков недостижения поставленных целей.

В-восьмых, в связи с усилением роли информационной составляющей в развитии общества, синергетического эффекта влияния цифровых технологий и успешных инновационных проектов на развитие экономики в целом, цифровизации государственного управления, роста бюджетных расходов по отрасли информатизации на перспективу, актуальной задачей развития деятельности КСО является их «цифровизация», включающая внедрение специализированных IT-технологий и единой информационной системы для органов ВФК, в частности, Портала КСО<sup>1</sup>, как интеграционной платформы. КСО недостаточно участвуют в информационном обмене с общественными институтами, что не позволяет в полной мере увидеть и оценить результаты их работы, и, следовательно, дать объективную картину деятельности органов местного самоуправления территориальных образований.

В-девятых, необходимо отметить, что КСО ежегодно выявляют значительное количество нарушений в финансово-бюджетной сфере, которые

---

<sup>1</sup> [www.portalkso](http://www.portalkso)

систематизируются, анализируются и доводятся до сведения представительных и исполнительных органов, а также объектов контроля в целях предотвращения наиболее опасных нарушений при использовании государственных и муниципальных ресурсов. Поэтому необходимо продолжать деятельность по содержательному расширению классификатора нарушений, выявленных в ходе внешнего аудита (контроля), дополняя его новыми видами нарушений, вместе с тем обеспечивая методологическую сопоставимость исходных данных о финансово-бюджетных нарушениях по всем территориальным образованиям, а также выработки единых подходов к его применению и предложений по его совершенствованию.

В-десятых, в целях повышения эффективности деятельности органов ВФК, а также укреплению исполнительской дисциплины в бюджетной сфере, важной составляющей является усиление мер ответственности за нарушения законодательства, в том числе бюджетного. Соразмерность санкций произведенному нарушению бюджетного законодательства или ущербу, причиненному территориальному образованию, а также неотвратимость ответственности должны сдерживать ответственных должностных лиц от совершения правонарушений. Привлечение виновных к дисциплинарной ответственности в современных условиях не является достаточной превентивной мерой. В этой связи повышение качества работы в сфере административного производства является одной из перспективных задач развития деятельности муниципальных КСО. Закрепление в действующем законодательстве понятие ущерб публично-правовому образованию является необходимым в целях обеспечения бесспорного взыскания нанесённого ущерба и применения мер принуждения со стороны КСО.

В-одиннадцатых, в настоящее время существует дифференциация полномочий ВМФК в различных субъектах РФ. Ситуация объясняется кадровой недостаточностью КСО, их низким профессиональным уровнем, также экономическим потенциалом различных территориальных образований, что ограничивает эффективность работы КСО. Для повышения эффективности

деятельности КСО необходимо серьезно проработать вопросы профессионального развития кадров КСО, определения образовательных программ подготовки специалистов в высшем и дополнительном профессиональном образовании, а также стажировочных площадок.

В этой связи важнейшее значение имеет внедрение критериев и показателей оценки эффективности деятельности органов финансового контроля и органов ВМФК, связанные с профессионализмом кадров КСО, в том числе в разрезе комплексных критериев действенности и интенсивности, предложенных в модели повышения эффективности деятельности КСО [5].

В-двенадцатых, важнейшим направлением совершенствования института ВФК является разработка и утверждение Концепции развития государственного финансового контроля. В Концепции финансового контроля необходимо утвердить основные цели, задачи и принципы государственного финансового контроля, основные понятия и термины, права и обязанности субъектов и объектов контроля, механизм их взаимодействия, предложить систему видов, методов, способов финансового контроля, форм и периодичности осуществления контроля. Утверждение Концепции должно способствовать укреплению правового статуса КСО в целях контроля хозяйствующих субъектов и соблюдения ими норм действующего законодательства. Суть Концепции финансового контроля в целом должна быть направлена на укрепление финансовой стабильности и финансовой безопасности государства, территориальных образований, населения, учитывать приоритеты и направления социально-экономического развития государства.

Государственный (муниципальный) финансовый контроль должен основываться на процессном подходе, учитывать специфику бюджетного устройства в нашей стране, условия функционирования КСО, сущность ВФК и его влияние на внешнюю среду.

Процессный подход в развитии ВФК позволяет охватывать все стадии, от планирования бюджетных расходов, до фактического их расходования. Контрольные мероприятия должны быть направлены не только на прошлые



отчетные периоды, но и на контроль будущих результатов использования муниципальных ресурсов, то есть деятельность органов ВФК должна быть полностью интегрирована в бюджетный процесс.

Внедрение казначейской системы исполнения бюджетов различного уровня, автоматизация исполнения региональных и муниципальных бюджетов, внедрение системы «Электронный бюджет» диктует новые перспективные направления развития деятельности КСО в режиме реального времени, в том числе применение информационных технологий, позволяющих всем пользователям оценить результаты осуществления ВФК на определенной территории.

В современных условиях необходимо учитывать ожидаемые реакции объектов контроля (аудита), чтобы препятствовать и нивелировать возникновение конфликтных ситуаций, негативного восприятия ВФК. Сама суть существования непрерывного ВФК должна отражать реальную независимость этого государственного института от различных ветвей власти, результаты деятельности и развития которого трансформируются в одну из форм общественного контроля.

Существующие недостатки в структуре органов ВФК, их неравномерность развития, отсутствие единых правовых и методологических основ контроля, отсутствие единой информационной базы и слабая цифровизация контрольного процесса, замедляют процесс модернизации ВФК, особенно в регионах.

Несмотря на предпринятые в последние годы существенные шаги в укреплении и развитии института ВФК, он является относительно новым в нашей стране, поэтому нуждается в совершенствовании и модернизации.

Регулярная оценка эффективности деятельности КСО и всей системы ВФК позволит построить эффективный институт ВФК, определить стратегию совершенствования деятельности органов ВФК в целях обеспечения финансовой устойчивости, социально-экономического развития территориальных образований, улучшения качества муниципального управления.

## **Библиографический список**

1. Пашкова, Т.А. Роль контрольно-счётных органов в бюджетном процессе [Текст] / Т.А. Пашкова // Наука о человеке: гуманитарные исследования. – 2017. – № 4 (30). – С. 171-178.

2. Пашкова, Т.А. Современное состояние внешнего муниципального финансового контроля: проблемы и пути развития / Двадцать четвертые апрельские экономические чтения: материалы международной научно-практической конференции. – Омск: Издательство: Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Омский филиал, 2018. – С. 131-136.

3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 06 окт. 2003 г. № 131-ФЗ. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант».

4. Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счётных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований [Электронный ресурс]: федер. закон от 07 февр. 2011 г. № 6-ФЗ. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант».

5. Пашкова, Т.А. Оценка эффективности деятельности контрольно-счётных органов Ямало-Ненецкого автономного округа / Т.А. Пашкова // Аудит и финансовый анализ. – 2020. – № 3. – С.61-65.

## **References**

1. Pashkova, T.A. The Role of control and accounting bodies in the budget process [Text] / T. A. Pashkova // human Science: humanitarian research. – 2017. – № 4 (30). – P. 171-178.

2. Pashkova, T.A. Current state of external municipal financial control: problems and ways of development / Twenty-fourth April economic readings: materials of the international scientific and practical conference. - Omsk: Publishing House: Financial University under the Government of the Russian Federation, Omsk branch, – 2018, – Pp. 131-136.

3. On the General principles of the organization of local self-government in the Russian Federation [Electronic resource]: Feder. law № 131-FZ of October 06, 2003. Access from the Garant legal reference system.

4. About the General principles of the organization and activity of control and accounting bodies of subjects of the Russian Federation and municipalities [Electronic resource]: Feder. law № 6-FZ of February 07, 2011. Access from the Garant legal reference system.

5. Pashkova, T.A. Evaluation of the effectiveness of the control and accounting bodies of the Yamalo-Nenets Autonomous district / T. A. Pashkova // Audit and financial analysis. – 2020. – № 3. – P. 61-65.