

© 2017

**Анастасия Пригорнева**

главный инспектор Контрольно-счетной палаты

г. Владивосток

(e-mail: anastas\_pr@mail.ru)

## **АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ**

В статье рассмотрены недостатки законодательства в части регулирования организации и функционирования органов муниципального финансового контроля в современных условиях, обозначены основные проблемы практической реализации муниципального финансового контроля. Предложен ряд мер, внедрение которых будет способствовать развитию муниципального финансового контроля.

**Ключевые слова:** муниципальный финансовый контроль, органы муниципального финансового контроля, взаимодействие органов муниципального финансового контроля.

На современном этапе первоочередной задачей становится повышение эффективности и действенности финансового контроля. Его совершенствование является неременным условием формирования эффективной системы хозяйствования вообще, не говоря о рациональности использования средств местного бюджета.

Несмотря на перемены, происходящие в последние годы в финансово-бюджетной сфере, проблемы финансового контроля остаются актуальными. До настоящего времени не налажен комплексный и эффективный механизм финансового контроля, не урегулированы в достаточной мере организационные и правовые возможности для должного развития финансового контроля, много замечаний вызывает организация взаимодействия муниципальных органов внешнего и внутреннего финансового контроля.

В последние годы проводится активная политика в сфере общественно-финансовых реформ (переход к среднесрочному планированию; осуществление бюджетирования, ориентированного на результат; формирование бюджетов в программном формате, переход от сметного финансирования к нормативному и т.д.), что придает особое значение контролю в финансово-бюджетной сфере [1].

Нормативные документы, регулирующие финансово-бюджетную сферу, постоянно обновляются, в целях совершенствования системы финансового контроля, причем в ряде случаев изменения носят кардинальный характер.

Так, путем принятия Федерального закона от 23.07.2013 № 252-ФЗ законодателями предпринята попытка разграничить полномочия по осуществлению финансового контроля органами внутреннего и внешнего

финансового контроля [2]. При этом в действующей редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации к полномочиям как внешнего, так и внутреннего финансового контроля отнесены полномочия в части осуществления контрольной деятельности за соблюдением бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения [3]. Таким образом, Бюджетный кодекс Российской Федерации, устанавливая общие принципы организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации и определяя основы бюджетного процесса и межбюджетных отношений в Российской Федерации, не раскрывает в должной мере отличительные особенности органов внутреннего и внешнего финансового контроля, их различное предназначение.

Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» также имеет недостатки в части правового обеспечения организации деятельности органов внешнего финансового контроля. Так, статьей 3 данного федерального закона определено, что орган внешнего финансового контроля муниципального образования может обладать правами юридического лица [4], то есть не закреплено обязательное обладание органом внешнего финансового контроля статусом юридического лица. Однако исходя из необходимости строгого соблюдения принципа независимости органов внешнего финансового контроля, представляется целесообразным обязательное наделение статусом юридического лица органов внешнего финансового контроля, образуемых на муниципальном уровне. А в случае, если муниципальное образование, имеет недостаточное финансовое, материальное, кадровое обеспечение, следует предусмотреть возможность передачи его полномочий по внешнему финансовому контролю на вышестоящий уровень [5].

Схожие проблемы в части правового обеспечения организации деятельности существуют и у органов внутреннего финансового контроля. Субъектами внутреннего муниципального финансового контроля являются органы исполнительной власти, наделенные соответствующими контрольными полномочиями, ими могут быть как отдельно созданные органы, наделенные исключительными контрольными полномочиями, так и органы исполнительной власти, на которые возложены контрольные полномочия помимо их основных функций [3].

Статьей 269.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации определено, что осуществление контрольных полномочий органами внутреннего муниципального финансового контроля производится в соответствии с порядками и стандартами осуществления внутреннего муниципального финансового контроля, утвержденными муниципальными правовыми актами органов исполнительной власти.

При этом органы внутреннего финансового контроля муниципально-образовательного являются неотъемлемой частью системы исполнительной

власти и напрямую или косвенно подчинены высшему органу исполнительной власти, как и объекты контрольной деятельности органов внутреннего финансового контроля.

Отсутствие реальной независимости органов внутреннего финансового контроля большинство исследователей считает основной проблемой внутреннего финансового контроля. Как отмечает Ю. Гнездова, вхождение органов внутреннего финансового контроля в систему органов исполнительной власти является основанием для такой позиции, «то есть даже при обособленности и организационной самостоятельности органа внутреннего финансового контроля, он подчинен высшему органу исполнительной власти» [6].

Таким образом, в стране отсутствует единая для всех уровней бюджетной системы Российской Федерации правовая, организационная и методическая база внешнего и внутреннего финансового контроля, что препятствует эффективному выполнению задач и функций органов внешнего и внутреннего финансового контроля [7].

Устранение вышеуказанных недостатков предлагается достичь путем принятия федерального закона, который бы объединил в единую систему государственные и муниципальные органы финансового контроля, установил единые на территории Российской Федерации принципы и механизмы его реализации [7].

Нынешнее состояние экономики страны делает особенно актуальной задачу стабилизации социально-экономического развития муниципального образования и обеспечения сбалансированности бюджета. Нужны меры, которые стимулировали бы муниципальное образование эффективно и рационально использовать свои финансовые ресурсы, искать пути увеличения наполняемости бюджетов. Это позволит органам муниципального образования в большей мере реализовать возложенные на них полномочия.

Так как в последние годы исполнение бюджета осуществляется в программном формате, возникает необходимость формирования действенной системы мониторинга муниципальных программ, что ведет к ужесточению контроля на стадии их разработки и исполнения. Контроль должен осуществляться как в процессе принятия проектов правовых актов о бюджете муниципального образования, так и на всех стадиях реализации муниципальных программ: разработка, экспертиза проекта, выполнение, анализ промежуточных результатов, оценка достижения поставленных целей и задач. При этом нужно учитывать, что избыток контроля, как инструмента управления муниципальными финансами может спровоцировать негативную реакцию объектов контроля. В связи с чем соблюдение меры при осуществлении контроля должно стать приоритетом.

Еще одним недостатком в организации системы муниципального финансового контроля, тормозящим его развитие, является различное видение органами внешнего и внутреннего муниципального финансового

контроля процедуры проведения муниципального финансового контроля и процесса организации своей деятельности.

Отсутствие единого подхода к классификации нарушений в финансово-бюджетной сфере органами внешнего и внутреннего финансового контроля не дает полной картины выявленных при проведении муниципального финансового контроля нарушений, их объемов, видов и квалификации.

Кроме того, отсутствие универсальных подходов к сбору и предоставлению информации о выполнении показателей, большое количество методик их расчетов затрудняет проведение контроля за ходом реализации целевых программ.

Также в числе проблем при практической реализации муниципального финансового контроля можно назвать:

- отсутствие должного взаимодействия между органами внешнего и внутреннего финансового контроля;
- несогласованность объектов проверок органами внешнего и внутреннего финансового контроля при планировании контрольных мероприятий;
- отсутствие системы оценки эффективности и результативности использования бюджетных средств (даже при использовании программного метода планирования слабо прорабатываются показатели эффективности и результативности) [8].

Улучшение взаимодействия и координации деятельности органов муниципального финансового контроля позволило бы избежать параллелизма и дублирования при реализации контрольных функций органами внешнего и внутреннего финансового контроля. Важно, что координация деятельности органов финансового контроля позволяет при проведении плановых контрольных мероприятий, охватить как можно больше объектов контроля [9].

Неразрешенная при очередных изменениях Бюджетного кодекса Российской Федерации проблема разграничения полномочий между органами внешнего и внутреннего финансового контроля в части соблюдения бюджетного законодательства и отсутствие должного взаимодействия между органами муниципального контроля может вести к дублированию проверочных мероприятий. Так, например, при несогласованности действий органы внешнего и внутреннего контроля могут одновременно выйти на объект контроля для проведения проверочных действий, что ведет к двойной нагрузке на объект контроля и затрудняет выполнение его основных функций. Также существует вероятность совпадения предмета контроля, объекта контроля и проверяемого периода при проведении проверочных действий органами внешнего и внутреннего контроля, что ведет к нерациональному использованию кадровых ресурсов и ставит под сомнение эффективность контроля.

При этом одной из основных целей муниципального финансового контроля является содействие повышению экономического потенциала территории муниципального образования путем повышения качества проводимых контрольных и аналитических мероприятий.

Отчетность органов внешнего финансового контроля является в соответствии с Федеральным законом от 07.02.2011 № 6-ФЗ (статья 19) обязательной для опубликования в целях соблюдения принципа открытости и доступности информации. Также публикуется отчетность органов внутреннего финансового контроля. Необходимо отметить, что не существует единой формы для публикации информации о проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятиях, о выявленных при их проведении нарушениях, вынесенных представлениях и предписаниях, а также о принятых по ним решениях и мерах. Кроме того, публикуемые отчеты о результатах контрольных мероприятий зачастую не раскрывают причины, повлекшие выявленные нарушения.

Отсутствие урегулированного процесса обмена информацией о результатах контрольных мероприятий, о выявленных при их проведении нарушениях, а также о принятых по ним решениях и мерах затрудняет развитие муниципального финансового контроля и ведет к снижению эффективности контрольных мероприятий.

Согласованная нормативная база в финансово-бюджетной сфере, функциональная независимость органов муниципального финансового контроля, четкая правовая регламентация организации их деятельности и круга полномочий, руководство органами едиными нормами и правилами по осуществлению финансового контроля – основные составляющие, которые призваны обеспечить действенный и эффективный финансовый контроль. Необходимо обеспечить сопоставимость результатов деятельности финансового контроля органами внешнего и внутреннего финансового контроля муниципальных образований. В связи с чем, предлагается использование единого классификатора нарушений как органами внешнего, так и внутреннего муниципального финансового контроля.

Так как взаимодействие органов финансового контроля муниципального образования в настоящее время является не обязанностью, а проявлением доброй воли сторон, необходимо, с целью урегулирования процесса взаимодействия органов внешнего и внутреннего финансового контроля закрепление на законодательном уровне порядка, принципов и способов их взаимодействия.

С целью снятия нагрузки на объекты контроля следует также в рамках взаимодействия органов внешнего и внутреннего финансового контроля муниципальных образований обеспечить согласование предмета, объекта, периода и сроков проведения контрольных действий на этапе осуществления планирования. Это помогло бы избежать большого количества проверок одних и тех же объектов различными органами финансового

контроля, а также более эффективно использовать имеющийся кадровый потенциал. Осуществление совместных масштабных контрольных мероприятий, проводимых органами финансового контроля муниципального образования, также позволит создать условия для успешной реализации функций муниципальных образований по обеспечению процесса формирования и эффективного использования финансовых ресурсов.

### Литература

1. *Хромов Е. Н., Чирков Д. А.* Муниципальный финансовый контроль: проблемы реализации и перспективы развития // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2015. № 10. С. 25–29.
2. *Гусев А. В.* Об отдельных вопросах государственного (муниципального) финансового контроля // Ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности государственных (муниципальных) учреждений. 2015. № 4. С. 48–58.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.03.2017) // СПС «Консультант-плюс».
4. Федеральный закон от 07.02.2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (ред. от 03.04.2017) // СПС «Консультант-плюс».
5. *Мамедова А. А.* Правовое регулирование внешнего муниципального финансового контроля: проблемы и пути решения // Бизнес и общество. 2015. № 3. С. 7–12.
6. *Гнездова Ю. В.* Принципы государственного финансового контроля бюджетной сферы в современных экономических условиях // Государственный аудит. Право. Экономика. 2016. № 2. С. 43–48.
7. *Воронченко Т. П.* Организационно-правовые и информационно-методические аспекты развития финансового контроля // Учет. Анализ. Аудит. 2015. № 5. С. 97–103.
8. *Пенчук А. В.* Государственный финансовый контроль в Российской Федерации и направления его совершенствования // Научно-методический электронный журнал «Концепт». 2014. № 7. С. 21–25.
9. *Ялбулганов А. А.* Некоторые проблемы развития законодательства о государственном финансовом контроле // Публично-правовые исследования. 2012. № 1. С. 62–75.