

ФИНАНСОВАЯ И БАНКОВСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

О.В. Шинкарёва

Оценка эффективности контрольной деятельности в муниципальных образованиях

В статье раскрывается методика оценки эффективности деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований в Российской Федерации и анализируются ее недостатки. Автором предлагается методика оценки эффективности деятельности органов внешнего муниципального финансового контроля, построенная на базе непрерывного аудита.

Ключевые слова: финансовый контроль; муниципалитет; эффективность; местный бюджет; контрольно-счетный орган муниципального образования.

При оценке правомерности и целесообразности расходования средств местных бюджетов очень важна независимость контроля. В России для этих целей во множестве муниципалитетов создаются независимые внешние органы финансового контроля — контрольно-счетный орган муниципального образования.

Одним из основополагающих нормативных актов, определяющих аспекты деятельности данного органа финансового контроля, является Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» № 6-ФЗ от 07.02.2011. В нем прямо указывается, что «контрольно-счетный орган муниципального образования является постоянно действующим органом внешнего муниципального финансового контроля, образуется представительным органом муниципального образования и подотчетен ему же» [3: ст. 3]. Он обладает организационной и функциональной независимостью, осуществляет свою деятельность, которая не может быть приостановлена, самостоятельно.

Деятельность контрольно-счетного органа муниципального образования «основывается на принципах законности, объективности, эффективности, независимости и гласности» [3: ст. 4].

Контрольно-счетный орган муниципального образования осуществляет следующие основные полномочия:

- контроль за исполнением местного бюджета;
- экспертиза проектов местного бюджета;
- внешняя проверка годового отчета об исполнении местного бюджета;
- организация и осуществление контроля за законностью и результативностью использования средств местного бюджета, а также средств, получаемых местным бюджетом из иных источников;
- контроль за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения муниципальным имуществом;
- оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств местного бюджета;
- финансово-экономическая экспертиза проектов муниципальных правовых актов в части, касающейся расходных обязательств муниципального образования, а также муниципальных программ;
- анализ бюджетного процесса в муниципальном образовании и подготовка предложений, направленных на его совершенствование;
- подготовка информации о ходе исполнения местного бюджета, о результатах проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий и представление такой информации в представительный орган муниципального образования и главе муниципального образования;
- участие в пределах полномочий в мероприятиях, направленных на противодействие коррупции;
- иные полномочия в сфере внешнего муниципального финансового контроля [3: ст. 9].

Деятельность контрольно-счетного органа финансируется из средств местного бюджета, поэтому актуальными становятся аспекты оценки эффективности деятельности данного органа, целесообразность его создания. Значимость этого вопроса рассматривается и на государственном уровне: одним из важнейших направлений признается совершенствование процессов управления в рамках государственного финансового контроля. В рамках государственной программы РФ «Управление государственными финансами», рассчитанной на период с 2013 г. по 2020 г., принята подпрограмма «Организация и осуществление контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере», которая направлена на оптимизацию управления контрольными процедурами [2: с. 38–41].

Если рассматривать вопросы оценки эффективности контрольной деятельности, то следует акцентировать внимание, что очень часто при их оценке анализируют следующие показатели:

- объем выявленных незаконных и нецелевых расходов бюджетных средств;
- количество подготовленных представлений и предписаний;
- количество исполненных представлений и предписаний;
- объем средств, возвращенных в бюджет;

– отношение полученного экономического эффекта от реализации представлений контрольного органа к затратам на его содержание.

По нашему мнению, данный подход имеет определенные недостатки. В первую очередь данная система определения эффективности приводит к прямой заинтересованности сотрудников контрольно-счетного органа в увеличении объема и количества выявленных недостатков, тем самым создавая ситуацию, при которой любая проверка вызывает противостояние проверяющего и проверяемого: первые должны найти недостатки, а вторые — постараться помешать им это сделать. Данный факт ставит сам контрольно-счетный орган и иные органы власти муниципального образования по разные стороны баррикад, что не способствует повышению эффективности деятельности и тех, и других.

В дополнение к вышесказанному следует отметить, что в случае применения рассмотренной выше методики оценки из поля зрения выпадают такие аспекты контрольной работы, как:

- проведение профилактической работы по предотвращению финансовых нарушений;
- экспертно-аналитическая и информационная деятельность.

При этом данные виды деятельности очень важны для контроля законности и эффективности формирования и расходования средств местного бюджета. Первый аспект — профилактическая работа — дает возможность пресечь финансовые нарушения, тем самым предотвратив расхищение средств, что всегда выгоднее, чем выявление ущерба постфактум, а второй аспект — экспертно-аналитическая и информационная деятельность — способствует внесению изменений в законодательство для более эффективной работы экономики муниципалитета (без чего немислим муниципальный финансовый контроль).

Рассмотрим суть и цель муниципального финансового контроля, чтобы оценить возможности разработки иной методики оценки эффективности деятельности контрольно-счетных органов.

Муниципальный финансовый контроль, по нашему мнению, это одна из составляющих муниципальных финансов, заключающаяся в осуществлении финансовыми органами муниципальных образований, специальными учреждениями и населением контрольно-ревизионной деятельности в целях установления законности и эффективности формирования, обращения и использования муниципальных фондов денежных средств, а также в выявлении резервов поступления дополнительных финансовых средств муниципалитетов и оптимизации расходования средств, улучшении финансовой дисциплины для дальнейшего развития территории. Его цель — оптимальное использование финансовых средств, ориентированное на развитие территории путем обеспечения законности, целесообразности и эффективности формирования и использования муниципальных финансов, определения отклонений

от принятых стандартов, по возможности на самой ранней стадии, для принятия корректирующих мер, определения виновных лиц, получения компенсации за причиненный ущерб и предотвращения таких нарушений в будущем.

Таким образом, исходя из вышесказанного можно сделать вывод, что оценка эффективности контроля должна производиться путем анализа следующих факторов:

1) соответствие полученных результатов намеченным целям и задачам, выражающимся в увеличении темпов развития экономики муниципального образования, расширении фонда муниципальных денежных средств и их эффективном обращении;

2) размер затрат на содержание контрольных органов.

Если использовать данный подход, то основной фокус при оценке эффективности контрольной деятельности смещается с выявления нарушений на их предотвращение, а также предупреждение нецелевого и неэффективного расходования денежных средств, тем самым содействуя развитию экономики муниципального образования.

Данный подход можно применить, если внедрить в контрольную среду философию непрерывного аудита, который позволяет получать аудиторские доказательства одновременно или в течение короткого промежутка времени после возникновения событий, лежащих в их основе [4].

Основным аспектом при внедрении непрерывного аудита является ведение бухгалтерского учета и непосредственное использование специальных программ, позволяющих не только осуществлять учет, но и предоставляющих возможности интерактивной передачи нужных данных контролеру, а также способствующих отслеживанию корректности осуществленных операций.

Следующие особенности непрерывного аудита определяют его направленность именно на предотвращение нарушений:

– постоянный автоматический контроль осуществляемых операций, их анализ и сравнение с данными, уже находящимися в системе, согласно заранее заданным критериям;

– оперативное информирование контролера в случае автоматического выявления отклонений отраженных операций от заданных критериев или при обнаружении некорректности ввода операций, что дает возможность быстрого реагирования для принятия корректирующих мер;

– формирование финансовой отчетности на базе заранее заданного шаблона как с заранее определенной периодичностью, так и при запросе.

Внедрение непрерывного аудита нацелено на получение максимальной прозрачности работы подконтрольного лица, что позволяет предотвратить значительную часть махинаций с бюджетными средствами, предусматривает сотрудничество проверяющего и проверяемого по как можно более раннему выявлению недостатков деятельности объекта проверки и их исправлению для повышения эффективности его работы, а не на выявление уже совершенных нарушений

и наложение штрафных санкций. Таким образом, применение философии непрерывного аудита позволяет «не разводить» проверяемого и проверяющего «по разные стороны баррикад», а направить их работу в совместное русло по предотвращению, выявлению и оперативной коррекции недостатков.

При внедрении непрерывного аудита изменятся и критерии оценки эффективности деятельности контрольно-счетных органов. По нашему мнению, целесообразно при данной оценке использовать следующие показатели:

- 1) глубина охвата непрерывным аудитом сферы муниципальных финансов:
 - количество учреждений и организаций, контролируемых путем непрерывного аудита;
 - удельный вес вышеуказанных учреждений и организаций в общей численности подконтрольных учреждений и организаций (в идеале он должен приблизиться к 100 %, т. е. полному охвату);
 - объем охваченных контролем бюджетных средств на одного сотрудника контрольного органа;
- 2) показатели результативности и действенности контроля:
 - объем и количество выявленных нарушений в процессе проверок учреждений данного муниципалитета контрольными органами субъекта федерации и Счетной палатой (чем ниже данный показатель, тем более эффективно работает контрольный орган конкретного муниципального образования);
 - выявленный объем неэффективно использованных средств в сочетании с количеством рекомендаций, данных по результатам непрерывного аудита эффективности и результатам от их внедрения;
 - среднее время выявления нарушений (его можно рассчитать как количество дней, прошедшее с момента нарушения до момента его выявления) рассматриваемый показатель напрямую влияет на вероятность исправления нарушения и принятия необходимых для этого мер: чем он ниже, тем больше возможностей по коррекции выявленных нарушений;
 - соотношение объема возвращенных в бюджет средств к объему выявленных незаконных и нецелевых расходов муниципальных средств — данный показатель дает возможность оценки того, какая доля выявленных нарушений корректируется;

3) показатель экономичности — «стоимость контроля 1 бюджетного рубля». Он рассчитывается как соотношение объема охваченных контролем бюджетных средств к затратам на содержание контрольного органа муниципального образования.

Первые два показателя можно сравнивать как с лучшими показателями эффективности деятельности органов муниципального финансового контроля, так и со средними по Российской Федерации.

Последний показатель следует сравнивать с показателями тех образований, которые похожи по размерам территории, бюджету и средней заработной плате

в регионе. Это придаст данному анализу большую объективность, так как позволит сопоставить затраты на содержание контрольно-счетного органа, различные в разных регионах страны по объективным причинам, не в целом по стране, а с учетом индивидуальных особенностей территории.

Суммируя вышесказанное, следует отметить, что внедрение непрерывного аудита и оценка эффективности деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований на его основе позволит предотвращать значительное число финансовых нарушений, что, несомненно, более эффективно, чем выявление нарушений постфактум.

Литература

1. *Арбатская Ю.В., Васильева Н.В.* Контрольный орган муниципального образования. Иркутск: Ин-т законодательства и правовой информации, 2010. 51 с.
2. *Евдокимова Ю.В.* Совершенствование государственного финансового контроля в РФ // Актуальные вопросы развития социально-экономических систем в современном обществе: сб. мат-лов III Междунар. научно-практ. конфер. (г. Саратов, 24 сентября 2013 г.). Саратов: Саратовский государственный технический университет, 2013. С. 38–41.
3. Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований. Федеральный закон № 6-ФЗ от 07.02.2011 // Собрание законодательства Российской Федерации. 14.02.2011. № 7. Ст. 903.
4. Continuous Auditing: Research Report / Canadian Institute of Chartered Accountants, American Institute of Certified Public Accountants. Toronto; Ontario: The Canadian Institute of Chartered Accountants, 1999.
5. *Shields G.* Non-stop auditing // CAmagazine. 1998. September. P. 39–40.
6. *Solnik C.* CPA board sharpens focus on municipal accounting // Lond Island Business News. 15.06.2007. P. 3B.

Literatura

1. *Arbatskaya Yu.V., Vasil'eva N.V.* Kontrol'ny'j organ municipal'nogo obrazovaniya. Irkutsk: In-t zakonodatel'stva i pravovoj informacii, 2010. 51 s.
2. *Evdokimova Yu.V.* Sovershenstvovanie gosudarstvennogo finansovogo kontrolya v RF // Aktual'ny'e voprosy' razvitiya social'no-e'konomicheskix sistem v sovremennom obshhestve: sb. mat-lov III Mezhdunar. nauchno-prakt. konfer. (g. Saratov, 24 sentyabrya 2013 g.). Saratov: Saratovskij gosudarstvenny'j texnicheskij universitet, 2013. S. 38–41.
3. Ob obshhix principax organizacii i deyatel'nosti kontrol'no-schetny'x organov sub''ektov RF i municipal'ny'x obrazovaniy. Federal'ny'j zakon № 6-FZ ot 07.02.2011 // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. 14.02.2011. № 7. St. 903.
4. Continuous Auditing: Research Report / Canadian Institute of Chartered Accountants, American Institute of Certified Public Accountants. Toronto; Ontario: The Canadian Institute of Chartered Accountants, 1999.
5. *Shields G.* Non-stop auditing // CAmagazine. 1998. September. P. 39–40.
6. *Solnik C.* CPA board sharpens focus on municipal accounting // Lond Island Business News. 15.06.2007. P. 3B.

O.V. Shinkarjova

Assessment of Efficiency of Control Activity in Municipal Formations

In article the methods of an assessment of efficiency of activity of control and accounting bodies of municipal formations in the Russian Federation are revealed, and its shortcomings are analyzed. The author offers the methods of an assessment of efficiency of activity of bodies of external municipal financial control, constructed on the basis of continuous audit.

Keywords: financial control; municipality; efficiency; local budget; control and accounting body of municipal formation.