МЕТОДИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ ОЦЕНКИ ВЛИЯНИЯ ПРОБЛЕМ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НА ЭФФЕКТИВНОСТЬ МУНИЦИПАЛЬНОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

Специальность: *Экономика и управление народным хозяйством*
Направление: *Финансы*

Автор: *А.Н. ПРИГОРНЕВА, главный инспектор Контрольно-счетной палаты города Владивостока*

В статье рассматривается анализ нормативно-правовых актов по вопросу регулирования финансового контроля на муниципальном уровне. Охарактеризован процесс организации и функционирования системы муниципального финансового контроля в соответствии с современными тенденциями. Представлен сравнительный анализ функций органов муниципального финансового контроля. Выявлены проблемы взаимодействия органов, как следствие погрешности в нормативно-правовом регулировании. В результате предложено создание целостного усовершенствованного механизма, который бы осуществлял в соответствии с международными стандартами деятельность в работе государственного (муниципального) контроля.

In article the analysis of normative – legal acts concerning regulation of financial control at municipal level. Described the process of organizing and functioning of municipal financial control in accordance with modern trends. The comparative analysis of the functions of the municipal bodies of financial control. Identified problems of interaction of bodies due to errors in legal regulation. Consequently, the proposed creation of complete advance ed mechanism, which should be carried out in accordance with international standards as well activities in the state (municipal) control.

Ключевые слова: нормативно-правовое регулирование, муниципальный финансовый контроль, финансовая дисциплина, стратегия.

Keywords: legal regulation, the municipal financial control, financial discipline, strategy.

Современные тенденции в направлении научно-исследовательской деятельности проблем государственного финансового контроля на первый план выделяют вопросы об обеспечении интеграции контрольных процедур в процесс управления государственными финансами. Особое

внимание уделяется регламенту и контролю не только возможных результатов, но и первичных организационных процессов, а также проведению международных сопоставлений по процессу организации государственного финансового контроля для дальнейшего выявления слабых и сильных сторон предметных областей.

На современном этапе развития экономики мировые тенденции определяют необходимость экономного и рационального использования финансовых ресурсов, как государства в целом, так и его отдельных территорий. Как результат возникает потребность экономии средств бюджетов всех уровней. В силу своей приближенности к социально-экономическим проблемам населения муниципальный финансовый контроль приобретает все более значимую роль на сегодняшний день. Эффективное функционирование системы финансового контроля на муниципальном уровне связано напрямую с ее надлежащей организацией и результативной деятельностью органов внешнего и внутреннего финансового контроля. Поэтому формирование целостной системы контроля финансов на муниципальном уровне в Российской Федерации является приоритетом становления муниципального финансового контроля.

В России отсутствует комплексный, эффективный механизм финансового контроля, недостает организационных и правовых возможностей для должного развития рассматриваемой сферы, что является особо актуальным вопросом на сегодняшний день. Действительно ли проблемы нормативно-правового регулирования в данном направлении ведут к отсутствию должным образом организованной и слаженной работы муниципальных органов внешнего и внутреннего финансового контроля для обеспечения достижения стратегических целей развития каждого территориального образования и государства в целом?

Основной целью работы декларировалась необходимость оценки влияния проблем нормативно-правового регулирования муниципального финансового контроля как фактора снижения эффективности финансовой деятельности государства.

Основные задачи, поставленные автором:

– анализ нормативно-правовой базы, регулирующей сферу муниципального финансового контроля;

– характеристика процесса организации и функционирования системы муниципального финансового контроля на современном этапе;

– выявление проблем взаимодействия органов внешнего и внутреннего муниципального финансового контроля в ходе сравнительного анализа функций;

– представление предложений преодоления выявленной проблемы.

На первом месте нормативно-правового регулирования рассматриваемого вопроса находится Конституция Российской Федерации, где представляется конституционное признание не только самих полномочий органов местного самоуправления в данной сфере, но и указывается важная роль управления муниципальной собственностью. Как следствие это является основой для результативной деятельности местного самоуправления.

Бюджетный кодекс Российской Федерации, как основополагающий нормативно-правовой акт представляет нам несколько функций:

– определяет общие принципы бюджетного законодательства Российской Федерации;

– реализовывает организацию и функционирование бюджетной системы Российской Федерации;

– определяет правовое положение субъектов бюджетных правоотношений, бюджетного процесса и межбюджетных отношений в Российской Федерации;

– устанавливает основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации [2].

Модификация, которую претерпел данный нормативно-правовой акт, в связи с принятием Федерального закона № 252-ФЗ от 23.07.2013, существенно изменила содержание раздела девятого «Государственный (муниципальный) финансовый контроль».

Впервые в данном нормативно-правовом акте произошло подразделение финансового контроля на внешний и внутренний. Основанием такого деления государственного (муниципального) финансового контроля являются органы, реализовывающие тот или иной вид финансового контроля.

Представлены объекты государственного (муниципального) финансового контроля, перечень которых имеет достаточно разветвленную систему.

Для осуществления продуктивной работы закреплены следующие методы проведения финансового контроля:

– проверка;

– ревизия;
– обследование;
– санкционирование операций.

Каждый метод несет в себе необходимые функции для реализации полноценного финансового контроля, как на государственном, так и на муниципальном уровне.

Кроме того законодатели попытались разграничить полномочия по осуществлению финансового контроля органами внутреннего и внешнего финансового контроля на основании принятия Федерального закона № 252-ФЗ от 23.07.2013 при введении статей 268.1, 269.1 и 269.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Претерпели изменения и другие нормативно-правовые акты, являющиеся основой функционирования системы муниципального финансового контроля.

Изменения Федерального закона № 131-ФЗ от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», устанавливающего общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, были продиктованы вступлением в силу Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». В результате внесения изменений закрепляется только право, а не обязательство представительного органа муниципального образования образовать контрольно-счетный орган муниципального образования, для того, чтобы осуществлять внешний муниципальный финансовый контроль [2, ст. 38]. Содержащиеся ранее в данной статье положения, характеризующие деятельность контрольно-счетного органа муниципального образования, реорганизовались в отсылку к Федеральному закону № 6-ФЗ от 07.02.2011, который устанавливает общие принципы организации, деятельности и основных полномочий контрольно-счетных органов муниципальных образований.

Рассмотрим сравнение основных совершаемых органами финансового контроля муниципального образования действий при осуществлении, возложенных на них контрольных полномочий, которое представлено в таблице 1.

Таблица 1 – Сравнение функций органов муниципального финансового контроля

Органы внутреннего муниципального финансового контроля	Органы внешнего муниципального финансового контроля
осуществление: проверок, ревизий, обследований	осуществление: проверок, ревизий, обследований, анализов, мониторингов, как контрольного и экспертно-аналитического мероприятия
объектам контроля адресуют представления, предписания	объектам контроля адресуют акты, заключения, представления и (или) предписания
финансовым органам, уполномоченным в соответствии с необходимыми актами бюджетного законодательства Российской Федерации принимать решения о применении предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации бюджетных мер принуждения, адресуют уведомления о применении бюджетных мер принуждения	органам и должностным лицам, уполномоченным в соответствии с настоящим Кодексом, иными актами бюджетного законодательства Российской Федерации принимать решения о применении предусмотренных настоящим Кодексом бюджетных мер принуждения, адресуют уведомления о применении бюджетных мер принуждения
реализовывается производство по делам об административных правонарушениях в порядке, установленном законодательством об административных правонарушениях	реализовывается производство по делам об административных правонарушениях в порядке, установленном законодательством об административных правонарушениях

Таким образом, в ходе анализа таблицы можно представить ряд отрицательных моментов в деятельности органов финансового контроля муниципального образования:

– в процессе осуществления контрольных полномочий в области финансово-бюджетной сферы действия органов внешнего и внутреннего финансового контроля муниципального образования во многом схожи;

– методы, с помощью которых проводится муниципальный финансовый контроль как органами внешнего, так и внутреннего финансового контроля идентичны, за исключением такого метода как санкционирование операций.

Органы внешнего и внутреннего финансового контроля муниципального образования используют в своей деятельности следующие методы:

– проверку для осуществления контрольных действий по документальному и фактическому изучению легальности отдельных финансовых и хозяйственных операций, достоверности бюджетного (бухгалтерского) учета и бюджетной (бухгалтерской) отчетности в отношении деятельности объекта контроля за определенный период;

– ревизию осуществляют комплексно. Это выражается в проведении контрольных действий по документальному и фактическому исследованию легальности всей совокупности произведенных финансовых и хозяйственных операций, достоверности и правильности их отражения в бюджетной (бухгалтерской) отчетности;

– обследование, включает в себя анализ и оценку состояния обусловленной сферы деятельности объекта контроля [1].

В результате санкционирование операций используется только органом муниципального образования финансовой сферы. При осуществлении последним казначейского исполнения бюджета муниципального образования и представляет собой совершение разрешительной надписи после проверки документов, представленных в целях осуществления финансовых операций, на их наличие и (или) на соответствие указанной в них информации требованиям бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативно-правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения**.**

Именно отсутствие реальной независимости органов внутреннего муниципального финансового контроля большинство исследователей считает важнейшей проблемой внутреннего финансового контроля, в том числе осуществляемого в отношении организаций бюджетной сферы муниципального образования. Основанием для такой позиции указывается то, что органы внутреннего финансового контроля входят в систему органов исполнительной власти. То есть даже при обособленности и организационной самостоятельности органа внутреннего финансового контроля, тем не менее, он входит в систему органов исполнительной власти и подчинен высшему органу исполнительной власти [3, 4, 5].

Перечень представленных недостатков работы контрольно-надзорных органов, а также проблема дублирования функций данных органов отмечена и в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 03.12.2015 Президентом Российской Федерации В. В. Путиным. Президент Российской Федерации указывает на ускорение внедрения подхода, который основан на оценке рисков. Именно это и позволит существенно сократить число проверок, что в свою очередь повысит их результативность.

Обобщая сказанное, можно выделить направления преодоления несовершенств нормативно-правовой базы по рассматриваемому аспекту:

- для того чтобы значительно повысить результативность бюджетного процесса на местном уровне, необходимо точно закрепить создание контрольного органа муниципального образования в муниципальных районах и округах;
- по вопросу устранения причин сложности формирования муниципальных органов внешнего финансового контроля в муниципальных образованиях требуется обратиться к

руководителям органов местного самоуправления с предложением о внесении изменений определенных пунктов в локальные акты городских округов и муниципальных районов Российской Федерации [6];

- как следствие выявляется необходимость расширения сферы деятельности контрольно-счетных органов, усиления контрольной деятельности и роста статуса;
- в результате представляется необходимым разработать долгосрочную стратегию развития муниципального финансового контроля и муниципальных контрольно-счетных органов в Российской Федерации.

Основополагающей целью предполагаемой стратегии должна являться помощь в дальнейшем росте экономических возможностей на территориях муниципальных образований в Российской Федерации.

Какие же задачи стоят перед механизмом осуществления поставленной цели:

- создание целостного механизма реализации данных функций;
- осуществление качественных контрольно-аналитических мероприятий;
- улучшение финансовой дисциплины;
- обеспечение большей прозрачности и эффективности управления ресурсами и активами муниципального образования Российской Федерации.

Для осуществления поставленной цели и решения задач необходимо конструктивное взаимодействие органов местного самоуправления с представительными и исполнительными органами государственного управления. Контрольно-счетные органы должны обладать в представленном механизме особой независимостью. Осуществление деятельности направленной на лучший результат даст возможность укрепить потенциал данного органа. Важно сделать акцент на современных тенденциях видения данного вопроса, применяя в системе самые новейшие направления контрольно-аналитической и методической деятельности в реализации стратегии. Регулярная модернизация процесса позволит повысить качество контрольных мероприятий. Одним из главных вопросов является вопрос о постоянном профессиональном развитии кадровых ресурсов, как об основе увеличения результативности организации работы [7,8].

При реализации эффективной деятельности в данном направлении мы можем предположить возможные результаты:

- создание в соответствии с требованиями международного стандарта независимого муниципального финансового контроля;

- взаимодействие органов местного самоуправления и государственными органами, а так же работа с другими организациями в результате должна быть особо результативна;
- контрольные мероприятия в области аудита на выходе должны иметь высокий процент качества, а также проводиться в соответствии с международными стандартами;
- увеличение результативности организации работы благодаря созданной комплектации профессиональными кадровыми ресурсами.

Таким образом, в ходе написания статьи автором компактно был представлен анализ необходимых нормативно-правовых актов по вопросу регулирования финансового контроля на муниципальном уровне. Достаточно понятно охарактеризован процесс организации и функционирования системы муниципального финансового контроля в соответствии с современными тенденциями. Представив сравнительный анализ функций органов муниципального финансового контроля, выявили проблемы взаимодействия органов, как следствие недочеты в нормативно-правовом регулировании. В результате предложено создание целостного усовершенствованного механизма, который бы осуществлял в соответствии с международными стандартами деятельность в работе государственного (муниципального) контроля. Таким механизмом является создание долгосрочной стратегии по реализации рассматриваемого аспекта.

Список литературы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 30.11.2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 31. – ст. 3823.
2. Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: Федеральный закон от 07.02.2011 г. № 6-ФЗ (ред. от 04.03.2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 7. – ст. 903.
3. Терещенко Э.Ю., Басиста В.В. Совершенствование методов проведения финансового контроля // Новая наука: Проблемы и перспективы. – 2016. – № 5-1 (79). – 175 с.
4. Платонова С.Е. Механизм совершенствования государственного финансового контроля // Аудит и финансовый анализ. – 2013. – С. 10-13.
5. Сугарова И.В., Гогичаева Э.Д. К вопросу о сущности и принципах финансового контроля: Стратегические направления современных

социально-экономических преобразований: теория и практика. Владикавказ, 2015. – 243с.
6. Волков В.В. Правовой статус органов внешнего муниципального финансового контроля // Бюджет [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://bujet.ru/article/161133.php.
7. Делеева А.А. Муниципальный контроль и его сущность // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.consultant.ru.
8. Чулков А.С. Программно-целевое бюджетирование на региональном и местном уровнях // Финансы. – 2014. – № 3. – С. 17–24.