

1.4. ИННОВАЦИОННЫЙ ПОДХОД К РЕШЕНИЮ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В РОССИИ

Шлейников В.И., советник Счетной палаты РФ

Статья исследует проблему реализации в России внешнего финансового контроля за управлением финансовыми ресурсами в муниципальных образованиях. Эта проблема очень актуальна для современной России, но огромное число муниципальных образований существенно осложняет ее решение. В статье автор предлагает принципиально новый подход к осуществлению внешнего контроля за управлением средствами муниципальных образований, основанный на использовании современных информационных и коммуникационных технологий, методов непрерывного и дистанционного аудита.

Значение местного самоуправления для современной России трудно переоценить. Как отметил в выступлении на Совете законодателей Президент Российской Федерации В.В. Путин «для федеративного государства, каким является Российская Федерация, местное самоуправление – это один из ключевых институтов».

Местное самоуправление – это тот первичный уровень организации публичной власти, который обеспечивает решение задач, без которых жизнь человека просто невозможна: тепло в доме, водо- и электроснабжение, благоустройство. От того, как решаются эти задачи, зависит в конечном счете устойчивость всей системы властных институтов государства.

Финансовые и материальные ресурсы являются основой дееспособности местного самоуправления. И хотя при обсуждении проблем местного самоуправления на первый план чаще всего выдвигается проблема отсутствия у муниципальных образований достаточных ресурсов для исполнения вмененных им функций, но нельзя сказать, что эти ресурсы так уж малы. (Только в части финансовых ресурсов на бюджеты местного уровня приходится около 40% средств консолидированного бюджета страны).

О том, что с ресурсами у многих муниципальных образований не все так плохо, свидетельствуют, в частности, многочисленные факты весьма жесткой (вплоть до заказных убийств) борьбы за право распоряжаться этими ресурсами. Поэтому проблему ресурсной обеспеченности местного самоуправления следует рассматривать в тесной взаимосвязи с проблемой эффективности использования имеющихся ресурсов для нужд жителей муниципальных образований. И эта вторая проблема не менее остра, чем первая. Безусловно, дефицит ресурсного обеспечения местного самоуправления является негативным обстоятельством и должен быть преодолен. Но если его восполнение не будет сопровождаться повышением общественной эффективности использования имеющихся ресурсов, ситуация только ухудшится.

Хорошо известно, что в силу специфики обстоятельств своего формирования местное самоуправление в России долгие годы было выведено как из-под гражданского контроля снизу, так и из-под государственного контроля сверху. В результате целые сферы жизнеобеспечения и удовлетворения повседневных нужд граждан, формально переданные местному самоуправлению, на самом деле были полностью бесконтрольны. До сих пор в большинстве муниципалитетов фактически отсутствует «про-

зрачность» исполнения местных бюджетов, отсутствует и надежный, объективный финансовый контроль за распоряжением средствами местных бюджетов. Все это в сочетании с большим дефицитом квалифицированных кадров в органах местного самоуправления, создает почву для многочисленных нарушений при исполнении местных бюджетов, подрывает веру граждан в дееспособность местного самоуправления.

Проводимая в настоящее время в России реформа местного самоуправления значительно увеличивает число муниципальных образований (ориентировочно их число превысит 24 тысячи). Соответственно усложняются функции управления социально-экономическим развитием территорий на субрегиональном уровне, поскольку органам государственной власти субъектов Российской Федерации необходимо взаимодействовать (в том числе и в финансово-бюджетной сфере) со значительным числом муниципальных образований, согласовывать их потребности в дотациях, бюджетных кредитах, субвенциях на осуществление государственных полномочий. Одновременно усложняется и государственный контроль за использованием средств, переданных муниципалитетам на осуществление государственных полномочий. Да и сами муниципальные образования испытывают трудности в подготовке и подборе квалифицированных кадров как при управлении муниципальными финансами, так и при осуществлении финансового контроля за формированием и использованием средств местных бюджетов.

Отсутствие контроля (государственного и гражданского) часто ведет к сбоям и нарушениям в работе местного самоуправления, что самым негативным образом сказывается на качестве жизни жителей муниципальных образований, на социальном самочувствии общества.

Свести к минимуму сбои и нарушения в работе местного самоуправления, повсеместно обеспечить законность, результативность и эффективность управления финансовыми и материальными ресурсами муниципальных образований в интересах всего общества – одна из важнейших задач государственного строительства, стоящих перед современной Россией.

Недаром в Бюджетном послании на 2006 год Президентом Российской Федерации было отмечено, что «необходимо также реализовать на практике принципы прозрачности региональных и муниципальных финансов.... Муниципалитетам должна быть также оказана методологическая помощь и содействие в подготовке кадров финансовых органов». Решить указанную задачу невозможно без налаживания надежного внешнего контроля за управлением финансовыми и материальными ресурсами муниципальных образований. В последние годы (особенно после принятия Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») в стране активно ищутся пути оптимальной организации такого контроля. Идет работа над совершенствованием законодательства в данном направлении.

Так, ст. 38 Закона №131-ФЗ предусматривает возможность создания в муниципальном образовании в целях контроля за исполнением местного бюджета, а также в целях контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, контрольного органа муниципального образования (контрольно-счетной палаты, ревизионной комиссии и др.).

Часть 2.1 ст. 157 Бюджетного кодекса Российской Федерации предоставляет Счетной палате Российской Федерации, Федеральной службе финансово-бюджетного надзора право проводить проверки местных бюджетов – получателей межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, а контрольным органам, созданным законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации, финансовым органам субъектов Российской Федерации и (или) иным органам, уполномоченными органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, право проводить проверки местных бюджетов – получателей межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов Российской Федерации.

Закрепление за государственными контрольными органами права проводить проверки местных бюджетов – получателей межбюджетных трансфертов – имеет большое значение для правильного регулирования финансовых взаимоотношений органов государственной власти и местного самоуправления. При этом, важно, чтобы государственные органы, предоставляющие межбюджетные трансферты, располагали возможностью не только контролировать законность распоряжения муниципальными финансами и муниципальной собственностью, но и осуществлять аудит эффективности использования этих ресурсов, без которого очень трудно объективно определить оптимальный уровень трансфертов муниципальному образованию. Сегодня же органы государственной власти вынуждены работать с органами местного самоуправления по финансовым вопросам практически вслепую.

Обсуждаемые в настоящее время изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации также содержат предложения по организации внешнего контроля за законностью и эффективностью управления муниципальными финансовыми и материальными ресурсами.

Однако организовывая внешний контроль за управлением муниципальными ресурсами, важно не нарушить один из основных принципов организации контроля – рациональность. Контрольная деятельность не должна принимать гипертрофированные формы. Бессмысленно создавать муниципальные контрольные органы в каждом из более чем 24 тысяч муниципальных образований. Такое развитие внешнего муниципального финансового контроля чрезвычайно затратно, нерационально, не может быть обеспечено квалифицированными кадрами.

Но, с другой стороны, муниципальные бюджеты, законность и эффективность их исполнения не могут быть тайной ни для государственных органов, ни для населения муниципальных образований. За лозунгами невмешательства в дела местного самоуправления кроется элементарная бесконтрольность и безответственность. Отсутствие для громадного числа муниципальных бюджетов внешнего контроля за законностью и эффективностью их исполнения создает «серую зону», в которой очень легко может родиться целый спектр социальных патологий.

За рубежом для осуществления внешнего аудита исполнения местных бюджетов часто привлекаются коммерческие аудиторские фирмы. В России такой подход практически не используется. На наш взгляд, это правильно.

- Во-первых, услуги коммерческих аудиторских фирм весьма дороги.
- Во-вторых, – контроль за исполнением бюджета имеет свою специфику, которая, как правило, коммерческим аудиторским фирмам неизвестна.

- В третьих, в этом случае очень часто может возникать дублирование со стороны государственных контрольных органов, для которых проверка исполнения местного бюджета (см. выше) – важный инструмент, позволяющий лучше определить необходимый уровень трансфертов муниципальному образованию.

Более часто за рубежом применяется другой подход к осуществлению внешнего аудита управления муниципальными финансовыми и материальными ресурсами, когда внешний аудит осуществляют либо органы внешнего финансового контроля, созданные представительным органом местного самоуправления, либо созданные государством региональные контрольные органы, а в некоторых странах (например, в Австрии) даже высшие органы финансового контроля страны. Иногда такой аудит осуществляют (как правило, на договорной основе) контрольные органы, созданные другими (обычно более крупными) муниципальными образованиями.

На наш взгляд, с точки зрения соблюдения интересов государства и жителей муниципальных образований, второй подход, когда внешний аудит исполнения местных бюджетов осуществляется для крупных муниципальных образований муниципальными контрольно-счетными органами, созданными представительными органами местного самоуправления, а для других – контрольно-счетным органам субъектов Российской Федерации или контрольным органам крупных муниципальных образований (например, муниципальных районов) представляется наиболее целесообразным. Следует сказать, что такой подход уже успешно используется в ряде субъектов Российской Федерации.

Однако и при этом подходе «проблема размерности», то есть проблема охвата в сжатые сроки очень большого числа муниципальных образований, продолжает оставаться актуальной. Действительно, весьма непростому одному контрольному органу, например, Контрольно-счетной палате Москвы, сравнительно небольшим числом контролеров осуществлять надежную проверку исполнения местных бюджетов 125 внутригородских муниципальных образований. А ведь в некоторых субъектах Российской Федерации количество муниципальных образований еще больше (например, в Воронежской области их более 500).

Добавление контрольно-счетным органам субъектов Российской Федерации (крупных муниципальных образований) новых функций неизбежно потребует увеличения их штата и расходов на содержание. Естественно, что в интересах государства и общества, чтобы такое увеличение было в разумных пределах. Здесь желательно, как говорил А.В. Суворов, «побеждать не числом, а умением».

Как, существенно не увеличивая штаты контролеров, не увеличивая без необходимости нагрузку на проверяемых, охватить надежным внешним финансовым контролем огромный пласт местных бюджетов?

С одной стороны, проведение детального аудита исполнения бюджета конкретного муниципального образования требует определенных, иногда весьма существенных трудовых затрат. И вряд ли, например, Контрольно-счетной палате Москвы имеет смысл за один год проводить детальный аудит исполнения всех 125 бюджетов внутригородских муниципальных образований – это потребует больших затрат и времени, и сил.

Но, с другой стороны, как определить, исполнение бюджета какого муниципального образования требует детальной проверки сегодня, а с детальной проверкой

которого можно еще подождать? Как часто следует проводить такие детальные проверки, чтобы вовремя выявлять нарушения законности при исполнении местного бюджета, своевременно принимать меры для устранения их последствий?

Еще совсем недавно на эти вопросы трудно было ответить. Однако сегодня новые возможности, которые могут предоставить контролерам современные информационно-телекоммуникационные технологии (ИТ), вполне позволяют получить ответы на эти вопросы, способны помочь решить пласт проблем, связанных с реализацией внешнего контроля за управлением муниципальными финансовыми и материальными ресурсами.

В настоящее время становится все более очевидным, что многие проблемы развития общества и государственного управления невозможно решить без использования информационных возможностей муниципалитетов – в частности, без их участия в создании реестров недвижимости, реестров населения и других баз данных, без которых практически невозможно достаточно точно определить реальные потребности муниципалитетов, их внутренние возможности, доходы и расходы.

Внедрение информатизации на муниципальном уровне – это самый оптимальный путь к решению проблемы актуализации данных о населении, о финансовых и материальных ресурсах муниципальных образований. Из органов власти муниципалитет ближе всего к человеку, к его нуждам. На уровне муниципалитета проще получить достоверную информацию, необходимую для определения возможностей и потребностей тех или иных территорий. Численность населения в муниципалитете вполне обозрима (в России – в среднем около 3 тыс. человек), достаточно обозрима и имеющиеся материальные ресурсы, поэтому при сборе информации муниципалитет не сталкивается с «проклятием размерности». Муниципалитет также более прозрачен и подвержен общественному контролю.

Базы данных, формируемые на уровне муниципалитетов, априори будут более точными и достоверными, чем аналогичные базы данных, формируемые на более высоких уровнях государственного управления. Сведение баз данных муниципалитетов в единой информационной системе, которая могла бы не только обобщить эти данные, проверить их согласованность, но и обрабатывать данные из различных ведомственных источников, поможет органам государственной власти более точно знать потребности местного самоуправления и искать пути их удовлетворения.

Широкая информатизация муниципалитетов – это важная веха на пути к повышению эффективности государственного управления в условиях «приближения власти к человеку». Не менее важна информатизация учета исполнения местных бюджетов.

Учитывая стоимость современных компьютеров и необходимого программного обеспечения, такая информатизация не только не обременительна для муниципалитетов, но, наоборот, несет им большие преимущества. Использование компьютера облегчает ведение учета и подготовку необходимых сводных данных, помогает избежать ошибок, позволяет сделать исполнение бюджета более прозрачным и контролируемым.

Одновременно информатизация муниципалитетов, компьютеризация бюджетного учета открывает принципиально новые возможности для решения проблемы контроля за законностью и эффективностью ис-

пользования средств местных бюджетов для оптимальной реализации внешнего финансового контроля исполнения местных бюджетов.

Информатизация муниципалитетов и, прежде всего, компьютеризация бюджетного учета на местном уровне позволяет кардинально изменить традиционную контрольную парадигму, используемую сегодня внешним финансовым контролем, и перейти к принципиально новой контрольной парадигме – непрерывному удаленному аудиту.

Основа непрерывного аудита – компьютеризация учета на базе специального программного обеспечения, которое позволяет не только вести автоматизированный учет, но и постоянно отслеживать правильность и сбалансированность проведенных операций, с заданной частотой формировать финансовую отчетность, в соответствии с заданными аудитором правилами отбирать подозрительные операции и, используя сети передачи данных, информировать о промежуточных результатах деятельности аудируемого субъекта, о подозрительных операциях внешнего аудитора.

Использование такого программного обеспечения позволяет перейти от периодических (обычно ежегодных) и выборочных проверок проведенных операций к практически непрерывному стопроцентному контролю правильности и сбалансированности проводимых операций, а также к оперативному контролю за возникающими рисками.

Непрерывный аудит предусматривает:

- автоматизированный контроль вводимых в компьютеризированную систему учета данных и анализ их согласованности с данными, уже содержащимися там;
- постоянный контроль доступа к компьютеризированной системе учета, выявление несанкционированного доступа к данным и системе;
- оперативное формирование промежуточной финансовой отчетности;
- выполнение оперативного контроля проводимых операций в режиме реального времени или близко к реальному времени и оперативное информирование службы внутреннего контроля и, если необходимо, внешнего аудитора, об отклонениях в функционировании контролируемого субъекта.

Реализация непрерывного аудита открывает возможность внешним аудиторам с высокой частотой выполнять анализ хранимых в компьютеризированной информационной системе (КИС) аудируемого субъекта данных, оперативно выявлять факты мошенничества или отклонения в его функционировании и информировать о них руководство субъекта, своевременно сигнализировать о необходимости принятия мер, направленных на устранение выявленных недостатков или нарушений.

Технология непрерывного аудита применима как к аудиту хозяйствующих субъектов, так и к аудиту исполнения бюджетов. Особенно это актуально для организации проведения внешнего аудита исполнения местных бюджетов.

Непрерывный удаленный аудит исполнения местных бюджетов позволит, используя сравнительно небольшое число квалифицированных аудиторов, оперативно выявлять нарушения и отклонения в исполнении местных бюджетов, контролировать исполнение переданных на местный уровень отдельных государственных полномочий, поможет укрепить финансовую дисциплину в органах местного самоуправления. Внедрение непрерывного аудита местных бюджетов поможет и в решении еще одной проблемы местного самоуправления – кадровой.

Хорошо известно, что значительная часть работников сельских и поселковых администраций муниципальных образований, ответственных за формирование и исполнение бюджета, не обладают достаточной подготовкой по применению действующего налогового и бюджетного законодательства, часто вовремя не отслеживают изменения законов.

Использование компьютерных систем бюджетного учета, безусловно, будет способствовать росту уровня профессиональной квалификации финансовых работников муниципальных образований. Компьютерные системы, как правило, содержат компоненты помощи, позволяющие предотвратить многие ошибки в ведении учета, содержат многочисленные подсказки, позволяющие пользователям лучше освоить работу с системой. Кроме того, через каналы удаленного доступа пользователи могут оперативно получать доступ к требуемым им информационным материалам, а также коррекции в используемые программы учета, возникающие при изменении действующего законодательства.

Контроль со стороны внешнего аудитора также позволяет существенно повысить качество ведения бюджетного учета в муниципальных образованиях. Оперативное выявление аудитором недостатков в ведении бюджетного учета, в исполнении местного бюджета позволяет финансовым работникам муниципальных образований оперативно устранить эти недостатки, не допускать образования неустраняемых нарушений.

Таким образом, внедрение непрерывного аудита исполнения местных бюджетов частично позволяет решить и проблему обучения кадров органов местного самоуправления.

Нет сомнения, что широкое внедрение непрерывного удаленного аудита местных бюджетов послужит укреплению финансовых основ местного самоуправления, создаст предпосылки для обеспечения прозрачности местных бюджетов, что, соответственно, повысит ответственность органов местного самоуправления за качественное исполнение возложенных на них функций, за эффективное использование общественных финансовых и материальных ресурсов.

В настоящее время уже начата разработка программного обеспечения, не только автоматизирующего бюджетный учет, но и реализующего непрерывный удаленный аудит исполнения местных бюджетов. Первый реальный этап открывает внешним аудиторам (контрольно-счетным органам) возможность получать в электронном виде оперативную финансовую отчетность о ходе исполнения местного бюджета, о выполнении муниципалитетом переданных ему государственных полномочий. Одновременно на выбранной пилотной зоне проводится пробная отработка данного подхода.

Следует отметить, что основные трудности внедрения данного подхода связаны не столько с технической сложностью его реализации, сколько с организационной сложностью его внедрения: не спешат органы местного самоуправления «реализовать на практике принципы прозрачности муниципальных финансов». Этому, в частности, способствует и отсутствие в российском законодательстве норм, обязывающих исполнителей-распорядительные органы местного самоуправления регулярно предоставлять органам внешнего финансового контроля субъекта Российской Федерации оперативную информацию об исполнении местных бюджетов, и недостаточная развитость российского граж-

данского общества, слабо отстаивающего свои права на объективный контроль за управлением общественными финансовыми и материальными ресурсами.

Очевидно, необходима определенная работа законодателей и на федеральном уровне, и на уровне субъектов Российской Федерации и на местном уровне, чтобы указания Президента Российской Федерации относительно прозрачности муниципальных финансов были повсеместно воплощены в жизнь. Это, безусловно, позволит укрепить ответственность органов местного самоуправления за качество исполнения возложенных на них функций, укрепит доверие граждан к местному самоуправлению.

Укрепляя ответственность органов местного самоуправления за качество исполнения возложенных на них функций, налаживая действенный контроль за распоряжением местными финансовыми и материальными ресурсами, следует помнить, что ответственность и контроль не являются самоцелью. Они – лишь инструмент повышения значимости органов местного самоуправления, укрепления их престижа в глазах населения муниципальных образований, повышения доверия населения к публичной власти в целом.

Литература

1. Федеральный закон от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 06.10.2003, №40, ст. 3822.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 года №145-ФЗ (в редакции от 19.12.2006 года №238-ФЗ) // «Собрание законодательства РФ», 25.12.2006, №52 (2 ч.), ст. 5504.

Шлейников Владимир Иванович

РЕЦЕНЗИЯ

Рецензируемая статья рассматривает актуальную для современной России проблему реализации внешнего муниципального финансового контроля за распоряжением финансовыми ресурсами местных бюджетов.

Для Российской Федерации местное самоуправление – ключевой институт демократического управления. И государство, и население крайне заинтересовано в эффективном функционировании этого института.

Вместе с тем дееспособность местного самоуправления, полноценное исполнение возлагаемых на него функций во многом определяется тем, насколько закононо и эффективно органы местного самоуправления используют имеющиеся в их распоряжении финансовые и материальные ресурсы, насколько целевым образом они используют средства, переданные муниципалитетам на осуществление государственных полномочий.

Внутренний финансовый контроль, осуществляемый самими муниципалитетами и подотчетных их руководству, не всегда является надежной защитой от злоупотреблений с ресурсами местных бюджетов, что часто самым негативным образом сказывается на качестве жизни жителей муниципальных образований, на социальном самочувствии общества.

В то же время, большое количество муниципальных образований в России (более 24 000), их распределение по огромной территории, являются существенным препятствием для реализации всеобъемлющего внешнего финансового контроля за распоряжением средствами местных бюджетов.

В статье автор предлагает, возможно, единственное экономически оправданное решение данной проблемы: на основе современных информационно-коммуникационных технологий реализовать постоянный дистанционный мониторинг (постоянный дистанционный аудит) использования средств местных бюджетов.

Автор предлагает конкретные пути реализации такого постоянного мониторинга (аудита), показывает его рентабельность.

Все отмеченное позволяет сделать вывод, что рассматриваемая статья В.И. Шлейникова отражает результаты теоретически ценного и практически важного исследования и может быть опубликована в журнале «Аудит и финансовый анализ».

Невежин В.П., к.т.н., профессор кафедры математического моделирования экономических процессов Финансовой академии при Правительстве Российской Федерации

**1.4. INNOVATION APPROACH TO
A SOLUTION OF A PROBLEM OF
A REALIZATION IN RUSSIA
EXTERNAL AUDIT
MANAGEMENTS BY FINANCIAL
RESOURCES IN THE
MUNICIPALITIES**

V.I. Shleinikov, the Adviser of the Accounts Chamber of
the Russian Federation

The paper investigates the problem of a realization in Russia external audit managements by financial resources in the municipalities. This problem is very actual for modern Russia, but the huge number of municipalities essentially complicates it a solution. In a paper the author offers new approach to a realization of audit managements by financial resources in the municipalities based on use of modern information and communication technology, methods of continuous and remote audit.