

1.5. СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В РОССИИ

Шинкарева О.В., к.э.н., доцент кафедры
управления общественным сектором

*Российская академия государственной
службы при Президенте РФ*

В статье рассматриваются состояние муниципального финансового контроля в нашей стране. Автором выделяются тенденции его развития в контексте проходящих в государстве преобразований в сфере административного управления, и изменении роли местного самоуправления как базы муниципального финансового контроля.

В настоящее время в Российской Федерации продолжают широкомасштабные реформы, отражающие новые концепции государственного и муниципального управления. Данные новации приводят к изменению роли муниципального финансового контроля, его методов и форм осуществления. В данной статье хотелось бы проанализировать текущие тенденции развития в области контроля за местными финансами. Прежде, чем сделать это, необходимо рассмотреть аспекты формирования в РФ самостоятельности местного самоуправления, являющегося базой для развития и становления муниципального финансового контроля.

В процессе реформирования можно выделить несколько этапов. Первый исторический этап, во время которого были законодательно закреплены основы самостоятельности местного самоуправления, приходился на 1990-1994 гг. Началом реформирования можно считать закон, принятый еще в Советском Союзе, «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», говорящий об общих принципах организации самоуправления, но не определяющий относятся ли они к государственной власти [14].

Данный пробел исправила Конституция РФ, в которой была официально закреплена самостоятельность органов местного самоуправления в управлении собственностью, в формировании, утверждении и исполнении местного бюджета, установлении местных налогов и сборов, а также их отделенность от государственной власти [1, с. 132]. Важным документом, относящимся к данному этапу, является и закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР», определяющий его институциональные основы [13].

Закон «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономных областей и автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления» ввел принцип самостоятельности местных бюджетов [15].

Данные преобразования отделили местную власть от государственной, создали предпосылки возникновения самостоятельности местных образований, тем самым, создавая поле для возникновения муниципального финансового контроля как самоконтроля за местными финансами.

На следующем этапе проведенных реформ, охватывающем 1995-1998 гг., были приняты несколько важных для развития территорий законодательных актов.

Это Федеральные законы «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» [6] и «О финансовых основах местного самоуправления в РФ» [4]. Они закрепили финансовые основы местного самоуправления: раскрыли источники формирования и направления расходования финансовых ресурсов муниципалитетами, а также основы их бюджетного процесса. В 1998 г. РФ ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления, тем самым, подтвердив обязательность применения норм, гарантирующих независимость местных властей в пределах своих полномочий и их право на собственные источники ресурсов, достаточные для их выполнения. Все это привело к дополнительному самостоятельному контролю со стороны территориальных органов власти в дополнение к государственному контролю на местах за фондами денежных средств по определенным направлениям. Несомненно, это можно отметить как положительный момент в развитии муниципального финансового контроля. Однако в это же время был внедрен принцип компенсации дополнительных расходов, возникающих в результате решений государственной власти, связанных с тратой средств местного бюджета. При этом не предусмотрен механизм данной компенсации. Соответственно, передача расходов по так называемым нефинансируемым мандатам заработной платы бюджетников, обязательств предоставления образовательных и медицинских услуг, льгот по оплате жилищно-коммунального хозяйства и т.д. с федерального на муниципальный уровень привела к возникновению больших дефицитов местных бюджетов, и, как следствие, финансово невозможности муниципалитетов выполнить данные им расходные обязательства. Это можно оценить как негативный фактор становления муниципального финансового контроля, так как при невозможности выполнения непосильных возложенных на территории обязательств в условиях отсутствия наказания за данные действия у местных властей сформировалась привычка необязательности их выполнения, а у общественности – мнение о неэффективности контроля и всего местного управления.

Третий этап реформ, проходивший с 1999 г. по конец 2003 г., тесно связан с принятыми Бюджетным и Налоговым кодексами РФ, в которых, к сожалению, не учтена финансовая независимость местного самоуправления. Вектор данного этапа был направлен в сторону концентрации большинства налоговых доходов на федеральном уровне, и, в противоречие этому, передаче расходных полномочий на нижестоящие. Это привело к дальнейшему снижению собственных доходных источников муниципалитетов и росту зависимости их бюджетов от трансфертов из региональных и федерального бюджетов. Естественно, такой подход способствовал низкой управляемости местными финансами, сужению базы муниципального финансового контроля и фактически его декоративности: все решения, как и контроль, поступали «на места» «сверху».

С конца 2003 г. реформа местного самоуправления входит составной частью в начавшуюся административную реформу, тесно связанную с бюджетной. Поэтому остановимся на них более подробно, начав с административной реформы, пожалуй, самой близкой по времени к аналогичным административным реформам в развитых странах: РФ начала ее со сравнительно небольшим отставанием от Запада (в них она идет с кон-

ца 1970-х гг., пик же пришелся на первую половину 1990-х), уже пройдя через «сито» рыночных реформ. Образцом для подражания РФ взяла страны, в которых уже сформировалась система государственного управления, основанная на активном внедрении принципов и технологий бизнес-управления. Это Канада, Новая Зеландия, Великобритания, Германия, Австрия и др., в которых концепция государственного администрирования, соответствовавшая доиндустриальной и индустриальной ступеням развития, сменилась концепцией нового государственного менеджмента. Он более соответствует позднеиндустриальной стадии развития общества в условиях глобализации.

Организация экономического сотрудничества и развития так характеризует парадигму нового государственного менеджмента:

- распределение ответственности при обеспечении гибкости;
- обеспечение процедур, контроля, оценки;
- развитие конкуренции и выбора;
- предоставление ответственных услуг;
- улучшение управления человеческими ресурсами;
- оптимизация информационных технологий;
- улучшение качества регулирования;
- усиление наблюдательных функций центра [20, с. 18].

Эта парадигма отразилась в следующем способе реформирования: произошло делегирование части государственных полномочий бизнесу, заключаемое в снижении государственного регулирования экономики, уменьшении государственного производства в результате реализации приватизационных программ, снижении налоговой нагрузки на бизнес с одновременным сокращением государственного финансирования экономики (за исключением важных для отдельного государства ряда отраслей). Это должно было предоставить возможность концентрации государственных усилий и ресурсов в социальной области и административной сфере. В социальной области был декларирован поворот в сторону стимулирования развития человеческих ресурсов и усиления ответственности самих граждан за свою территорию, для чего была осуществлена децентрализация государственной власти: произошла передача на более низкий уровень (региональным и местным властям) значительной части социальной политики, в частности, в здравоохранении, образовании, вопросах социальной защиты, борьбы с безработицей и т.д. Центр же больше внимания стал уделять разработке стратегического плана развития государства и контролю за ходом его выполнения.

В итоге получилась цепочка административного реформирования, в которой увязано несколько звеньев.

- Первое – формулировка целей государственного управления и корректировка полномочий высших органов исполнительной власти в соответствии с ними, а также вывод необходимых промежуточных результатов деятельности власти на этой основе.
- Второе – делегирование части «нецелевых» полномочий высших органов власти образованным автономным агентствам (являющихся подобием коммерческих фирм, «выпускающих» продукцию – стандартизированные государственные и муниципальные услуги¹) вместе с бюджетными средствами на их выполнение, объем поступлений

¹ В соответствии с законодательством России под государственными (муниципальными) услугами (работами) понимаются услуги (работы), оказываемые (выполняемые) в соответствии с государственным (муниципальным) заданием органами государственной власти (органами местного самоуправления), бюджетными учреждениями, иными юридическими лицами [2, с. 6].

которых зависит от эффективности выполнения переданных задач.

- Третье звено – внедрение стандартов оказания услуг, оказываемых органами власти и автономными агентствами физическим и юридическим лицам, на основании выполнения которых и определяется эффективность их деятельности, от которой зависит заработная плата их сотрудников.

РФ, взяв за основу данную схему реформы, с учетом национальной специфики, включила в свою реформу следующие пункты.

- Во-первых, она изменила положение исполнительной власти в структуре органов государственного управления.
- Во-вторых, произвела децентрализацию властных полномочий федеральных органов исполнительной власти с одновременным изменением их структуры. Данный аспект реформы прямо затронул муниципальную власть, перераспределив полномочия и источники ресурсов между федеральной, региональной и местной властью.
- В-третьих, конкретизировала содержание государственной и муниципальной услуг и провела их стандартизацию и изменила порядок предоставления, и на этой основе ввела новые регламенты деятельности министерств и ведомств, а также оценку их работы на основе показателей эффективности управления.

Данные преобразования и задали текущий вектор развития муниципального финансового контроля. Имея своей целью создание условий для эффективного управления муниципальными финансами, они значительно изменили как базу, так и сами виды, формы и методы контроля.

В первую очередь укажем на тенденции внедрения элементов аудита, их соответствие сфере муниципального нормотворчества. Это особенно актуально для РФ, так как в нашем обществе очень высок уровень правового нигилизма. За 2007 г., по данным Генеральной прокуратуры РФ, выявлено 120 тыс. незаконных муниципальных актов, а в 1-м квартале 2008 г. – 42 тысячи [18]. Развитие контроля муниципального законодательства становится возможным благодаря совместным усилиям органов государственного контроля со стороны субъектов Федерации и муниципального контроля со стороны территорий путем создания единого правового пространства в виде формирования регистров муниципальных правовых актов в субъектах РФ, которые впоследствии объединяются в федеральный. Законодательную базу этой новации составляет постановление Правительства РФ «О ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов» от 10 сентября 2008 г. №657, вступившее в силу с 1 января 2009 г., и принятые на его основе федеральные и региональные нормативные акты.

Целью создания регистров является учет всех муниципальных правовых актов РФ, обеспечение контроля за их соответствием действующему законодательству и предоставление информации, содержащейся в них, широкому кругу пользователей. Ведение регистра на уровне региона осуществляется исполнительным органом государственной власти региона. Контроль заключается в возможности проведения их юридической экспертизы, во время которой осуществляется проверка муниципального нормативного правового акта на предмет соответствия Конституции РФ, федеральным законам, иным нормативным правовым актам РФ, Уставу субъекта РФ, а также его законам и иным нормативным правовым актам. По результатам юридической экспертизы муниципальных нормативных правовых актов готовится экс-

пертное заключение о его соответствии или несоответствии вышестоящему законодательству. В случае выявления несоответствия муниципального правового акта законодательству, экспертное заключение направляется для рассмотрения органу местного самоуправления, принявшему указанный документ. Он в свою очередь обязан информировать орган, ответственный за ведение регистра, о результатах его рассмотрения. Предложения, изложенные в экспертном заключении, могут быть направлены и в федеральные органы государственной власти и в органы государственной власти субъекта для принятия соответствующего решения в соответствии с законодательством. Все регистры муниципальных правовых актов объединяются в федеральный регистр, который ведет Научный центр правовой информации при Министерстве юстиции РФ. Их ведение дает возможность муниципальным образованиям знакомиться с нормативными правовыми актами соседних территорий и использовать их опыт при разработке собственных документов. Повсеместное внедрение дает возможность выявления перспективных направлений законодательства, пробелов в муниципальном законодательстве, будет способствовать развитию правовой культуры и информационной открытости.

Во многих регионах РФ работа по ведению регистров началась. Например, с 1 января 2009 г. вступил в силу Закон Московской области «О регистре муниципальных правовых актов Московской области» от 5 декабря 2008 г. №193/2008-ОЗ, который регулирует общественные отношения, связанные с организацией и ведением регистра муниципальных нормативных правовых актов Московской области. В Москве ведение регистра осуществляется в соответствии с Законом г. Москвы «О порядке ведения Регистра муниципальных нормативных правовых актов Москвы» от 22 октября 2008 г. №49. Многие аналогичные законы приняты в других субъектах РФ.

В области контроля движения муниципальных фондов денежных средств можно выделить следующие направления развития муниципального финансового контроля:

- контроль принятия и исполнения местного бюджета;
- развитие и расширение сферы применения программно-целевых методов бюджетного планирования, позволяющих в режиме реального времени управлять финансами муниципалитета и контролировать их;
- контроль среднесрочного финансового планирования и планирования долгосрочных целевых программ.

Предварительный контроль принятия местного бюджета осуществляется со стороны представительных органов местной власти в ходе обсуждения и утверждения проектов решений о бюджете и иных проектов решений по бюджетно-финансовым вопросам. Цель контроля – определить реальную возможность получения доходов бюджета, обоснованность расходования средств и возможность исполнения бюджета в данном виде. Проект решения о бюджете и сопутствующие ему документы оцениваются на непротиворечивость вышестоящему и местному законодательству; достоверность основных параметров прогноза социально-экономического развития муниципалитета и показателей проекта местного бюджета, их соответствие приоритетам муниципальной социально-экономической политики. В дополнение к этому анализируется перспективная эффективность расходов от запланированных целевых программ. По итогам контроля происходит принятие или отклонение

проекта бюджета, и разрабатываются предложения по усовершенствованию бюджетного процесса. Годовые отчеты об исполнении местных бюджетов также подлежат утверждению муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования с указанием общего объема доходов, расходов и дефицита (профицита) бюджета. Обязательна внешняя проверка годового отчета об исполнении местного бюджета, которая осуществляется органом муниципального финансового контроля или представительным органом муниципального образования.

Для повышения эффективности качества управления местными финансами Департамент межбюджетных отношений Министерства финансов РФ выпустил сборник модельных правовых актов для обеспечения бюджетного процесса в муниципальных образованиях. Он охватывает такие сферы деятельности муниципалитета, как бюджетный процесс, бюджет муниципального образования на очередной финансовый год, перспективный финансовый план, контрольный орган муниципального образования, процесс установления местных налоговых, неналоговых доходов и сборов и т.п. Данные акты облегчают муниципалитетам принятие собственного законодательства в различных областях, в частности, в сфере контроля за движением муниципальных финансов.

В отечественное законодательство внедряется закрепление процедур взаимодействия органов муниципалитетов с различными государственными органами в части обмена ими информацией. Это помогает территориям в организации предварительного, текущего и последующего контроля движения местных фондов денежных средств. В качестве примера можно привести сотрудничество территориальных органов налоговой службы с органами местного самоуправления, законодательной базой которого является постановление Правительства РФ «О порядке взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления с территориальными органами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области налогов и сборов» от 12 августа 2004 г. №410. Основная задача – обеспечение муниципалитетов информацией для бюджетного планирования и контроля в части администрируемых Федеральной налоговой службой налогов и сборов. Ее территориальные органы обязаны передавать в финансовые органы местных администраций следующую информацию:

- о начислениях в целом по видам налогов, сборов и иных обязательных платежей;
- об уплаченных суммах в целом по соответствующим видам налогов, сборов и иных обязательных платежей;
- о суммах задолженности, недоимки, отсроченных (расстроченных), реструктурированных и приостановленных к взысканию налогов, сборов, пеней и штрафов в целом по соответствующим видам налогов, сборов и иных обязательных платежей;
- о налоговой базе и структуре начислений по налогам и сборам, формирующим доходы местных бюджетов, по муниципальным образованиям;
- о налоговой базе и структуре начислений по налогам и сборам, формирующим доходы бюджетов субъектов РФ, по муниципальным образованиям [9].

Согласно правилам взаимодействия, передача и прием информации осуществляется в электронном виде, благодаря чему обеспечивается оперативность обмена и создается возможность текущего контроля налоговых доходов местными администрациями. Однако у получаемой отчетности есть и значительный недостаток –

ее неполнота. Территориальные органы Федеральной налоговой службы предоставляют сведения только по администрируемым ими плательщикам. По крупнейшим плательщикам данные находятся в межрегиональных налоговых инспекциях, и, соответственно, не направляются в органы местной администрации. Из-за этого поступающая в муниципальные образования информация по налогам и сборам является неполной. Для устранения этого пробела необходимо внести в вышеуказанное постановление Правительства РФ норму об обязанности межрегиональных налоговых инспекций предоставлять в финансовые органы местных администраций соответствующих муниципальных образований сведений об администрируемых ими налогах и сборах, поступающих в местный бюджет.

Происходит прогресс в развитии отношений между отделениями управления Федерального казначейства и местными администрациями. Ранее в каждом муниципалитете существовал свой перечень передаваемой информации и параметры обмена, определяемые соглашением между управлением и финансовым органом. С 1 января 2006 г. содержание информации и условия ее передачи стали определяться для всех территорий единым приказом Федерального казначейства «Об утверждении Порядка кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов территориальными органами Федерального казначейства» от 22 марта 2005 г. №1н. В настоящее время параметры информационного обмена устанавливает приказ Федерального казначейства «О порядке кассового обслуживания исполнения федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ местных бюджетов и порядке осуществления органами Федерального казначейства отдельных функций финансовых органов субъектов РФ и муниципальных образований по исполнению соответствующих бюджетов» от 10 октября 2008 г. №8н. В соответствии с ним в финансовый орган местной администрации передается информация по доходам и расходам местных бюджетов, позволяющая организовать текущий контроль исполнения бюджета. Дополнительно к этому в приказе установлена необходимость контроля за перечислением средств из органов казначейства в местные бюджеты путем ежемесячной (не позднее третьего рабочего дня месяца, следующего за отчетным) сверки сумм кассовых выплат из бюджета и кассовых поступлений на единый счет бюджета путем предоставления казначейством финансовому органу ежемесячных сводных ведомостей по кассовым выплатам и поступлениям, а также ведомости по кассовым выплатам из бюджетов. Закреплена и обязанность казначейства передавать участникам бюджетного процесса сведения об операциях, осуществленных подведомственными им бюджетными учреждениями. Ежемесячно и дополнительно по письменному запросу за требуемый период предоставляются сводные данные по лицевым счетам подведомственных учреждений главных распорядителей (распорядителей), главных администраторов (администраторов источников финансирования дефицита бюджета с полномочиями главного администратора), реестр принятых на учет бюджетных обязательств, сформированные в разрезе подведомственных участников бюджетного процесса, кодов бюджетной классификации и (или) иных аналитических признаков [12, гл. 8].

Можно отметить тенденцию внедрения информационных технологий в процесс управления финансами

муниципалитета, что позволяет в значительной мере облегчить их контроль. Информационные технологии на основе полученных внутренних данных бюджетного учета и сведений, поступающих извне (налоговая служба, органы казначейства и т.п.) позволяют провести многовариантные расчеты и сформировать на основании заданных параметров планирования текущий или среднесрочный финансовый план, местный бюджет на требуемый период. Интеграция таких комплексов с программами ведения бюджетного учета в муниципалитетах позволяет оперативно контролировать выполнение планов, а также дает возможность проведения анализа эффективности управления и, в случае необходимости, принятия каких-либо корректирующих мер. В качестве примеров таких технологий можно привести программный комплекс «САПФИР» (система анализа и планирования финансов региона), созданный Центром информационных и финансовых технологий, и комплекс программных продуктов «Единая система управления муниципальным образованием», созданный научно-производственным объединением «Криста».

Конечно, данные новации существенно облегчают как контроль, так и управление финансами территории. Однако у них есть и недостатки. Внедрение этих комплексов платное, и не все муниципалитеты (особенно сельские поселения, обычно значительно ограниченные в средствах) могут их внедрить. Следующий недостаток – эти комплексы достаточно разнородны по своему содержанию, и, соответственно, их невозможно прямо интегрировать в единую систему, например, ассоциации муниципалитетов или субъекта России. Это значительно сужает возможности заимствования положительного опыта контроля в одном муниципалитете другим, а также делает невозможным оперативный мониторинг и анализ эффективности деятельности всех муниципалитетов в данном регионе. По нашему мнению, для улучшения контроля за муниципальными финансами и повышения качества управления ими необходимо принять государственную программу по внедрению единого программного комплекса по управлению финансами территории во всех муниципальных образованиях РФ.

В области контроля принятия и исполнения местного бюджета акцентируем внимание на усилении внутреннего контроля, мониторинга и последующего внешнего аудита финансовых результатов². Внутренний контроль осуществляется в первую очередь бухгалтерской и иными финансовыми службами. Без грамотной организации бухгалтерского учета невозможно организовать эффективный контроль операций с ресурсами. Бухгалтерия осуществляет как предварительный и текущий, так и последующий контроль. Перед совершением операций она проверяет их законность и целевой характер расходования средств, во время исполнения – точность оформления документов, после совершения операции – правильность ее отражения, группировки в составе себе подобных и отражения в финансовой отчетности. Как уже отмечено нами в предыдущем параграфе, для повышения прозрачности управления муниципальными ресурсами были внедрены единые стандарты по операциям с ними путем реформы бюджетного учета. Это

² Данные положения отражены в Концепции реформирования бюджетного процесса, принятой постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. №249.

унифицирует контроль исполнения местного бюджета, выполнения целевых программ. Приближение отечественного бюджетного учета к мировым стандартам имеет своей целью закрепить такую методику его ведения, которая при грамотной организации позволит оперативно получить всю информацию, необходимую для контроля местных финансов в части не только законности и целесообразности их использования, но и эффективности управления ими, анализа результатов финансовой деятельности, составления проекта бюджета и среднесрочного финансового плана и их исполнения.

Значительным недостатком предыдущей системы бюджетного учета была невозможность ее интеграции с бюджетной классификацией, что делало непригодными данные учета для анализа состояния активов и обязательств бюджетной системы и соотношения их с текущими операциями по исполнению бюджета. Также в старой системе учета были разделены исполнение бюджета и учет в бюджетных учреждениях, что вело к созданию двух различных баз данных и не давало возможности единого учета всех активов и пассивов муниципалитета. Существенный недостаток заключался и в недостаточном контроле за целевым использованием бюджетных средств – предыдущая система не предусматривала их санкционирование внутри рамок бюджетного учета (отражение данных операций происходило за рамками учета), в результате чего происходило нарушение такого принципа бюджетного законодательства, как санкционирования всех расходов бюджетных учреждений. Следовательно, при использовании финансовой отчетности было усложнено осуществление мониторинга финансового состояния муниципалитета как единой институциональной единицы, целевого контроля бюджетных расходов, контроля эффективности, а также составления проекта бюджетов.

В целях реализации внедряемой концепции БОР, и устранения вышеперечисленных недостатков, была утверждена новая Инструкция по бюджетному учету [10], которую затем сменила другая [11], развивающая и дополняющая предыдущую. Главным кардинальным изменением стал новый План счетов бюджетного учета, интегрированный с бюджетной классификацией, позволяющий отражать на основе кодов бюджетной классификации начальные остатки активов и пассивов конкретного вида, их движение и, соответственно, конечные остатки в любой момент времени, что дает возможность мониторинга и анализа любых финансовых операций в сфере муниципального управления. Новый План счетов объединил также две отдельные системы учета в бюджетных учреждениях и учета исполнения бюджета в одну путем выделения для них отдельных, но методически связанных участков. Это дает возможность учета всех активов и пассивов муниципалитета в единой связке, тем самым, создавая базу контроля за всей финансовой деятельностью субъектов территории в целом. Дополнительный контроль внутри системы создает и такое новшество, как появление раздела «Санкционирование расходов бюджета», включающее в себя счета, отражающие лимиты бюджетных обязательств, принятые бюджетные обязательства текущего года и бюджетные ассигнования.

Данные новшества привели к возможности быстрого и эффективного осуществления внутрихозяйственного контроля как в бюджетных учреждениях, так и в финансовых органах и позволили организовать внешний кон-

троль за всей деятельностью муниципалитета как единой системы, а также создали базу для проведения аудита эффективности. Таким образом, из одной рассматриваемой нами тенденции развития муниципального финансового контроля – повышение прозрачности управления муниципальными финансами логически вытекает следующая – внедрение элементов контроля эффективности. Здесь нами выделяются два аспекта:

- первый – введение обязательности доклада глав местных администраций городских округов и муниципальных районов о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности их деятельности;
- второй – внедрение аудита эффективности в практику работы муниципальных органов финансового контроля.

Оценка эффективности деятельности глав местных администраций городских округов и муниципальных районов происходит в соответствии с перечнем основных и дополнительных показателей, характеризующих уровень жизни населения, состояние здравоохранения, образования и инфраструктуру муниципалитетов, которые приведены в Указе Президента РФ от 28 апреля 2008 г. №607 и распоряжении Правительства РФ от 11 сентября 2008 г. №1313-р, ссылки на которые давалась в первом параграфе данной главы. Впервые отчет, содержащий данные показатели, должен был составляться за период 2008 г. всеми главами местных администраций городских округов и муниципальных районов.

Постепенно происходит внедрение в практику работы муниципальных контрольно-счетных органов и аудита эффективности. В качестве примера можно привести аудит эффективности бюджетных расходов на муниципальное здравоохранение, проведенный в Гатчинском муниципальном районе Ленинградской области в 2007 г. По результатам проведенного аудита произошло изменение структуры и штатной численности Центральной районной клинической больницы, что выразилось в сокращении годового фонда оплаты труда на 3,5 млн. руб. [19]. Ярким примером может являться и городской округ «Город Калининград». По итогам контрольной работы за 2008 год контрольно-счетной комиссией выявлено нарушений бюджетного законодательства на сумму более 170 млн. руб., из них неэффективного использования – свыше 104 млн. [17].

Развивается и методология аудита эффективности. В настоящее время Счетной палатой РФ издан Стандарт финансового контроля 104 «Проведение аудита эффективности использования государственных средств». Как видно из названия, он освещает процедуры организации и проведения аудита эффективности только в области государственного сектора, но его можно, на наш взгляд, использовать и как образец для составления программ проведения муниципального аудита эффективности.

В области контроля расходов местного бюджета отметим усиление превентивной функции муниципального финансового контроля благодаря принятию Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21 июля 2005 г. №94-ФЗ, и сопутствующих ему нормативно-правовых актов. Данный закон стандартизировал процедуру муниципальных закупок, составляющих значительную долю расходов местных бюджетов (например, в 2007 г. доля муниципального заказа в расходах местных бюджетов ряда субъектов Федерации составляла от 30% до 50%).

Основной положительный аспект этого закона – введение единого порядка размещения заказа для муниципальных заказчиков путем проведения торгов в форме конкурса, аукциона или без проведения торгов путем запроса котировок, у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), на товарных биржах. Закон устанавливает единый перечень требований к участникам торгов, вводит закрытые критерии оценки конкурсной документации, обязательность публикации информации о закупках в средствах массовой информации и на официальных сайтах. Для улучшения качества закупок и снижения количества нарушений при их организации с 1 января 2009 г. законодательно введена обязательность включения в состав комиссии по размещению заказов не менее одного лица, прошедшего профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере размещения заказов для государственных или муниципальных нужд, а с 1 января 2010 г. – не менее двух лиц.

Происходит внедрение в сферу муниципального заказа интернет-технологий, призванных повысить прозрачность управления муниципальными закупками, расширить возможности информирования потенциальных поставщиков услуг и облегчить им доступ к участию в процессе муниципальных закупок, тем самым расширяя их круг, стимулируя конкуренцию, и, в конечном итоге, содействуя получению органами муниципальной власти наиболее качественных услуг. В дополнение к официальному печатному изданию в интернете должна быть информация о муниципальных закупках: об объявленных конкурсах и котировках, требованиях к участникам, перечень документов для участия в них, сроки регистрации, процедура определения победителя, разъяснения. С 2011 г. эта информация помещена на официальном сайте РФ, созданном для размещения информации о государственных и муниципальных закупках, а использование для этих целей печатных изданий необязательно. «Перенос» информации о муниципальных закупках в сферу интернет-технологий содействует повышению ее прозрачности и доступности для потенциальных участников, а заодно эффективному контролю за расходованием местных ресурсов.

Тенденция стандартизации видна и в методологии муниципальных закупок. Департаментом межбюджетных отношений Министерства финансов РФ принят Модельный муниципальный правовой акт о порядке формирования, размещения, исполнения и контроля за исполнением муниципального заказа. Он стандартизирует процессы как непосредственно самих закупок, так и контроля за размещением и исполнением муниципального заказа. Согласно этому акту, контроль за выбором способа закупки, правильностью составления конкурсной документации, соблюдением установленных требований к организации и проведению конкурса и выбору поставщика осуществляет орган местной администрации, ответственный за экономическую политику. На этапе исполнения муниципального заказа сам заказчик осуществляет контроль за своевременностью поставок и соответствием поставленной продукции техническим и иным характеристикам. Появляются также элементы контроля эффективности системы муниципальных закупок согласно определенным в акте показателям и их оптимальным значениям (к ним Департамент отнес среднее количество поставщиков, участвующих в одном

конкурсе или котировке, удельный вес продукции, закупленной в соответствии с этими мероприятиями в общей стоимости муниципальных закупок, среднее количество жалобований на мероприятия, затраты на организацию конкурса на 1 руб. контрактной цены, процент расторгнутых контрактов). На основе проведенных контрольных и оценочных мероприятий орган местной администрации, ответственный за экономическую политику, ежегодно направляет главе администрации отчет об исполнении муниципального заказа и предложения по повышению эффективности муниципальных закупок.

Эти действия направлены на борьбу с коррупцией и повышение конкуренции между поставщиками, что принесло положительные результаты в виде более эффективного расходования муниципальных ресурсов: эксперты отмечают снижение относительной доли потерь от завышения цен по сравнению с рыночными при бюджетных закупках. К такому выводу, в частности, пришли составители «Национального рейтинга прозрачности закупок», осуществляемого по инициативе Национальной ассоциации участников электронной торговли и Межрегионального общественного движения «Против коррупции» при поддержке комиссии Государственной Думы по противодействию коррупции, Федеральной антимонопольной службы и Счетной палаты РФ [16].

Реформирование сложной системы бюджетных закупок не может быть проведено в кратчайшие сроки и без больших трудностей. Необходимо относительно долгое время для приспособления к новым условиям и совершенствованию законодательства: устранению в нем пробелов и противоречий³. Из нерешенных на данный момент проблем можно выделить несколько основных.

Во-первых, в законе произошло жесткое закрепление процедуры практически всех видов закупок⁴, что значительно усложнило доступ фирм на рынок муниципальных закупок и привело к сокращению числа участвующих в нем фирм, и, соответственно, снижению конкуренции.

Во-вторых, существует проблема оценки качества поставляемых товаров. В законе сказано, что требования к качеству определяются заказчиком, однако нет четкого объяснения товаров и услуг надлежащего и ненадлежащего качества. Это приводит к тому, что при закупках путем запроса котировок победителем признается участник размещения заказа, предложивший наиболее низкую цену контракта, при этом очень часто качество его товаров, работ, услуг тоже низкое, что не способствует эффективному использованию муниципальных ресурсов. По поводу конкурса ситуация чуть лучше: победитель выбирается по самой низкой цене в совокупности с такими характеристиками, как качество товара и квалификация участников (их значимость ограничена 20%, а в исключительных случаях – 45%), расходы на эксплуатацию и техническое обслуживание товара, сроки (периоды) поставки товара, выполнения работ, оказания услуг, срок предос-

³ В законодательство, регулирующее бюджетные закупки, постоянно вносятся значительные изменения и дополнения. Только в основополагающий закон № 94-ФЗ за четыре года его действия с даты его принятия до июля 2009 г. поправки вносились 12 федеральными законами.

⁴ Например, способ запроса котировок настолько жестко административно отрегулирован, что стал очень похож на конкурс.

тавления гарантии качества товара, работ, услуг, объем предоставления гарантий качества товара, работ, услуг. При этом все критерии, кроме цены, требуют дополнительной субъективной оценки. Это часто приводит к тому, что во избежание претензий проверяющих конкурсная комиссия смотрит только на цену товара в ущерб качеству.

В дополнение к этому требования закона к фирмам, участвующим в процессе муниципальных закупок, достаточно либеральные, что в сочетании с предпочтением низкой цены дает преимущество фирмам-однодневкам, созданным под хищение аванса или поставку контрафактной продукции, или просто к срыву закупок, когда добросовестный поставщик при конкуренции с фирмой-однодневкой или поставщиком товаров ненадлежащего качества вынужден снижать цену до минимума, при этом впоследствии при любом изменении рыночной конъюнктуры (которые происходят постоянно) не сможет выполнить свои обязательства. Это не только не способствует эффективному расходованию средств, но и часто приводит к срыву закупок, что может привести к частичной парализации работы в важных сферах деятельности (например, здравоохранении при срыве поставок лекарств). При этом рычаги воздействия на фирму в случае неисполнения или некачественного исполнения договора заключаются только во включении компании в реестр недобросовестных поставщиков. Эту меру легко обойти, создав под следующий конкурс новую фирму.

По нашему мнению, для защиты муниципальных заказчиков со стороны недобросовестных поставщиков необходимо ввести административную ответственность директора данной фирмы и обязать его заключать контракт лично или его уполномоченным лицом по нотариальной доверенности. В дополнение к этому важно ввести в реестр недобросовестных поставщиков и данные о руководителе компании. Это поможет избежать фирм-однодневок, созданных по утерянному и поддельным паспортам, а также сузит возможности организации новой фирмы для участия в процедурах муниципальных закупок со стороны руководителей недобросовестных поставщиков.

Тенденции стандартизации и повышения прозрачности управления муниципальными финансами можно выделить не только в сфере местного бюджета, принимаемого на один финансовый год, но и при планировании и исполнении среднесрочного финансового плана муниципального образования, под которым понимается документ, содержащий основные параметры местного бюджета (обычно на три года вперед), что позволяет спланировать развитие территории и создать базу мониторинга при его реализации. Обязанности по составлению данного плана и контроль за его реализацией несет местная администрация. Законодательно установлены обязательные статьи среднесрочного финансового плана:

- прогнозируемый общий объем доходов и расходов;
- объемы бюджетных ассигнований;
- распределение между муниципальными образованиями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности;
- нормативы отчислений от налоговых доходов в местные бюджеты, устанавливаемые (подлежащие установлению) муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований;
- дефицит (профицит) бюджета;

- верхний предел муниципального долга по состоянию на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом и каждым годом планового периода.

Важным аспектом предварительного контроля является и контроль принятия долгосрочных целевых программ. В соответствии с действующей редакцией Бюджетного кодекса РФ порядок принятия решений об их разработке, формировании и реализации устанавливается муниципальным правовым актом местной администрации муниципального образования. Администрация устанавливает и сроки реализации, и критерии оценки эффективности ее реализации. Выполнение программы также входит в ее обязанности.

В настоящее время сложилась ситуация, при которой в одних руках оказываются рычаги по планированию, реализации, критериям контроля и самому контролю долгосрочных целевых программ и среднесрочного финансового плана. Представительный орган местной власти не имеет права контроля среднесрочного финансового плана (он лишь предоставляется ему одновременно с проектом бюджета), а в сфере контроля долгосрочных целевых программ у него есть только право утверждения объема бюджетных ассигнований на реализацию долгосрочных целевых программ в составе ведомственной структуры расходов бюджета по соответствующей каждой программе статье расходов [2, с. 179]. Т.е. фактически нет независимого внешнего финансового контроля ни принятия, ни оценки эффективности выполнения, ни законодательного контроля основополагающих документов стратегического развития территории. На основании вышеизложенного нами предлагается законодательно закрепить право представительных органов местной власти в виде предварительного контроля утверждения среднесрочного финансового плана, долгосрочных целевых программ и также критериев оценки их эффективности, в виде последующего контроля: утверждения отчета об исполнении вышеуказанных документов.

Одним из источников местных финансовых ресурсов является муниципальная собственность. Контроль за ее сохранностью и эффективным использованием позволяет не только укрепить доходную базу бюджета, но и повысить эффективность предоставляемых с ее помощью социальных услуг. В настоящее время происходит процесс выделения собственности, необходимой для осуществления полномочий местными властями, и ее законодательное закрепление за территориями, при этом, соответственно, вся полнота ответственности за сохранность и эффективное использование муниципальной собственности возлагается на местные власти. Так, уже произошла передача контроля платежей за использование муниципальной собственности частными лицами с федерального (от территориальных инспекций Федеральной налоговой службы) на местный уровень (в финансовые отделы администрации). Однако отсутствие единых стандартов передачи и оформления имущества в муниципальную собственность и единой программы его последующего учета привело к тому, что этот процесс во многих регионах страны стал очень сложным и запутанным, в результате происходит затягивание процесса оформления муниципальной собственности (так, первоначально планировалось завершить все процедуры к 1 января 2009 г., однако срок пришлось перенести на 1 января 2012 г. [3, с. 22]). Это, в свою очередь, приводит к проблемам учета и контроля переданного имущества: значительная его часть не

оформлена, а оформленную трудно контролировать – в большинстве муниципалитетов учет полученной собственности ведется вручную из-за отсутствия специального программного обеспечения. Это приводит к усложнению самой процедуры контроля и дополнительным издержкам на него. Например, множество муниципалитетов столкнулись с проблемой учета арендных платежей, который раньше осуществляли инспекции Федеральной налоговой службы. Из-за отсутствия специализированной программы многим муниципальным образованиям трудно организовать не только контроль оплаты данных платежей, но и рассчитать арендную плату и подготовить необходимые платежные документы, что, конечно, затрудняет эффективное управление муниципальным имуществом.

Более быстро развивается контроль за той частью муниципальной собственности, которая принадлежит унитарным предприятиям на праве хозяйственного ведения или оперативного управления. Органы местного самоуправления организуют контрольную деятельность в этой сфере. В частности, они определяют и контролируют порядок и сроки перечисления в муниципальный бюджет части чистой прибыли муниципального унитарного предприятия. В данной области теперь также усиливаются тенденции стандартизации контроля учета и отчетности. Департамент межбюджетных отношений Министерства финансов РФ составил модельный акт Положения о порядке перечисления муниципальными унитарными предприятиями в бюджет муниципального образования части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, в котором приводятся процедуры перечисления части прибыли, ее учет, контроль и ответственность за предоставление недостоверных данных и нарушение сроков перечисления прибыли.

Часть контрольных функций передается независимым аудиторам: в соответствии с Федеральным законом «Об аудиторской деятельности», обязательный аудит осуществляется аудиторскими организациями и индивидуальными аудиторами в отношении муниципальных предприятий, объем выручки от продажи которых за предшествовавший отчетному год превышает 50 млн. руб. или сумма активов их бухгалтерского баланса на конец предшествовавшего отчетному году, превышает 20 млн. руб. Для муниципальных унитарных предприятий законом субъекта РФ финансовые показатели могут быть снижены [5, с. 5]. Здесь же необходимо заметить, что и сама процедура выбора аудитора также подвергается контролю путем проведения торгов в форме открытого конкурса в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 21 июля 2005 г. №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

В заключение выделим основные тенденции развития муниципального финансового контроля в РФ. Основной из них можно считать стандартизацию отдельных позиций управления местными финансами, в частности: бюджетного процесса в муниципальных образованиях как необходимого элемента для организации эффективного контроля местных финансов, процедур взаимодействия органов муниципалитетов с отдельными государственными органами в части обмена ими информацией, процедур муниципальных закупок для усиления превентивной функции муниципального финансового

контроля. Хотелось бы отметить появление отдельных элементов аудита на соответствие (благодаря формированию единого правового пространства путем создания регистра муниципальных правовых актов в регионах) и аудита эффективности (внедрение отдельных его элементов в практику работы внешних муниципальных органов финансового контроля, а также оценка эффективности деятельности глав местных администраций городских округов и муниципальных районов на стандартизированной основе).

Предпосылками к дальнейшему развитию как внешне-го, так и внутреннего контроля можно назвать расширение сферы применения программно-целевых методов бюджетного планирования, позволяющих в режиме реального времени управлять и контролировать финансы муниципалитета, приближение бюджетного учета к международным стандартам, дающее возможность мониторинга финансового состояния муниципалитета как единой институциональной единицы и дополнительного целевого контроля бюджетных расходов, а также расширение сферы муниципального финансового контроля на собственность, необходимую для осуществления территориями своих полномочий, благодаря ее законодательному закреплению за муниципалитетами.

Литература

1. Конституция РФ [Текст] : принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. // Собр. законодательства РФ. – 2009. – №4. – Ст. 445.
2. Бюджетный кодекс РФ [Текст] : от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1998. – №31. – Ст. 3823.
3. О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ [Текст] : федер. закон от 25 дек. 2008 г. №281-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2008. – №52 ; ч. 1. – Ст. 6236.
4. О финансовых основах местного самоуправления в РФ [Текст] : федер. закон от 25 сент. 1997 г. №126-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1997. – №39. – Ст. 4464.
5. Об аудиторской деятельности [Текст] : федер. закон от 30 дек. 2008 г. №307-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2009. – №1. – Ст. 15.
6. Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ [Текст] : федер. закон от 6 окт. 2003 г. №131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2003. – №40. – Ст. 3822.
7. Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ [Текст] : федер. закон от 29 авг. 1995 г. №154-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1995. – №35. – Ст. 3506.
8. О мерах по повышению результативности бюджетных расходов [Текст] : постановление Правительства РФ от 22 мая 2004 г. №249 // Собрание законодательства РФ. – 2004. – №22. – Ст. 2180.
9. О порядке взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления с территориальными органами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области налогов и сборов [Текст] : постановление Правительства РФ от 12 авг. 2004 г. №410 // Собрание законодательства РФ. – 2004. – №33. – Ст. 3497.
10. Инструкция по бюджетному учету [Текст] : приказ М-ва финансов РФ от 10 февр. 2006 г. №25н // Бюллетень нормативных актов федер. органов исполнительной власти. – 2006. – №17.
11. Об утверждении Инструкции по бюджетному учету [Текст] : приказ М-ва финансов РФ от 30 дек. 2008 г. №148н // Российская газета. – 2009. – №39.
12. О порядке кассового обслуживания исполнения федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ местных бюджетов и порядке осуществления органами Федерального казначейства отдельных функций финансовых орга-

нов субъектов РФ и муниципальных образований по исполнению соответствующих бюджетов [Текст] : приказ Федер. казначейства от 10 окт. 2008 г. №8н // Бюллетень нормативных актов федер. органов исполнительной власти. – 2008. – №51.

13. О местном самоуправлении в РСФСР [Текст] : закон РСФСР от 6 июля 1991 г. №1550-1 // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного совета РСФСР. – 1991. – №29. – Ст. 1010.
14. Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР [Текст] : закон СССР от 9 апр. 1990 г. // Свод законов СССР. – 1990. – Т. 1. – С. 267.
15. Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе РФ, автономных областей и автономных округов, краев, областей, г. Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления [Текст] : закон РФ от 15 апр. 1993 г. №4807-1 // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного совета РФ. – 1993. – №18. – Ст. 635.
16. Климанов В.В. Бюджетные закупки на региональном и муниципальном уровне: нововведения и перспективы [Текст] / В.В. Климанов, А.В. Алтынцев // Финансы. – 2008. – №3. – С. 15-18.
17. Можей И.В. Эффективность расходования муниципальных средств [Текст] / И.В. Можей // Вестник АККОР. – 2009. – №1. – С. 105-111.
18. Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003-2008 гг. [Текст] : аналит. докл. Ин-та современного развития // Вопросы местного самоуправления. – 2009. – №2. – С. 17-35.
19. Соловьев А.В. Аудит эффективности расходов муниципального бюджета [Текст] / А.В. Соловьев // Вестник АККОР. – 2008. – №3. – С. 102-104.
20. Public management and administrative reform in Western Europe / edited by Walter J.M, Kickert. UK, Cheltenham, Edward Edgar Publ., 1997. 20 p.

Ключевые слова

Муниципальный финансовый контроль; тенденции; местное самоуправление; административная реформа; бюджетная реформа; муниципальные финансы; стандартизация; аудит; внешний контроль; внутренний контроль.

Шинкарева Ольга Владимировна

РЕЦЕНЗИЯ

Актуальность темы статьи не вызывает сомнений. Обобщение тенденций развития муниципального финансово контроля в нашей стране позволяет выявить его недостатки, резервы и возможности дальнейшего совершенствования, что будет способствовать более эффективному его внедрению в современную практику. Значение муниципального финансового контроля, безусловно, возрастает в виду различны факторов, проявляющихся в отечественной практике.

- Во-первых, в связи с повышением роли местного самоуправления.
- Во-вторых, необходимость большего финансового обеспечения его потребностей.
- В-третьих, новизной социально-экономических процессов, связанных с преодолением последствий финансово-экономического кризиса.

Научная новизна и практическая значимость. На основании проведенного анализа и выявления особенностей развития местного самоуправления автором выделены основные тенденции развития муниципального финансового контроля в Российской Федерации. В дополнение к этому им формулируются и предпосылки совершенствования как внешнего, так и внутреннего муниципального финансового контроля, раскрывается ряд интересных и перспективных направлений их распространения в отечественных условиях.

Заключение. Исследование логически завершено и представляет собой самостоятельный научный труд, который может быть рекомендован для опубликования в научном журнале.

Мацуляк И.Д., д.э.н., профессор, заслуженный деятель науки РФ, зав. кафедрой финансов и отраслевой экономики Российской академии государственной службы

1.5. MODERN LINES OF DEVELOPMENT OF MUNICIPAL FINANCIAL CONTROL IN RUSSIA

O.V. Shinkareva, Candidat of Economic Sciences,
Docent of «Management of Public Sector»

Russian Academy of public service at the president of Russian Federation

In the article are considered a condition of municipal financial control in our country. The author allocates tendencies of its development in a context of transformations passing in the state in administration managerial control sphere, and change of a role of local self-government as bases of municipal financial control.

Literature

1. The constitution of the Russian Federation (it is accepted by national voting of 12.12.1993) // of the legislation of the Russian Federation, 26.01.2009, №4, art. 445.
2. The budgetary code // Meeting of the legislation of the Russian Federation, 03.08.1998, №31, art. 3823.
3. The instruction on budgetary accounting. The order of the Ministry of Finance of Russia №25r from 10.02.2006. // Bulletin of regulations of federal organs of the executive authority. – 2006. – №17. – April, 24th.
4. About modification of separate legal acts of the Russian Federation. Federal act №281-FZ from 25.12.2008. //Meeting of the legislation of the Russian Federation, 29.12.2008, №52 (P.1), art. 6236.
5. About measures on increase of productivity of budgeted expenses. The governmental order of Russian Federation №249 from 22.05.2004. //Meeting of the legislation of the Russian Federation, 31.05. 2004, №22, art. 2180.
6. About local self-government in RSFSR. The law of RSFSR №1550-1 from 06.07.1991. //Sheets SND and BC RSFSR, 18.07.1991, №29, art. 1010.
7. About an order of interaction of public authorities of subjects of the Russian Federation and local government bodies with territorial bodies of federal organ of the executive authority, the representative in the field of taxes and tax collections. The governmental order of the Russian Federation №410 from 12.08.2004. // Meeting of the legislation of the Russian Federation, 16.08.2004, №33, art. 3497.
8. About an order of cash servicing of execution of the federal budget, budgets of subjects of the Russian Federation and local budgets and a procedure bodies of Federal exchequer of separate functions of financial bodies of subjects of the Russian Federation and municipal unions on execution of corresponding budgets. The order of Federal exchequer №8n from 10.10.2008. // Bulletin of regulations of federal organs of the executive authority. – 2008. – №51. – December, 22nd.
9. About financial bases of local self-government in the Russian Federation. The federal act №126-FZ from 25.09.1997. // Meeting of the legislation of the Russian Federation, 29.09.1997, №39, art. 4464.
10. Auditing. The federal statute №307-FZ, 30.12.2008. // Meeting of the legislation of the Russian Federation, 05.01.2009, №1, art. 15.
11. About the general of local self-government and a local economics in the USSR. The law of the USSR from 09.04.1990. // Statute book of the USSR. T.1. – M, 1990, art. 267.
12. About general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation. The federal act №131-FZ from 06.10.2003. // Meeting of the legislation of the Russian Federation, 06.10.2003, №40, art. 3822.
13. About general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation. The federal act №154-FZ from 28.08.1995. // Meeting of the legislation of the Russian Federation, 28.08.1995, №35, art. 3506.

14. About bases of the budgetary rights and the rights on forming and use of off-budget funds representative and executive powers of the government of republics as a part of the Russian Federation, autonomous regions and edges, areas, cities of Moscow and St.-Petersburg, local government. The law of the Russian Federation №4807-1 from 15.04.1993. // Sheets SND and BC the Russian Federation, 06.05.1993, №18, art. 635.
15. About the statement of the Instruction on budgetary accounting. The order of the Ministry of Finance of Russian Federation №148n from 30.12.2008. // Russian newspaper. – 2009. – №39. – March, 06th.
16. V.V. Klimanov, A.V. Altyntsev. Budgetary purchase at regional and municipal level: innovations and prospects. // Finance. – 2008. – №3. – P. 15-18.
17. I.V. Mozei. Efficiency of an expenditure of municipal means. // Bulletin AKCOP. – 2009. – №1. – P. 105-111.
18. The Russian local self-government: results of municipal reform 2003-2008. Analytical report of Institute of modern development. // Local self-government Questions. – 2009. – №2. – P. 17-35.
19. A.V. Soloviev. Performance audit of expenses of the local budget. // Bulletin AKSOR. – 2008. – №3. – P. 102-104.
20. Public Management and Administrative Reform in Western Europe / edited by Walter J.M, Kickert. – UK, Cheltenham, – Edvard Edgar Publ., 1997. – 20 p.

Keywords

Municipal financial control; tendencies; local self-government; administrative reform; budgetary reform; municipal finance; standardization; audit; outside control; internal control.