

Понкратова М. Н.

*соискатель Российской академии предпринимательства
e-mail: ponkratova-mn@mail.ru*

Ключевые направления государственного и муниципального финансового контроля в сфере публичных финансов

В последние годы развитие процедур и направлений финансового контроля приобретает особую актуальность ввиду развития финансовой глобализации, информационных технологий и схем, позволяющих уклоняться от обязательных контрольных процедур. Легализация государственных средств, использование фиктивных компаний и групп, коррупция в органах государственной власти, нецелевое использование бюджетных средств составляют лишь видимую часть нарушений и преступлений, выявляемых органами финансового контроля. Целью данной публикации является исследование основных направлений финансового контроля в соответствии с передовой международной практикой.

Ключевые слова: *государственный финансовый контроль; внутренний и внешний контроль; аудит эффективности; муниципальный уровень; международные стандарты.*

Ponkratova M. N.

competitor, Russian academy of entrepreneurship

Key directions of the state and municipal financial control in public finance

In recent years the development of procedures and areas of financial control is of particular relevance due to the development of financial globalization, information technologies and schemes designed to evade the mandatory control procedures. Legalization of public funds, the use of fictitious companies and groups, corruption in government bodies, non targeted use of budgetary funds constituted only the visible portion of the violations and crimes, identify financial supervisory authorities. The purpose of this publication is a study of main areas of financial control in accordance with international best practice.

Keywords: *financial control, internal and external control, performance audit, municipal level, international standards.*

В соответствии со стандартами, принятыми в международной практике, финансовый контроль представляет собой независимый процесс, осуществляемый уполномоченными лицами, принимающими

ми решения для своевременного выявления нарушений или недостатков в рамках рассматриваемого объекта проверки. В сущности, он является формой независимого контроля для обеспечения точности финансовых отчетов и операций, а также достижения установленных целей в соответствии с законодательством.

Функции государственного финансового аудита по сравнению с финансовым контролем значительно шире, что определяет совершенно иные принципы и подходы в проверочных мероприятиях и мониторинге для обеспечения эффективного использования бюджетных средств в публичных финансах.

Впервые функции внешнего финансового аудита эффективности и его места в государственном управлении было рассмотрено на Лимской конференции в 1977 году, что послужило созданию декларации ИНТОСАИ – Международной организации высших органов финансового контроля. А первый комплект ISSAI – международных стандартов государственного аудита, был подготовлен Комитетом по профессиональным стандартам INTOSAI (ИНТОСАИ) и представлен в 2010 г. на XX Конгрессе INTOSAI¹.

Важно отметить, что роль высших органов финансового контроля (ВОФК) в рамках выполнения функций государственного внешнего финансового контроля была подчеркнута в резолюции, принятой на 66-й сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций. Наряду с этим, подчеркивая важную роль ВОФК в повышении эффективности, подотчетности и прозрачности в государственном и муниципальном управлении, ООН формализовал перечень государств-членов ВОФК и стандартов в рамках достижения национальных и международных целей и приоритетов в национальных экономиках, среди которых находится и Россия.

В дальнейшем ООН призвал все государства-члены ВОФК принять механизмы государственного (муниципального) финансового контроля в новом качестве в рамках единого свода правил, дав более точное определение организационных форм, удовлетворяющих характеру публичных финансов. Финансовый контроль должен предусматривать его четкое дифференцирование на внешний и внутренний уровень, что будет соответствовать международным стандартам.

Отсутствие ясности приводит к неэффективному функционированию многих учреждений, выполняющих одни и те же или дублиру-

¹ Слободяник Ю.Б. Особенности имплементации международных стандартов государственного аудита // Международный бухгалтерский учет. – 2014. – № 34. – С. 58–66.

ющие функции и полномочия в сфере муниципального финансового контроля, а также позволяет ослабить связь между ними. Создание современных и эффективных форм и методов финансового контроля на уровне муниципалитета позволяет избежать возникновения трудностей в формировании уникальной финансовой политики управления, которая, в свою очередь, оказывает значительное влияние на организацию финансового менеджмента в страновом масштабе.

Использование результатов внутреннего и внешнего финансового контроля на муниципальном уровне делает его более полным, а также способствует созданию благоприятных условий для эффективного использования имеющихся ресурсов в реализации контрольных процедур, что делает более точным определение границ между этими двумя компонентами контроля. Точное определение внутренних и внешних границ финансового контроля на уровне муниципалитета, в первую очередь, требует четкого определения функций управления на обоих уровнях. В этом случае следует принимать во внимание, что внутренний финансовый контроль на уровне муниципалитета — представляет собой акт проверки, инспекции по своей природе, в то время как внешний финансовый контроль, непосредственно контролирует работу государственных и муниципальных институтов, связанных с фондами управления, результатами реализованной экономической политики и концепции стратегического развития, а также выполнения программ и проектов в масштабе муниципального образования. Соответствующее учреждение, выполняя функцию внутреннего контроля в муниципалитете, не только позволяет реализовать государственную финансовую политику на микро уровне, но также обеспечивает ее текущую реализацию. Лицо, выполняющее функции внешнего государственного или муниципального финансового контроля, не принимает прямого участия в подготовке финансовой политики, что и позволяет ему независимо оценивать эффективность и результативность финансовой политики, превращаясь тем самым в ведущее звено системы государственного или муниципального финансового контроля.

Внешний финансовый контроль обладает более обширными функциями и охватывает широкое поле деятельности. И если функции внутреннего аудита в основном связаны с контролем за бюджетными средствами на местах, то функции внешнего контроля сконцентрированы на деятельности внебюджетных фондов, управления государственным и муниципальным имуществом и активами, другими разновидностями государственных и муниципальных ресурсов. Кроме того, в функции внешнего финансового контроля входит предоставление пар-

ламенту страны объективных и полных отчетов об эффективности использования государственных средств путем применения контрольных инструментов, процедур и методов на практике.

Деятельность, связанная с оценкой эффективности финансового контроля (аудит эффективности), формально выполняет роль отдельного стандарта, как в России ², так и за рубежом.

Предметом аудита эффективности является использование государственных средств, состав которых определен в стандарте финансового контроля, устанавливающем общие правила проведения контрольного мероприятия. В процессе проведения аудита эффективности в пределах полномочий Счетной палаты проверяются и анализируются: организация и процессы использования государственных средств; результаты использования государственных средств; деятельность проверяемых организаций и учреждений по использованию государственных средств. Аналогичная работа проводится и на уровне муниципалитетов в пределах полномочий, определенных вышестоящим коллегиальным органом финансового контроля в государстве ³.

Возвращаясь к вопросу приоритета внешнего над внутренним финансовым контролем, можно отметить, что внутренний контроль в основном имеет дело с деятельностью органов и должностных лиц, связанных с формированием и использованием государственных или муниципальных ресурсов, в то время, как предметом внешнего контроля с учетом стандарта аудита эффективности является, во-первых оценка производительности деятельности системы внутреннего контроля, а во-вторых, оценка ее независимости в виду наличия коррупционных угроз.

Как известно, сегодня во всем мире спрос и потребности в реализации государственных и муниципальных финансовых программ меняются так быстро, что порой не успевают за своевременным проведением контрольных мероприятий. Лаг во времени может превышать несколько лет, тогда как сама программа или мероприятия уже завершены в прошлом отчетном периоде. Такое положение дел не может не

² Прим. автора. Стандарт финансового контроля СФК 104 «Проведение аудита эффективности использования государственных средств» в России предназначен для методологического обеспечения реализации задачи Счетной палаты Российской Федерации по определению эффективности расходов государственных средств в соответствии со статьей 2 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации».

³ Глигич-Золотарева М.В. Аудит эффективности с позиций управления в федеративном государстве. Часть 1: Общие подходы // Конституционное и муниципальное право. — 2013. — № 7. — С. 37–42.

вызывать беспокойство со стороны органов финансового контроля. С другой стороны, отставание во времени проведения финансового контроля от самих мероприятий грозит наличием скрытых схем ухода от последующих проверок и ревизий. В связи с чем, международные органы финансового контроля часто обращают внимание на необходимость своевременных проверок, а также обязательность проведения процедур регулярного мониторинга ⁴.

Таким образом, перечисленные выше факторы реализации финансового контроля определяют основные аспекты границ между внешним и внутренним финансовым контролем на муниципальном уровне. Уточнение границы является только первым шагом на пути к решению проблем своевременности и эффективности контрольных процедур, их уточнение имеет большое значение, поскольку от линии, проходящей между деятельностью внутреннего и внешнего финансового контроля, зависит правильная организация функционала и соподчинения в рамках существующих структур их управления.

В некоторых государствах полномочия высших органов финансового контроля отражены в Конституции и в соответствии с рекомендациями ИНТОСАИ носят законодательный характер. Вместе с тем, следуя логике международных стандартов, можно предположить, что функции внешнего и внутреннего финансового контроля на муниципальном уровне должны быть зафиксированы более четко соответствующими местными законами и другими нормативно-правовыми актами, тем самым предотвращая пересечение и повторение действий внутренних и внешних механизмов государственного контроля через их взаимодействие.

Используемые источники

1. Слободяник Ю.Б. Особенности имплементации международных стандартов государственного аудита // Международный бухгалтерский учет. — 2014. — № 34. — С. 58–66.
2. Глигич-Золотарева М.В. Аудит эффективности с позиций управления в федеративном государстве. Часть 1: Общие подходы // Конституционное и муниципальное право. — 2013. — № 7. — С. 37–42.
3. Карепина О.И. Развитие аудита эффективности государственных расходов // Международный бухгалтерский учет. — 2014. — № 30. — С. 42–50.

⁴ Карепина О.И. Развитие аудита эффективности государственных расходов // Международный бухгалтерский учет. — 2014. — № 30. — С. 42–50.