

УДК 336.511

МАТВЕЕВА ЕЛЕНА ЕВГЕНЬЕВНА

д.э.н., доцент, заведующий кафедрой экономики
Смоленского государственного университета, г. Смоленск,
e-mail: matveevaelena2005@yandex.ru

DOI:10.26726/1812-7096-2020-12-156-160

ФИНАНСОВЫЙ МОНИТОРИНГ И КОНТРОЛЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. *Цель работы:* В статье рассматривается применения риск-ориентированного подхода при проведении финансового мониторинга и контроля местного бюджета. *Метод или методология проведения работы.* Проведен статистический анализ изменений, происшедших в системе финансового мониторинга контроля органов местного самоуправления. *Результаты.* Одним из возможных вариантов упрощения непростой для многих государственных органов и органов местного самоуправления задачи по принятию нормативных правовых актов в сфере осуществления финансового мониторинга и контроля может стать разработка Типовых положений о различных видах финансового мониторинга и контроля. Во-первых, Типовые положения могут стать основой для принятия подзаконных актов — государственным органам и органам местного самоуправления не придется «придумывать велосипед», достаточно будет лишь адаптировать нормативную основу осуществления того или иного вида контроля к особенностям функционирования того или иного органа. Во-вторых, Типовые положения позволят унифицировать регулирование осуществления различных видов финансового мониторинга и контроля в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. *Область применения результатов.* Результаты проведенного исследования могут быть использованы при анализе и прогнозировании структурных изменений в системе финансового мониторинга и контроля. *Выводы.* Делается вывод, что модернизация системы мероприятий финансового мониторинга и контроля должна опираться на прогнозирование негативных последствий, передовой опыт отечественного и зарубежного правового регулирования, результаты общественного обсуждения проекта закона о финансовом мониторинге и контроле.

Ключевые слова: финансовый контроль, финансовый мониторинг, контрольно-надзорные мероприятия, муниципальный контроль, риск-ориентированный подход, модель контроля, контрольные органы, государственный аудит.

MATVEEVA ELENA EVGENIEVNA

Dr.Sc. of Economics, Associate Professor, Head of the
Department of Economics Smolensk State University, Smolensk,
e-mail: matveevaelena2005@yandex.ru

FINANCIAL MONITORING AND CONTROL OF AUTHORITIES LOCAL GOVERNMENT

Abstract. *The purpose of the work:* The article considers the application of a risk-based approach in conducting financial monitoring and control of the local budget. *The method or methodology of the work.* The statistical analysis of changes in the system of financial monitoring of control of local self-government bodies is carried out. *Results.* One of the possible ways to simplify the difficult task for many state bodies and local self-government bodies to adopt regulatory legal acts in the field of financial monitoring and control can be the development of Model provisions on various types of financial monitoring and control. First, the Model could be the basis for the adoption of the by — laws of state authorities and local self-government bodies do not have to “invent the wheel”, you only need to adapt the regulatory framework of a particular type of control to peculiarities of functioning of a particular organ. Secondly, the Model Provi-

sions will allow to unify the regulation of various types of financial monitoring and control in the subjects of the Russian Federation and municipalities. **The scope of the results.** The results of the conducted research can be used in the analysis and forecasting of structural changes in the system of financial monitoring and control. **Conclusions.** It is concluded that the modernization of the system of financial monitoring and control measures should be based on the prediction of negative consequences, the best practices of domestic and foreign legal regulation, the results of public discussion of the draft law on financial monitoring and control.

Keywords: financial control, financial monitoring, control and supervisory measures, municipal

Введение. В соответствии с поручениями президента РФ реформа контрольно-надзорной деятельности отнесена к одному из приоритетных направлений стратегического развития страны. В рамках реализации данного направления утверждена «дорожная карта», в соответствии с которой ведется подготовка проекта Федерального закона о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации.

В рамках данной реформы, по сути, должна быть обновлена идеология работы всей системы контроля и надзора в государстве, чтобы одновременно с сокращением рисков для жизни и здоровья людей перейти к современной модели контроля. Одним из основных показателей станет не количество проведенных проверок, а снижение ущерба от нарушения охраняемых законом ценностей и снижение барьеров для развития бизнеса.

Система оценки результативности и эффективности финансового мониторинга и контроля бюджетов городских поселений должна быть полностью пересмотрена. Необходимо перейти от «палочной» системы контроля к «умному контролю», основанному на внедрении риск-ориентированного подхода.

В настоящее время в отечественной науке не выработано общих подходов и критериев отнесения контрольных полномочий к муниципальной сфере. Среди предлагаемых экспертами критериев отнесения к финансовому мониторингу и муниципальному контролю местных бюджетов можно выделить следующие:

– в зависимости от вида правового регулирования вид контроля будет отнесен к муниципальному, если в данной сфере осуществляется правовое регулирование муниципальными правовыми актами;

– в зависимости от компетенции муниципальный контроль бюджетов устанавливается в рамках решения вопросов местного значения;

– в зависимости от публичного интереса жителей муниципальных образований муниципальный контроль может устанавливаться в зависимости от приоритетов развития конкретного муниципального образования;

– в зависимости от уровня риска и возможного вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, который может наступить при нарушении норм права, предполагает, что муниципальный контроль может осуществляться в сферах, где риск является не столь значительным;

– в зависимости от необходимости достижения наилучших показателей результативности и эффективности контроля контроль может быть отнесен к муниципальному, если именно на этом уровне возможен наилучший эффект в достижении целей контроля вне зависимости от отнесения данной сферы к муниципальной.

В целом же проблема определения видов финансового мониторинга контроля бюджетов, которые будут отнесены к муниципальным, должна стать одной из центральных в реформе муниципального контроля.

Методы исследования. Одна из концептуальных особенностей новой модели финансового мониторинга и государственного (муниципального) контроля – реализация риск-ориентированного подхода к контрольно-надзорным мероприятиям.

Справедливости ради необходимо отметить, что в зачаточном виде риск-ориентированный подход был отражен в действующем законодательстве. Риск-ориентированному подходу была посвящена статья 8.1. Федерального закона о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. В настоящее время риск-ориентированный подход используется – пере-

чень объектов, к которым он может быть применен, устанавливается Правительством Российской Федерации.

В зарубежных правовых системах решение вопросов обеспечения добросовестного обеспечения хозяйствующими субъектами обязательных требований не ограничивается только лишь государственным вмешательством. Интересен опыт Европейского Союза, где на протяжении нескольких последних лет разрабатывается целевая программа «Горизонт-2020». В этой программе, в частности, затрагиваются вопросы определения рисков – но не с позиции юрисдикционного усмотрения государства, а с позиции привлечения научно-исследовательских организаций к определению рисков в той или иной сфере деятельности.

Использование опыта реализации данной программы может способствовать реализации риск-ориентированного подхода в финансовом мониторинге и контроле в России. Определение рисков осуществления любой деятельности не может базироваться исключительно на дискреции государственных органов и должностных лиц. Обоснованность определения рисков во многом зависит от привлечения научно-исследовательских организаций и квалифицированных специалистов к исследованию тех или иных объектов хозяйственной деятельности с целью определения индикаторов риска.

Гибкая система критериев распределения объектов по категориям рисков и индикаторов риска позволяет дифференцировать контрольные мероприятия по их интенсивности и степени

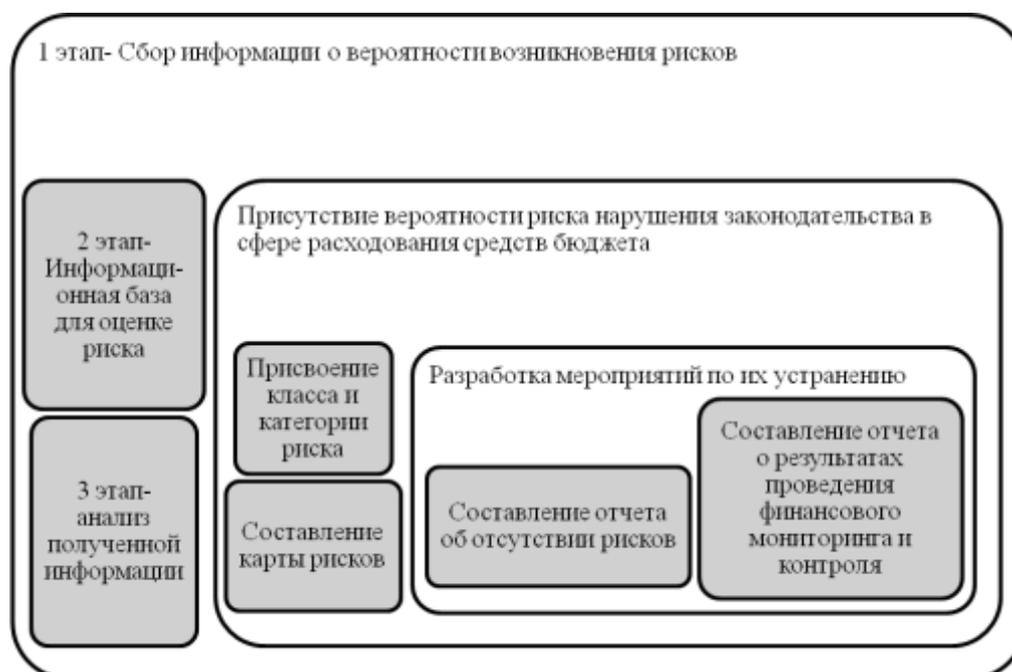


Рис. 1. Алгоритм применения риск-ориентированного подхода при проведении финансового мониторинга и контроля местного бюджета

Таким образом, риск-ориентированный подход позволяет, с одной стороны, нанести ощутимый удар по практике «карательного контроля», а с другой – повысить эффективность и результативность контрольных мероприятий, превратив их из формальности, «дамоклова меча» с коррупционной составляющей, в реальное средство предотвращения причинения вреда общественным интересам.

На рис. 2 представлены предложения по совершенствованию финансового мониторинга и контроля с целью осуществления полного цикла бюджетного контроля.

Необходимо выделить следующие бюджетные риски с высоким уровнем значимости, представленные на рис. 3.

Муниципальный контроль практически не связан с вмешательством в хозяйственную деятельность организаций, если эта деятельность является законной и осуществляется с соблюдением обязательных требований.

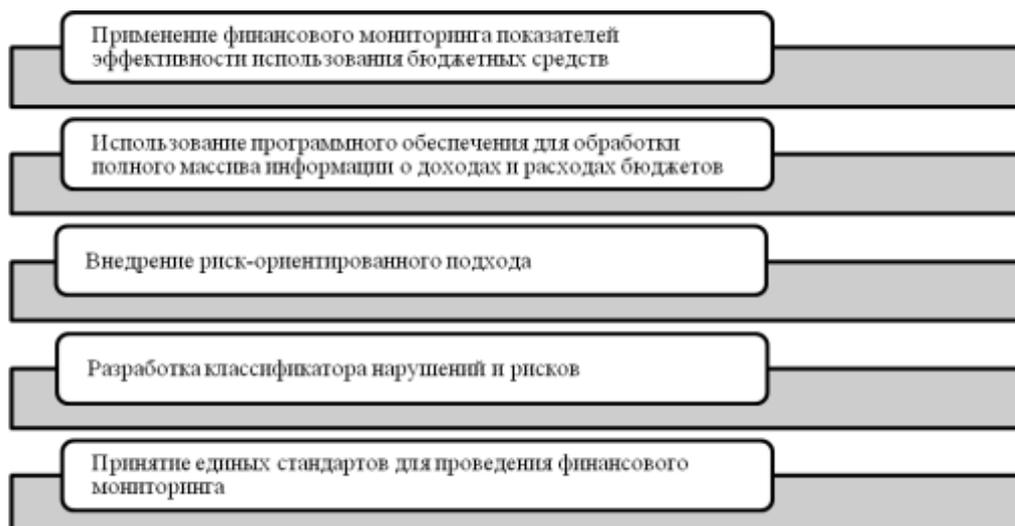


Рис. 2. Предложения по совершенствованию финансового

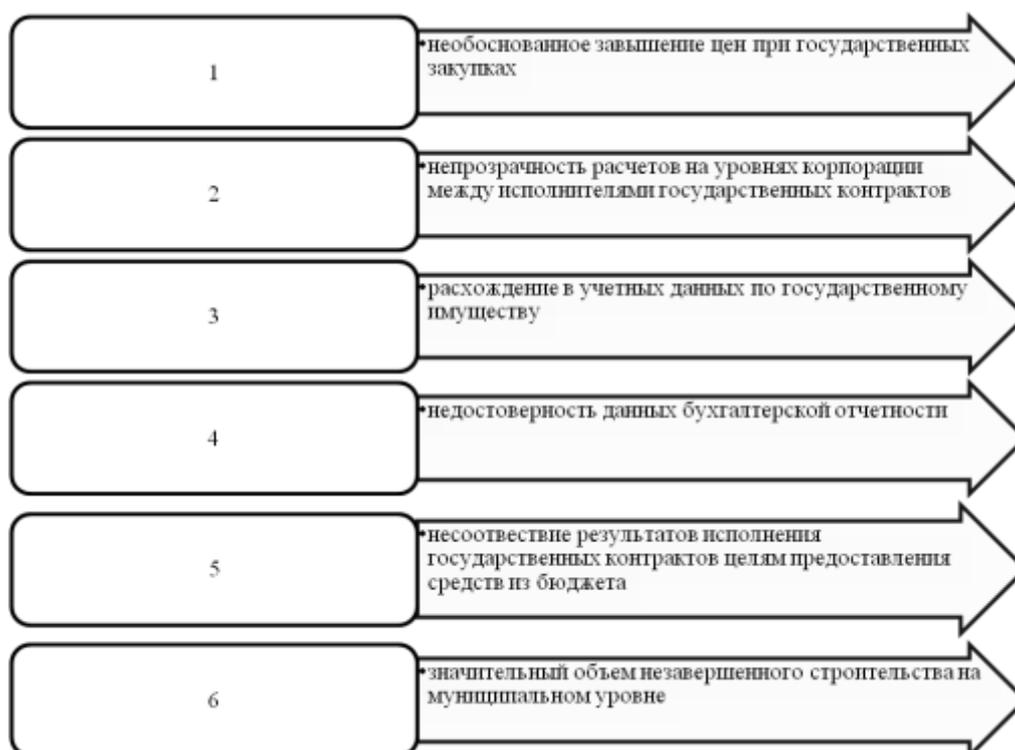


Рис. 3. Перечень бюджетных рисков с высоким уровнем значимости

Для тех случаев, когда нарушения будут выявлены, было бы целесообразно установить предельный размер издержек, которые возмещаются из бюджета. Возмещение издержек сверх этого предельного размера, как представляется, было бы разумно возложить на контролируемое лицо, допустившее нарушения.

Таким образом, контроль – не самоцель. Не зря большое внимание в рамках финансового мониторинга и контроля бюджетов городских поселений субъектов Российской Федерации уделяется его эффективности и результативности. При этом важно, чтобы механизмы, в которые погружают органы местного самоуправления, были цельными и непротиворечивыми. Иначе возникают, например, такие ситуации:

– органы местного самоуправления наделяются правом составления протоколов, но право

проверки документов, установления личности виновного лица у них отсутствует – как составлять протокол, если непонятно, в отношении кого?

– проверочные мероприятия в рамках разных видов контроля проводятся, но выдаваемые по его итогам предписания не всегда являются обязательными.

Результаты. Одним из возможных вариантов упрощения непростой для многих государственных органов и органов местного самоуправления задачи по принятию нормативных правовых актов в сфере осуществления финансового мониторинга и контроля может стать разработка Типовых положений о различных видах финансового мониторинга и контроля.

Во-первых, Типовые положения могут стать основой для принятия подзаконных актов – государственным органам и органам местного самоуправления не придется «придумывать велосипед», достаточно будет лишь адаптировать нормативную основу осуществления того или иного вида контроля к особенностям функционирования того или иного органа.

Во-вторых, Типовые положения позволяют унифицировать регулирование осуществления различных видов финансового мониторинга и контроля в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

Реализация рассматриваемого проекта может потребовать использование техники так называемого «пакетного принципа» – в Государственную Думу вместе с проектом закона о государственном (муниципальном) контроле (надзоре) могут быть внесены и указанные Типовые положения.

При этом уже на стадии подготовки законодательной инициативы будет необходимо синхронизировать доработку законопроекта и Типовых положений, для того чтобы в случае принятия нового закона о контроле (надзоре) «голова» новой модели контроля не осталась на «старых плечах». Иными словами, для каждого органа должны быть определены четкие сроки принятия подзаконных нормативных правовых актов во исполнение нового закона, круг ответственных исполнителей и персональная ответственность за несоблюдение сроков принятия подзаконных актов уполномоченными органами.

Выводы. Таким образом, реализация реформы государственного (муниципального) финансового мониторинга и контроля не должна быть непродуманной и поспешной. Модернизация системы мероприятий финансового мониторинга и контроля должна опираться на прогнозирование негативных последствий, передовой опыт отечественного и зарубежного правового

Литература

1. Лозинская, О. И., Воронина, Н. Л. Аудит эффективности : важность и перспективы в рамках системы государственного финансового контроля // *Финансы : теория и практика*. 2020. Т. 24. № 2. С. 82–91.
2. Волков, В. Н. Государственный аудит (контроль) в Российской Федерации : достижения и резервы развития (экспертная оценка) // *Экономика и управление : проблемы, решения*. 2020. Т.1 № 3. С. 4–10.
3. Багратуни, К. Ю. Практические аспекты государственного финансового контроля в РФ // *Экономика и предпринимательство*. 2020. № 6 (119). С. 865–870.
4. Трухина, О. А. Финансовый контроль как инструмент государственного регулирования экономики // *Инновационное развитие экономики*. 2020. № 4-5 (58-59). С. 168–174.
5. Мусинова, Н. Н., Сергиенко, Н. С. Финансовые аспекты совершенствования процесса инициативного бюджетирования // *Муниципальная академия*. 2020. № 3. С. 70–75.

References:

1. Lozinskaya, O. I., Voronina, N. L. Audit effektivnosti : vazhnost' i perspektivy v ramkah sistemy gosudarstvennogo finansovogo kontrolya // *Finansy : teoriya i praktika*. 2020. T. 24. № 2. S. 82–91.
2. Volkov, V. N. Gosudarstvennyj audit (kontrol') v Rossijskoj Federacii : dostizheniya i rezervy razvitiya (ekspertnaya ocenka) // *Ekonomika i upravlenie : problemy, resheniya*. 2020. T.1 № 3. S. 4–10.
3. Bagratuni, K. YU. Prakticheskie aspekty gosudarstvennogo finansovogo kontrolya v RF // *Ekonomika i predprinimatel'stvo*. 2020. № 6 (119). S. 865–870.
4. Truhina, O. A. Finansovyj kontrol' kak instrument gosudarstvennogo regulirovaniya ekonomiki // *Innovacionnoe razvitie ekonomiki*. 2020. № 4-5 (58-59). S. 168–174.
5. Musinova, N. N., Sergienko, N. S. Finansovye aspekty sovershenstvovaniya processa iniciativnogo byudzhetrovaniya // *Municipal'naya akademiya*. 2020. № 3. S. 70–75.