

УДК 336.1.07

Сергей Юрьевич Дмитриев, аспирант кафедры бухгалтерского учета, анализа и аудита, ФГБОУ ВО «Оренбургский государственный университет»
e-mail: bcs-buzuluk@ya.ru

ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВНЕШНЕГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

Последние годы в России ознаменованы широко набирающей обороты антикоррупционной кампанией, вследствие чего в обществе сформировался четкий запрос на создание на государственном уровне эффективных институтов финансового контроля, которые располагают актуальными данными о реальном состоянии проверяемого объекта. В связи с этим можно сформулировать цель настоящей статьи, она заключается в повышении качества информационного обеспечения контрольной деятельности, путем поиска новых источников информации, выявления новых субъектов информационного обмена. Автором проанализировано содержание нормативной базы, определяющей основы информационно-методического обеспечения контрольно-счетной деятельности, определены основы взаимодействия органов внешнего финансового контроля и общественных институтов на муниципальном уровне. Определены и структурированы источники информации, используемые при проведении контрольных мероприятий. Материалы исследования могут быть использованы при формировании нормативно-правовой базы и проведении государственного аудита муниципальными контрольно-счетными органами.

Ключевые слова: финансовый контроль, общественный контроль, государственный аудит, контрольно-ревизионные мероприятия, информационная база, регламент контрольно-счетного органа.

Нормативно-правовая база как основа информационного обеспечения государственного аудита. Многоуровневая система внешнего государственного финансового контроля – это поле для разработки и интерпретации основных законодательных актов, регламентирующих и регулирующих взаимодействие субъектов информационного обмена при проведении государственного аудита. Действенность такого информационного взаимодействия напрямую зависит как от нормативно-правовых документов, утвержденных на федеральном и на региональном уровне, так и актов, принятых контрольными структурами самостоятельно.

Большинство российских исследователей и практиков считают информационное обеспечение важной составной частью финансового контроля. Анализируя современные потребности государственного управления в повышении эффективности контроля, наличия качественных данных о реальном состоянии проверяемого объекта, ученые обращают внимание на отсутствие системы информационного обеспечения контроля [5, 8].

Отдельного внимания заслуживают многочисленные труды В.В. Бурцева, посвященные государственному финансовому контролю. Информационное обеспечение контрольной деятельности он определяет как «совокупность реализованных решений по объему, размещению и формам организации информации, являющейся входом системы внутреннего контроля организации при ее функционировании» [3]. Основой такого информационного обмена должна стать актуальная и современная нормативная база.

Классифицируем нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность органов внешнего

государственного финансового контроля, на две группы в зависимости от субъектов их принятия в таблице 1.

При построении классификации нормативно-правового обеспечения системы внешнего государственного финансового контроля приняты в расчет ее основные принципы, а именно:

- непротиворечивости, т.е. нормативно-правовые акты должны отвечать требованиям построения единой нормативно-правовой системы Российской Федерации;
- соответствия, т.е. соответствовать определенному уровню системы;
- достоверности, т.е. отражать возможности внешнего государственного финансового контроля;
- обязательности, т.е. следовать концептуальным правилам построения системы правового регулирования внешнего государственного финансового контроля.

Приведенная структура правового регулирования государственного финансового контроля позволяет по-новому посмотреть на возможности повышения информационного обеспечения органов контроля.

К внешним источникам отнесены нормативно-правовые акты, принятие которых не зависит от контрольного органа, которые включают в себя: Конституцию Российской Федерации; Федеральный закон № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»; нормативно-правовые акты, регулирующие функционирование системы внешнего государственного финансового контроля; методические рекомендации по проведению внешнего го-

Таблица 1. Классификация нормативно-правовых актов внешнего государственного финансового контроля по субъектам принятия

Субъекты принятия нормативно-правовых актов	
Органы государственной власти (внешние источники регулирования)	Контрольно-счетные органы (внутренний источник регулирования)
<ul style="list-style-type: none"> – Конституция Российской Федерации; – Федеральный закон № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»; – Нормативно-правовые акты регулирующие функционирование системы внешнего государственного финансового контроля; – Методические рекомендации по проведению внешнего государственного финансового контроля. 	<ul style="list-style-type: none"> – Регламент работы Счетной палаты; – Регламент проведения государственного аудита; – Стандарты проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий; – Соглашения, заключенные с органами государственного контроля и общественными организациями и т. д.

сударственного финансового контроля; различные приказы, письма, разъяснения различных ведомств.

Второй уровень – это внутренние документы, принятые органом государственного финансового контроля самостоятельно, к ним следует отнести: регламент работы Счетной палаты; регламент проведения государственного аудита; стандарты проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий; соглашения заключенные с органами государственного контроля и общественными организациями и т. д. Содержание и спектр действия таких нормативных актов полностью определяет контрольно-счетный орган самостоятельно.

Для улучшения информационного взаимодействия на первом уровне регулирования необходимо разработать нормативный акт, который заложит основу информационного взаимодействия всех контрольных органов. Такой вертикальной связующей между различными видами контроля, по мнению ученых Н.К. Рожкова, Ю.А. Данилевского и Л.Н. Овсянникова, должен стать закон о финансовом контроле [7, 11]. Проект Федерального закона «О финансовом контроле», обсуждаемый учеными, призван объединить и систематизировать все виды государственного финансового контроля в одном нормативно-правовом акте. В случае принятия закона Государственной Думой он заменит в структуре Федерального закона № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» и объединит все виды государственного финансового контроля. Принятие закона, безусловно, приведёт к положительным изменениям в информационном обеспечении при проведении государственного аудита и сконцентрирует усилия контрольных органов при проведении государственного аудита. Однако не предложенный

законопроект, не другие имеющиеся новеллы законодательства не решают вопросов организации информационного взаимодействия между контрольными органами и общественными институтами, а также не регулируют получение информации при проведении проверок из открытых источников. Источником совершенствования информационного обеспечения должны стать внутренние акты самого контрольного органа.

Контрольно-счетная палата Бузулукского района как субъект информационного взаимодействия. Необходимость повышения качества государственного аудита, которое не возможно без наличия современной и актуальной информации о проверяемом объекте, нацеливает контрольные органы на постоянный поиск новых источников информации. На необходимость поиска новых субъектов информационного обмена в своих трудах указывают такие авторы, как В.И. Бобошко, В. Гладкова, Е.И. Иванова, А.М. Минитаева [1, 6, 9, 10]. Они относят к субъектам контроля не только государственные и муниципальные органы, но и общественные институты, деятельность которых основывается, в том числе, на информации, предоставляемой органами внешнего финансового контроля, в первую очередь контрольно-счетными органами, для которых публичность деятельности является одним из главных принципов работы.

Для того чтобы понять какие внутренние резервы есть для повышения информационной обеспеченности у органов финансового контроля как субъектов информационного взаимодействия, представим все возможные источники информации при проведении государственного аудита и поделим их на группы. Сначала выделим два крупных блока, которые представлены на рисунке 1: информация, полученная от проверяемого объекта, и информация от сторонних источников.

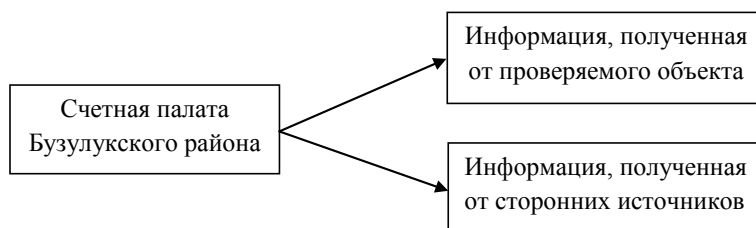


Рисунок 1. Укрупненные источники информации при проведении государственного аудита Счетной палатой Бузулукского района

Данное деление имеет принципиальное значение при проведении проверки. Информация, предоставляемая объектом проверки, может быть достаточно полной, но в силу необходимости скрытия возможных нарушений его действия всегда направлены на скрытие потенциально опасной информации от контролирующего органа, поэтому полностью опираться на полученные сведения не представляется возможным.

Для всестороннего изучения и получения полной картины по проверяемому объекту контрольно-счетным органам следует использовать в работе

сведения, полученные, в том числе, в рамках информационного взаимодействия.

Все субъекты информационного обмена поделим на три группы:

- органы государственной и муниципальной власти;
- контрольно-надзорные органы;
- общественные институты и открытые источники информации.

Совокупность основных источников информации при проведении государственного аудита представлена на рисунке 2.

Информация от органов государственной власти	Информация от органов государственного контроля	Информация от общественных институтов и открытых источников
<ul style="list-style-type: none"> – ФНС – Казначейство – ФСГС – Министерство финансов РФ и др. 	<ul style="list-style-type: none"> – Прокуратура – МВД РФ – Счетная палата – Министерство внутреннего контроля. 	<ul style="list-style-type: none"> – Органы общественного контроля – Средства массовой информации – Сайты, блоги, публичные выступления.

Рисунок 2. Система информационного обеспечения внешнего финансового контроля в разрезе источников

Информационное взаимодействие органов государственной власти, контрольно-надзорных органов и органов внешнего финансового контроля детально регулируются на федеральном и региональном уровнях. Счетной палатой Бузулукского района нормативно-правовые акты полностью приведены в соответствие с действующим законодательством, а также заключены соглашения о взаимодействии с Бузулукской межрайонной прокуратурой и МОМ-ВД «Бузулукский».

Особый интерес для использования в работе Счетной палатой Бузулукского района представляет информация, получаемая от общественных институтов и из открытых источников информации. Следует отметить, что действующее законодательство фактически не рассматривает указанные источники как необходимые для анализа и принятия в работе при проведении государственного аудита. Контрольно-счетные органы согласно ФЗ-6 выступают исключительно в качестве источников информации для органов общественного контроля.

Однако информационное взаимодействие не должно носить однобокий характер. Органы общественного контроля являются полноценными участниками контроля, они имеют такие же цели по повышению законности, целесообразности и эффективности использования бюджетных средств, как и органы государственного финансового контроля. В свою очередь, для Счетной палаты это ещё один источник информации, который позволит повысить эффективность проверок.

Вследствие отсутствия нормативного регулирования, органы внешнего финансового контроля на муниципальном уровне не участвуют в информационном обмене с общественными институтами, а значит не имеют возможности всецело исследовать объект проверки. Именно поэтому в ряде случаев результаты работы контрольно-счетных органов не позволяют увидеть объективную картину деятельности государства в части оценки реальной эффективности системы государственного финансового контроля [4].

Единые методические материалы, применяемые при организации работы контрольно-счетных органов муниципальных образований, их взаимодействия с общественными институтами, на сегодняшний день отсутствуют. В целях повышения информационной обеспеченности работы при проведении государственного аудита нами предложен механизм информационного обмена между Счетной палатой Бузулукского района и общественными институтами путем внесения изменений в Регламент работы контрольно-счетного органа.

Предлагаемый регламент дополнен двумя разделами, наличие которых позволит повысить информационную обеспеченность Счетной палаты Бузулукского района:

1. Взаимодействие с органами общественного контроля и общественными институтами.

2. Мониторинг информации в открытых источниках.

Информационное взаимодействие контрольно-счетного органа с органами общественного контроля и общественными институтами может осуществляться в следующих формах:

– обмен опытом работы по предупреждению, пресечению и выявлению правонарушений, в том числе путем проведения совещаний, конференций, семинаров;

– совместная экспертиза проектов нормативных правовых актов, затрагивающих компетенцию Счетной палаты и органов общественного контроля, деятельность общественных организаций;

– планирование и осуществление контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, по предупреждению, пресечению и выявлению нарушений с участием общественности;

– обмен методическими документами, литературой по вопросам предупреждения, пресечения и выявления правонарушений;

– обмен информацией о возможных нарушениях законодательства, входящих в компетенцию Счетной палаты.

Наряду с наличием информации в формализованных общественных институтах, значимые сведения о проверяемом объекте зачастую находятся в открытых источниках информации, в публичных выступлениях, публикациях СМИ, сайтах, блогах и т.д. Отдельного внимания заслуживает информация, размещенная в сети Интернет. Огромный объем знаний, накопленный во всемирной паутине, позволяет получить дополнительную информацию о проверяемом объекте.

Наибольшую эффективность такой подход показал при проведении государственного аудита в сфере закупок. Так, дважды в 2013 и в 2018 годах Счетной палатой Бузулукского района выявлялись случаи неправомерного использования бюджетных средств путем значительного превышения стоимости фактически закупаемых товаров по сравнению

с рыночными ценами. Документы, представленные к проверке проверяемым объектом, подтверждали обоснованность начальной цены закупаемых товаров, указанных в контракте. Однако анализ сведений по проверяемым закупкам, проведенный сотрудником контрольно-счетного органа в сети Интернет, позволил выявить завышение цен. Данные нарушения носят типовой характер и не являются особенностью конкретного муниципального образования. В целях пресечения и предупреждения подобных нарушений впредь мониторинг информации, размещенной в открытых источниках, должен быть закреплен в нормативно-правовых актах и стать обязательным при проведении проверок органами внешнего финансового контроля.

Рассмотренные механизмы, используемые для совместной работы органов финансового контроля и общественных институтов, мониторинга информации в открытых источниках, позволяют эффективно организовать их взаимодействие между собой, наладить информационный обмен и повысить качество государственного аудита в целом. Следующим этапом повышения эффективности финансового контроля должна стать автоматизация взаимодействия. Применение информационных технологий, которые позволяют в автоматическом режиме проверять использование бюджетных средств, выполнение финансовых обязательств перед поставщиками и подрядчиками, соблюдение правильности ведения учета и составление отчетности и решать иные задачи финансового контроля [2, 12].

Заключение. Рассмотренные возможности совершенствования нормативно-правового регулирования информационного обеспечения органов финансового контроля свидетельствуют о наличии высокого потенциала повышения эффективности контроля, который по-прежнему нуждается в дальнейшем совершенствовании.

В рамках проведенного исследования проведен анализ нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность органов внешнего государственного финансового контроля. Определены две группы субъектов нормотворчества в области финансового контроля: внешние источники регулирования, к которым отнесены нормативно-правовые акты, принятые органами государственной власти; внутренние – принятые контрольно-счетными органами, их структурными подразделениями и объединениями.

Отдельное внимание уделено находящемуся на рассмотрении Государственной думы закону «О государственном финансовом контроле», принятие которого не зависит от самих органов внешнего государственного финансового контроля, но необходимо для повышения информационного обеспечения контрольной деятельности. Новый закон должен стать следующим этапом развития финансового контроля в России, который позволит опти-

мизировать и структурировать работу контрольно-счетных органов.

Вопросы информационного обеспечения деятельности контрольно-счетных органов, не урегулированные на федеральном и региональном уровне, предложено регламентировать на муниципальном уровне, путем принятия нормативных актов органами внешнего финансового контроля. Для этого определен перечень субъектов информационного обмена при проведении государственного аудита, которые поделены на три категории: органы государственной и муниципальной власти, контрольно-надзорные органы, общественные институты и открытые источники информации.

В результате проведенного анализа выявлена проблема отсутствия взаимодействия органов финансового контроля с органами общественного контроля и общественными институтами. Мониторинг информации из открытых источников либо не регламентирован, либо отсутствует вовсе. Сложившаяся ситуация приводит к тому, что контрольно-счетные органы не имеют доступа к полной, актуальной и достоверной информации о текущей экономической и социальной обстановке на терри-

тории, соответственно не все органы финансового контроля могут проводить полноценную работу в части контроля за эффективностью использования государственных ресурсов. Из-за отсутствия исчерпывающей и точной, а также оперативной информации замедляется своевременный мониторинг экономических и социальных процессов в государстве, в целом, и муниципальных образований, в частности.

В целях повышения информационной обеспеченности при проведении государственного аудита внесены изменения в Регламент работы контрольно-счетного органа, которые регламентируют информационный обмен между Счетной палатой Бузулукского района и общественными институтами.

Все вышеобозначенное обуславливает актуальность предлагаемых к внедрению способов взаимодействия контрольно-счетных органов с общественными институтами. Механизмы и формы информационного обмена органов общественного контроля, а также периодичность проведения мониторинга информации из открытых источников должны быть сформированы на уровне нормативно-правовых актов органов финансового контроля.

Литература

1. Бобошко, В.И. Система внешнего финансового контроля / В.И. Бобошко // Вестник Московского Университета МВД России. – 2012. – № 11. – С. 113-115.
2. Боженок, С.Я. Оптимизация инструментов финансового контроля: информационные системы / С.Я. Боженок // Журнал Российского права. – 2016. – № 2 (230). – С. 83-93.
3. Бурцев, В.В. Теоретические вопросы государственного финансового контроля / В.В. Бурцев // Аудит и финансовый контроль. – 2002. – № 3. – С. 5-48.
4. Владимиров, В.В. Об особенностях деятельности органов государственного финансового контроля в Российской Федерации [Электронный ресурс] / В.В. Владимиров // Официальные материалы для бухгалтера. Комментарии и консультации. – 2009. – № 14. – Режим доступа: <http://www.base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=card> – (дата обращения: 09.05.2018).
5. Воронченко, Т.П. Организационно-правовые и информационно-методические аспекты развития финансового контроля / Т.П. Воронченко // Учет. Анализ. Аудит. – 2015. – № 5. – С. 97-103.
6. Гладкова, В. Проблемы правового обеспечения государственного и муниципального финансового контроля / В. Гладкова // Самоуправление. – 2012. – № 2. – С. 21-22.
7. Данилевский, Ю.А. Финансовый контроль: нарушения и наказания / Ю.А. Данилевский, Л.Н. Овсянников // Бухгалтерский учет. – 2004. – № 3. – С. 12.
8. Иванова, Е.И. Информационные ресурсы и взаимодействие государственных контрольно-счетных органов / Е.И. Иванова // Аудит и финансовый анализ. – 2007. – № 3. – С. 15-44.
9. Иванова, Е.И. Информационное обеспечение и взаимодействие органов государственного финансового контроля / Е.И. Иванова, О.Н. Сметанина // Вестник ОГАТУ. – 2007. – № 5 (23). – С. 40-46.
10. Минитаева, А.М. Организация и развитие современной государственной системы финансового контроля в России / А.М. Минитаева // Научное обозрение. Экономические науки. – 2017. – № 2. – С. 76-80.
11. Рожкова, Н.К. Современное состояние Нормативно-правового обеспечения финансового контроля в России / Н.К. Рожкова // Сибирская финансовая школа. – 2005. – № 4. – С. 12-17.
12. Рычагов, М.Г. Аналитическая записка по итогам анализа соответствия структуры информационных баз данных Счетной палаты Владимирской области целям аудита эффективности, а также разработки регламентов работы с данными базами в т.ч. с учетом реформирования местного самоуправления и реализации национальных проектов, а также по итогам структурного анализа информационной обеспеченности Счетной палаты Владимирской области и ее соответствия требованиям внешнего государственного финансового контроля, в т.ч. в условиях реализации национальных проектов [Электронный ресурс] / М.Г. Рычагов, Д.В. Федоров. – Режим доступа: <http://ach-fci.ru/33obl/Activity/Analitika/2.html> – (дата обращения: 09.05.2018).