

РАЗВИТИЕ МЕТОДОЛОГИИ ВНЕШНЕГО МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИИ

Александр Иванович МОРДВИНЦЕВ ^{a*}, Наталья Евгеньевна БУЛЕТОВА ^b,
Инна Георгиевна АТАРЩИКОВА ^c

^a кандидат экономических наук, доцент, председатель Контрольно-счетной палаты Волгограда, Волгоград, Российская Федерация
ksp_priem@volgadmin.ru
ORCID: отсутствует
SPIN-код: 9402-8633

^b доктор экономических наук, доцент, заведующая кафедрой корпоративного управления, Волгоградский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Волгоград, Российская Федерация
buletovanata@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-4808-906X>
SPIN-код: 7022-9475

^c аудитор Контрольно-счетной палаты Волгограда, Волгоград, Российская Федерация
atarshikova@kspvolg.ru
ORCID: отсутствует
SPIN-код: отсутствует

* Ответственный автор

История статьи:

Reg. № 568/2019
Получена 20.08.2019
Получена в доработанном виде 09.09.2019
Одобрена 07.10.2019
Доступна онлайн
29.11.2019

УДК 352/354-1, 351.72
JEL: C43, H12

Аннотация

Предмет. Исследование проблемы эффективного управления государственными и муниципальными финансами, использования бюджетных средств требует решения актуальных вопросов развития методологии внешнего государственного и муниципального контроля, к которым в первую очередь специалисты относят аудит эффективности и стратегический аудит.

Цели. Приращение методологических основ аудита эффективности в деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований по разработке критериев и подхода к оценке эффективности и результативности использования бюджетных средств в процессе реализации муниципальных программ по социально-экономическому развитию территории.

Методология. Использовались традиционные методы системного анализа, в том числе синтез, структурирование и классификация, моделирование, алгоритмизация, экспертные оценки, а также специфичные приемы профессиональной аудиторской деятельности, применяемые в работе контрольно-счетных органов муниципальных образований и субъектов Российской Федерации, основывающиеся на методах индикативного и статистического анализа.

Результаты. Для успешной реализации стратегических целей и задач развития контрольно-счетных органов муниципальных образований определены актуальные этапы организации и проведения аудита эффективности на примере социальных объектов капитального строительства с учетом тенденций в реализации аудиторской деятельности. Для совершенствования методологии аудита эффективности и развития практики ее применения в деятельности контрольно-счетных органов на муниципальном уровне выявлены и систематизированы критерии оценки эффективности использования бюджетных средств для проведения контрольного мероприятия Контрольно-счетной палаты Волгограда, разработан алгоритм количественной оценки эффективности использования бюджетных средств по итогам применения индикативного, статистического подходов.

Выводы. Предложения по развитию методологии внешнего муниципального контроля, в первую очередь аудита эффективности, на примере работы Контрольно-счетной палаты Волгограда, позволяют решать поставленную стратегическую задачу развития практики проведения аудита эффективности в контрольных мероприятиях

Ключевые слова: внешний муниципальный контроль, аудит эффективности, критерии оценки, алгоритм аудита эффективности

и обеспечения необходимыми контрольными действиями важных объектов аудита – социальных объектов капитального строительства (школ и детских садов). Представленные методологические разработки по оценке эффективности использования бюджетных средств, рекомендации по совершенствованию алгоритма аудита эффективности и отдельных его этапов имеют практическую значимость для работы Контрольно-счетной палаты Волгограда.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2019

Для цитирования: Мордвинцев А.И., Булетова Н.Е., Атарщикова И.Г. Развитие методологии внешнего муниципального контроля в системе управления социально-экономическим развитием территории // *Экономический анализ: теория и практика*. – 2019. – Т. 18, № 11. – С. 2138 – 2157. <https://doi.org/10.24891/ea.18.11.2138>

В соответствии со ст. 157 Бюджетного кодекса Российской Федерации внешний государственный (муниципальный) финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений осуществляется Счетной палатой Российской Федерации, контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований¹. В этой же статье уточняется, что данные органы государственного контроля осуществляют также бюджетные полномочия по аудиту эффективности, направленному на определение экономности и результативности использования бюджетных средств.

В трактовке С.В. Степашина уточнено, что государственный аудит реализует возможность общества обеспечивать систему независимого контроля деятельности органов государственной власти в управлении национальными ресурсами страны [1]. Это перекликается и с содержанием Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (ст. 4–6), в котором дается как трактовка общественного контроля, так и формы, цели и задачи его реализации. Например, в ст. 5 к одной из задач общественного контроля относится «повышение эффективности деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия».

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 06.06.2019).

Разработки алгоритмов аудита эффективности объектов муниципального управления на примере экономически развитых и развивающихся стран, в том числе по разработке и систематизации критериев аудита эффективности на уровне муниципального образования, представлены в работах [2–5].

Согласно Федеральному закону от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» контрольно-счетные органы являются участниками стратегического планирования соответствующего уровня власти: Счетная палата Российской Федерации – на федеральном уровне; контрольно-счетные органы субъектов Федерации – на региональном; органы местного самоуправления (контрольно-счетные органы муниципальных образований, как правило, являются органами местного самоуправления или образованы в составе представительных органов муниципалитетов) на местном уровне.

В связи с этим контрольно-счетные органы должны проводить мероприятия внешнего финансового контроля, результаты которых могли бы влиять на принятие управленческих решений органами власти, которые впоследствии должны быть реализуемы с учетом новых подходов в управлении и трендами изменяющейся среды. Именно на муниципальном уровне можно не только апробировать разные подходы и способы измерения качества процесса принятия управленческих решений и стратегического планирования развития территории, но и накапливать практику разработки и апробации алгоритмов проведения внешнего

муниципального контроля для систематизации данных процессов и внедрения элементов автоматизации на этапе обработки собранных документов и материалов.

К основным нормативно-правовым источникам, затрагивающим деятельность контрольно-счетных органов и содержание внешнего государственного (муниципального) аудита, относятся стандарты INTOSAI, Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», стандарты внешнего государственного контроля Коллегии Счетной палаты Российской Федерации, стандарты контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

В соответствии со ст. 14 Федерального закона № 41-ФЗ в состав внешнего государственного аудита включаются аудит эффективности, стратегический аудит, аудит государственных и муниципальных программ и др. В соответствии со стандартом внешнего государственного аудита (контроля) аудита эффективности трактуется как вид внешнего государственного аудита (контроля), который применяется для определения эффективности использования федеральных и иных ресурсов, полученных объектами аудита (контроля) для достижения запланированных целей, решения поставленных задач социально-экономического развития Российской Федерации².

В теории финансового контроля понятие «аудит эффективности» исследуется довольно давно, к наиболее актуальным научным статьям по данной теме можно отнести работы, раскрывающие именно понятие государственного аудита эффективности [6–11].

Особое место в отечественных научных исследованиях занимают работы практиков

контрольно-счетных органов³ по определению роли аудита эффективности в системе государственного управления⁴ [12–14] (табл. 1).

В практике организации деятельности контрольно-счетных органов, как и в теории, существуют различные подходы к понятию «аудит эффективности», вместе с тем в теории часто встречается «трехзвенное понимание» – экономность, результативность, продуктивность⁵.

Наиболее корректно определение аудита эффективности, представленное в Стандарте государственного аудита 104: «Аудит эффективности представляет собой тип финансового контроля, осуществляемого посредством проведения контрольного мероприятия, целями которого являются определение эффективности использования государственных средств, полученных проверяемыми организациями и учреждениями для достижения запланированных целей, решения поставленных социально-экономических задач и выполнения возложенных функций». Тем не менее, по нашему мнению, наиболее полноценным и отвечающим запросам контрольно-счетных органов по организации и проведению мероприятий аудита эффективности можно считать определение аудита эффективности как совокупности методов оценки экономичности (минимизации затрат), продуктивности (экономической эффективности) и результативности

² Лопатников В.С. Государственный аудит как стержневой фактор эффективности бюджетной системы // Вестник АКСОР. 2013. № 3. С. 30–32; Кривилев И.В., Швед А.Г. Аудит эффективности как основа системного анализа состояния и функционирования коммунальной сферы региона и муниципалитетов // Вестник АКСОР. 2013. № 3. С. 87–94; Осипов В.С. Аудит эффективности исполнения функций государственного управления // Вестник АКСОР. 2014. № 4. С. 168–175; Саунин А.Н. Аудит эффективности в России – декларация или реальность? // Вестник АКСОР. 2016. № 2. С. 99–100.

⁴ Зуева И.А. Современные тенденции развития системы финансового контроля в России // Финансовый вестник: финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. 2010. № 2. С. 12–18.

⁵ СГА 104. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Аудит эффективности (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 30.11.2016 № 4ПК; Стандарт Контрольно-счетной палаты Москвы 2.2. «Аудит эффективности». URL: <http://www.ksp.mos.ru/documents/standarty/>

² СГА 104. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Аудит эффективности (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 30.11.2016 № 4ПК.

деятельности объектов аудита по достижению поставленных перед ними целей в установленные сроки и с заданным уровнем качества выполняемых работ, услуг. Это определение сделано нами на основе Методических рекомендаций по использованию ключевых национальных показателей при организации и проведении аудита эффективности⁶.

Формирование методологии, практики применения аудита эффективности по разным объектам и предметам имело примеры успешного применения на федеральном уровне и в субъектах Российской Федерации, однако на уровне муниципальных образований нет большого опыта в разработке и реализации мероприятий по аудиту эффективности использования бюджетных средств и иных ресурсов органов местного самоуправления.

Еще меньше сделано на муниципальном уровне в плане обеспечения методологического, нормативного развития стратегического аудита. Стратегический аудит в деятельности региональных и муниципальных контрольно-счетных органов практически не применяется и осуществляется лишь Счетной палатой Российской Федерации, при этом он не ставит целью обсуждение целесообразности принятых государством решений, а позволяет оценить ресурсную обеспеченность и реализуемость заявленных планов, делает процессы наблюдаемыми, а значит, контролируемыми [15].

Согласно Федеральному закону № 41-ФЗ стратегический аудит применяется в целях оценки реализуемости, рисков и результатов реализации стратегических целей социально-экономического развития Российской Федерации. Оценке подлежат конечные (целевые) и достигнутые (текущие) значения ключевых национальных показателей, отражающие степень и качество реализации социально-экономических эффектов и

совокупных эффектов социально-экономического развития Российской Федерации.

Если опираться на содержание стратегий развития контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отдельно стоит упомянуть стратегию развития Контрольно-счетной палаты Волгограда на 2018–2024 гг. и составленную на ее основе Стратегию деятельности муниципальных контрольно-счетных органов (МКСО) на среднесрочную перспективу, в которой стратегической целью МКСО определено расширение возможностей достижения целей развития муниципального образования за счет совершенствования системы внешнего муниципального финансового контроля.

Еще один важный момент, содержащийся в Федеральном законе № 41-ФЗ и касающийся перспектив развития стратегического аудита в деятельности Счетной палаты Российской Федерации, а потенциально – и контрольно-счетных органов регионального и муниципального уровней, что отражено и в стратегиях их развития, это уточнение, в чем заключается развитие методологии государственного и муниципального контроля:

- в применении риск-ориентированного подхода;
- в развитии аналитических разработок и прикладных методов для обеспечения функции государственного аудита.

В рамках реализации Стратегии развития Контрольно-счетной палаты Волгограда развитие методологии внешнего муниципального финансового контроля включает увеличение доли аудита эффективности и стратегического аудита в общем объеме мероприятий, проводимых палатой с опорой на аналитическую функцию. С учетом этого в 2019 г. по инициативе главы Волгограда и городской думы была организована работа по разработке и проведению аудита эффективности использования бюджетных средств, направленных на создание объектов

⁶ Методические рекомендации по использованию ключевых национальных показателей при организации и проведении аудита эффективности. URL: http://www.labrate.ru/20120131/met_rekomendacij_effectiveness_project.pdf

капитального строительства в городском округе. Городская дума также имеет полномочия по оценке результатов работы Контрольно-счетной палаты Волгограда и определению перспективных, актуальных объектов внешнего муниципального контроля.

Аудит эффективности использования бюджетных средств включает следующие основные этапы:

- определение целей, задач аудита эффективности;
- детализацию вопросов аудита эффективности по выбранному объекту и предмету контроля, направленных на выявление проблемных мест, на которых необходимо сконцентрировать работы по аудиту;
- выбор критериев оценки эффективности, привлечение внешних экспертов для участия в процессе обсуждения вопросов проверки;
- определение вопросов запланированных контрольных мероприятий, методов проведения и сбора информации;
- проведение контрольных мероприятий в соответствии со стандартом Контрольно-счетной палаты Волгограда;
- формулировку и обоснование выводов на основе полученных результатов аудита эффективности;
- разработку и обоснование предложений Контрольно-счетной палаты Волгограда с учетом результатов аудита;
- контроль за реализацией рекомендаций итогового заключения аудита эффективности.

Весь алгоритм организации и проведения аудита эффективности использования бюджетных средств в деятельности муниципального контрольно-счетного органа представлен на *рис. 1* (при его составлении использовался процессный подход к составлению алгоритмов по схеме «вход-выход»).

Переходя к детализации содержания и методологической части аудита

эффективности использования бюджетных средств, представим характеристику методологических основ аудита эффективности.

Предмет аудита эффективности определен как использование бюджетных средств, направленных на создание объектов капитального строительства в сфере образования; потребовалось два уровня сужения предмета аудита эффективности: во-первых, до содержания муниципальной программы «Развитие системы образования на территории города-героя Волгограда на 2016–2018 гг. (утв. постановлением от 31.12.2015 № 1886); во-вторых, до мероприятия данной программы «Проектирование, строительство и реконструкция зданий МОУ Волгограда для получения общего образования» в отношении 18 объектов капитального строительства.

Контрольно-счетная палата Волгограда поставила перед собой следующие задачи проведения аудита эффективности использования бюджетных средств:

- определить эффективность использования бюджетных средств, направленных на выполнение указанного ранее мероприятия выбранной муниципальной программы;
- определить эффективность использования бюджетных средств, направленных на создание объектов капитального строительства;
- определить эффективность организации и процессов использования бюджетных средств в рамках создания объектов капитального строительства.

Определение перечня и системы измерения критериев оценки эффективности является самым важным шагом в формировании алгоритма аудиторской проверки. В данном случае под критериями оценки эффективности будем понимать набор показателей, позволяющих, во-первых, определить, какие результаты реализации мероприятия программы являются свидетельством эффективного использования средств, во-вторых, понять, как должна быть организована деятельность объектов аудита

в условиях нормативно-правового поля, принципа наиболее эффективного использования бюджетных средств.

Понимая, что критерии оценки эффективности делятся на качественные (атрибутивные) и количественные (объемные, вариационные), было принято решение формировать набор критериев для каждой поставленной задачи аудита, максимально приблизить их состав и содержание к действующим нормативно-правовым актам и требованиям, не исключая из базы оценки и экспертные, разрабатываемые с учетом опыта и практики реализации профессиональной деятельности в области капитального строительства таких социальных объектов и их программного и финансового сопровождения. Также учитывались результаты исследований по применению аудита эффективности государственных и муниципальных программ⁷ [16–18].

В практике Контрольно-счетной палаты Волгограда аудиторы проводили работу по подбору и обоснованию набора критериев и их измерению и оценке в течение двух месяцев. План работы включал:

- изучение и подбор данных по законодательству Российской Федерации и нормативно-правовых актов Волгограда по теме аудита;
- проведение и анализ результатов опроса экспертов, привлеченных к совещательным мероприятиям на стадиях подготовки и проведения аудита эффективности;
- изучение и использование материалов ранее проведенных проверок в практике контрольно-счетных органов Волгоградской и Кировской областей, Москвы, Краснодар, Калуги, Ростова-на-Дону, Саранска;
- сбор и изучение информации по предмету аудита эффективности в форме обратной

связи с администрацией города, комитетом по строительству, департаментом по образованию;

- проведение серии очередных консультаций с членами экспертного совета, созданного и действующего для сопровождения процесса методологической разработки и реализации всех этапов аудита эффективности по заданным объекту и предмету;
- конечное утверждение перечня критериев оценки эффективности и переход к практической работе по реализации утвержденных мероприятий, сбору необходимых материалов и сведений.

Основой для разработки критериев послужили:

- методика оценки эффективности бюджетных расходов, разработанная в 2014 г. рабочей группой Минфина России и Счетной палатой Российской Федерации;
- методика оценки эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения, утвержденная приказом Минэкономразвития России от 24.02.2009 № 58;
- порядок проведения проверки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств областного бюджета, направляемых на капитальные вложения, утвержденный постановлением администрации Волгоградской области от 08.08.2011 № 417-п;
- методика оценки эффективности использования средств бюджета, направляемых на капитальные вложения, утвержденная постановлением администрации Волгограда от 01.08.2012 № 2371;
- порядок оценки эффективности реализации ведомственных целевых и муниципальных программ, утвержденный постановлением администрации Волгограда от 09.10.2014 № 1315;

⁷ Ваганова О.Е. Аудит эффективности: порядок обоснования целей и задач при планировании проверки реализации долгосрочной целевой программы // Факторы успеха. 2016. № 1. С. 4–9; Валеев А.Р. Аудит эффективности использования государственных средств в сфере дорожного строительства: методика проведения // Вестник АКСОР. 2017. № 3–4. С. 126–135.

• материалы Контрольно-счетной палаты Волгограда, других контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, результаты опроса экспертов, привлеченных к организации и методологическому обеспечению аудита эффективности.

В результате получилось базовое распределение критериев оценки эффективности по задачам аудита, которое в процессе реализации потребует детализации, уточнения в зависимости от собранной базы данных (табл. 2).

По каждой группе критериев экспертному совету были предоставлены комментарии и дополнения, позволяющие не только обосновать значимость и достаточность выбранных показателей оценки, но и как их применение поможет в решении проблем.

По первой задаче предлагаемые критерии позволят оценить наличие (или отсутствие) следующих проблем, которые могут возникать при реализации муниципальных программ:

- некорректные показатели мероприятия муниципальной программы;
- несоответствие финансового обеспечения мероприятия финансовым потребностям для осуществления строительства объектов;
- недостижение запланированных показателей мероприятия муниципальной программы;
- недофинансирование мероприятия муниципальной программы;
- отсутствие необходимой инженерной инфраструктуры для строительства объектов в рамках мероприятия муниципальной программы;
- наличие невостребованной проектно-сметной документации, разработанной в рамках муниципальной программы.

По второй задаче, для которой актуально рассмотрение конкретных объектов строительства, предлагаемые критерии позволят оценить наличие (или отсутствие) следующих проблем, возникающих при

проектировании, строительстве и эксплуатации объектов:

- превышение проектной мощности над потребностью;
- необоснованное завышение сметной стоимости объекта (в сравнении с объектами-аналогами);
- отсутствие положительного заключения ПСД (на изменение ПСД);
- отсутствие обоснования начальной (максимальной) цены контракта на выполнение ПСД и строительно-монтажных работ;
- наличие различных нарушений в ходе строительства (в части договорных обязательств, технологических и т.д.);
- появление дефектов на этапе эксплуатации;
- отсутствие консервации объектов незавершенного строительства.

По третьей задаче предлагаемые критерии позволят оценить наличие (или отсутствие) следующих проблем, возникающих в процессе организации создания и эксплуатации объектов:

- несоблюдение требований документов территориального планирования при размещении объектов капстроительства;
- нарушения при выдаче разрешений на строительство, ввод в эксплуатацию;
- использование построенных объектов не на полную мощность;
- возврат средств субсидий в вышестоящие бюджеты;
- наличие избыточных расходов (исполнение штрафных санкций; наличие принятых, но невыполненных работ; увеличение стоимости, связанное с недостатками ПСД и проведением соответствующих корректировок и др.);
- наличие объектов, не переданных эксплуатирующим организациям;

- отсутствие четкого межведомственного взаимодействия в рамках создания, передачи объектов (по причине отсутствия или невыполнения правовых актов);
- наличие фактов невыполнения органами местного самоуправления порядка взаимодействия с органами исполнительной власти Волгоградской области.

Итоговым шагом в применении и оценке по выбранным критериям является вычисление общей оценки эффективности использования бюджетных средств в процентах.

На основе порядка оценки эффективности реализации ведомственных целевых и муниципальных программ, утвержденного постановлением администрации Волгограда от 09.10.2014 № 1315, получен результат систематизации выработанных ранее критериев оценки эффективности использования бюджетных средств (*табл. 3*).

Рассматривалось три варианта методики расчета общей оценки эффективности использования бюджетных средств.

По первому варианту методика расчета включает три шага в оценке:

- балльную оценку критериев по сгруппированным задачам путем суммирования набранных баллов;
- определение по каждой задаче доли набранных баллов от их максимального количества по величине N_1 , что позволяет получить предварительную оценку эффективности по каждой из задач всего мероприятия;
- определение доли баллов, полученных по всем трем задачам в общем количестве критериев N (максимальное количество баллов) (*табл. 4*). В результате определяется уровень эффективности или неэффективности оцениваемого мероприятия по всем трем задачам в целом.

Второй вариант методики расчета отличается от первого вторым шагом за счет добавления к каждой группе баллов весов (*табл. 5*). На третьем шаге полученные доли просто

суммируются и дается итоговая оценка уровня эффективности использования бюджетных средств.

При применении третьего подхода к оценке эффективности использования бюджетных средств к содержанию первого подхода сделано дополнение на третьем шаге – вместо подсчета среднего балла по всем критериям применяется формула идеального индекса Фишера, за счет которой сглаживаются значения фактических балльных оценок по каждой из трех задач (*табл. 6*).

В ходе проверочных расчетов было доказано, что наиболее подходящим по точности, открытости и доступности алгоритма подсчета является первый вариант оценки (*табл. 4*), именно его было рекомендовано применять при подведении итогов и оценке эффективности по выбранному мероприятию.

В заключении обоснования методологии аудита эффективности было принято решение использовать следующие методы проведения контрольных мероприятий и сбора информации:

- методы муниципального финансового контроля (в соответствии со ст. 267.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации), а именно – проверка, обследование, в том числе анализ и оценка состояния сферы деятельности;
- методы сбора информации в соответствии со стандартом внешнего муниципального финансового контроля «Аудит эффективности использования бюджетных средств» (утвержден решением коллегии Контрольно-счетной палаты Волгограда от 06.02.2019 № 3/1): запросы информации из разных источников, проведение обследований объектов капитального строительства.

В ходе работы экспертного совета Контрольно-счетной палаты Волгограда по аудиту эффективности использования бюджетных средств, направленных на создание объектов капитального строительства в Волгограде, были получены дополнительные критерии, по которым

возможно выявление проблемных зон в капитальном строительстве, наличие которых определяется социально-экономическими и другими факторами развития территории. В частности, по первой задаче проводимого аудита эффективности, связанной с оценкой эффективности использования бюджетных средств, направленных на выполнение мероприятия указанной ранее муниципальной программы, по мнению экспертов, наиболее существенными индикаторами были определены качество стратегического планирования, определяемое частотой и объемами изменений в финансировании программы, полнота расхода фактического финансирования по итогам каждого года реализации программы и ее мероприятий, учет авансов и их наличие или отсутствие в программе и по итогам ее выполнения, наличие или отсутствие контрольных замеров выполненных работ (и доступность информации о результатах таких экспертных работ), объем кредиторской задолженности муниципального образования перед подрядчиком по итогам реализации программы и ее мероприятий, сроки доведения финансирования (поквартально равными частями – использовалось или нет).

По второй задаче аудита эффективности, связанной с оценкой эффективности использования средств на создание объектов капитального строительства в сфере образования (экономность, результативность), направления оценки разделились следующим образом.

Оценка точности стадии проектирования. Сюда экспертами были отнесены такие индикаторы, как удаленность от опасных объектов, история профессиональной деятельности организации, привлеченной к проектной работе (история налоговых проверок, уголовных дел, претензий со стороны силовых структур), давность сроков принятия проектной документации (3–5 лет), корректность применения коэффициентов, используемых при составлении сметы (например, коэффициент стесненности), корректность накладных расходов; неправильное применение расценок (например, для объектов простых и

культурного наследия), учет местоположения в проекте по состоянию инфраструктуры (земельные участки – близость от инфраструктуры, удаленность от свалок, дороги, пешеходные переходы, безопасность (забор, пожарные выезды), без магазинов с сигаретами и спиртным, соответствие застройки национальному проекту «Жилье и городская среда»). Важно наличие доступа к результатам проверок объектов капитального строительства со стороны органов внутреннего финансового контроля. Для Волгограда – департамента финансов.

Оценка уровня выполнения социальных обязательств, которые берет на себя застройщик и администрация города при создании объектов капитального строительства в сфере образования: определение уровня экологической безопасности строительных материалов и технологий (по результатам государственной экспертизы), обеспеченность количества мест к проживающим и прогнозам роста количества детей разных возрастных групп (в процентах), качество сдаваемого объекта по наличию бассейна или других актуальных для образования элементов школы или детского сада. Чтобы корректно, достоверно определить потребности и социальный результат от возведения или реконструкции подобных объектов капитального строительства, предложено использовать опрос работников сферы образования об их оценке возведенных объектов.

Оценка непосредственно стадии строительства (реконструкции) включает как традиционные подходы по инвентаризации документов, аудит бухгалтерских документов на предмет выявления завышений стоимости работ, так и определение количества подрядчиков и привлекаемых субподрядчиков, анализ привлеченных поставщиков (местные или иногородние, уровень цен на материалы и стоимости работ), сбор данных по истории профессиональной деятельности участников строительства (история налоговых проверок, уголовных дел, претензий со стороны силовых структур), аудит самого разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, история

коррупционных схем и административных, уголовных дел со стороны силовых структур к участникам комиссии по вводу в эксплуатацию. Важным социально-экономическим критерием, по мнению экспертов, выступает анализ состояния местного строительного комплекса и уровня его вовлеченности в выполнение проверяемых работ (например, процент работ или материалов, выполненных с привлечением местного строительного комплекса). Также эксперты высказывались за применение средств видеоконтроля за строительными площадками, обеспечивающих полноту записи, количество поломок видеоборудования, фотографирование рабочих мест по самым затратным статьям расходов.

По третьей задаче аудита эффективности, связанной с оценкой эффективности организации и процессов использования бюджетных средств в рамках строительства, эксперты разделили критерии оценки на оценку системы торгов и выполнение требований федерального законодательства в сфере закупок, базовые показатели, характеризующие состояние объектов капитального строительства в сфере образования (инвестиции в развитие строительных предприятий; ввод в действие общей площади помещений; общая площадь помещений, приходящаяся в среднем на одного учащегося; показатели, характеризующие производство основных видов строительных материалов, и др.) и результаты анализа материалов саморегулируемой организации, в которую входят подрядчики и субподрядчики, связанных с профессиональной деятельностью и этикой этой деятельности.

По мнению экспертов, полнота оценочных мероприятий и сам набор критериев оценки существенно влияют на стоимость контрольных мероприятий, сроки, а также напрямую связаны с практикой проведения подобных аудиторских проверок и доступностью необходимой базы данных.

Специалисты отмечают, что к основным факторам риска, с которыми сталкиваются

аудиторы в процессе организации и проведения аудита эффективности использования бюджетных средств, следует отнести:

- большое количество изменений в нормативно-правовых актах, с которыми связано функционирование объекта аудита, что приводит к росту уровня сложности как всех процедур в алгоритме аудита эффективности, так и прогнозирования, являющегося неотъемлемой частью результатов и рекомендаций, которые должны содержаться в отчете контрольно-счетного органа муниципального образования; данный вывод подтверждается и рядом профильных публикаций по правовым вопросам развития аудита эффективности в России (см., например⁸ [19]);
- высокий уровень текучести кадров, в том числе руководящего состава, что не позволяет в масштабах органов власти, организаций, представляющих аудиторы и инспекторам контрольно-счетных органов данные внутреннего учета по объекту аудита, сформировать устойчивую, полноценную систему документооборота с высокой преемственностью и полнотой материалов, которые могут быть затребованы в рамках аудиторской проверки.

Чтобы минимизировать негативное влияние этих факторов риска на весь процесс аудита эффективности использования бюджетных средств и на практическую значимость рекомендаций по повышению эффективности и результативности использования бюджетных средств, необходимо:

- учитывать высокие трудозатраты инспекторского состава при индивидуальном подходе к реализации аудита эффективности, что должно найти отражение и в структуре расходов, планируемых на эти процедуры, особенно

⁸ Геймур О.Г., Сафонова Е.А. Аудит эффективности в России: проблемы правового регулирования и практического применения // *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2017. № 6. С. 93–98.

- по привлечению внешних экспертов, консультации;
- обеспечивать многовариантность сценариев в разрабатываемых прогнозах, по аналогии с государственным (муниципальным) стратегическим планированием, когда для разных условий формируются три-четыре сценария, включая кризисный, с оценкой вероятности их наступления в кратко- и долгосрочной перспективе;
 - обеспечить автоматизацию ряда процедур аудита эффективности, например, по выбору наиболее подходящих критериев оценки эффективности и результативности из полной базы с учетом заданных исходных условий проведения аудита; по подбору и применению наиболее подходящего метода интегральной оценки эффективности из заложенных в методологическую базу, когда на входе закладывается база данных, на выходе аудитор получает результат количественной оценки; по составлению прогнозных сценариев;
 - больше внимания уделять обратной связи с экспертным советом, начиная от формирования его состава, и до утверждения отчета контрольно-счетного органа муниципального образования по итогам проведения всех обязательных процедур аудита эффективности использования бюджетных средств.
- Только в таких условиях возможны и экономически обоснованны снижение трудозатрат инспекторов и аудиторов, оптимизация затрат на ряд процедур аудита эффективности, расширение перечня выбираемых критериев для каждого контрольного мероприятия. Системный подход с необходимым уровнем автоматизации процесса аудита позволит рассчитывать на рост полноты охвата данным видом внешнего государственного и муниципального аудита объектов проверок и оптимизации государственной и муниципальной службы в условиях управления по результатам.

Таблица 1**Определения аудита эффективности и их критический анализ****Table 1****Definitions of performance audit and their critical analysis**

Определение	Комментарий
Систематизированная, целенаправленная, организованная и объективная проверка деятельности органов государственной власти в части расходования финансовых средств и сохранности государственного имущества [12]	Не учитываются критерии эффективности и результативности расходования финансовых средств. Не учитывается условие разработки рекомендаций по повышению качества использования бюджетных средств. Не учитывается муниципальный уровень контроля
Вид внешнего государственного контроля, который имеет цель оценить направления и дать гарантии эффективной работы и экономного использования государственных ресурсов [13]	Не определено, к каким организациям (ведомствам) будут обращены мероприятия аудита эффективности. Не учитывается муниципальный уровень контроля
Аудит эффективности характеризуется не только оценкой эффективности, экономичности и рентабельности управленческой деятельности, но и выработкой рекомендаций по устранению нарушений и дальнейшему повышению результативности использования бюджетных средств [14]	Не раскрывается состав объектов аудита. Нет деления на государственный и муниципальный уровни
Проверка экономичности, продуктивности и результативности, с которыми проверяемая организация использует имеющиеся ресурсы [15]	Слабая связь с бюджетными ресурсами

Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Таблица 2

Критерии оценки эффективности использования бюджетных средств для проведения контрольного мероприятия Контрольно-счетной палаты Волгограда «Аудит эффективности использования бюджетных средств, направленных на создание объектов капитального строительства в Волгограде»

Table 2

Criteria for evaluating the efficiency of use of budgetary funds for control activity of the Chamber of Control and Accounts of Volgograd, Performance Audit of Efficiency of Use of Budgetary Funds Aimed at Social Infrastructure Facilities Construction in Volgograd

Критерий	Базовый способ оценки
Задача 1. Определить эффективность использования бюджетных средств, направленных на выполнение мероприятия по проектированию, строительству и реконструкции зданий муниципальных образовательных учреждений Волгограда для получения общего образования муниципальной программы «Развитие системы образования на территории города-героя Волгограда» (далее – мероприятие Программы)	
1.1. Соответствие количественных показателей мероприятия Программы показателям реализуемых инвестиционных проектов (если сопоставление возможно)	При соответствии: – более 90% – 1 балл; – менее 90% либо сравнение невозможно – 0 баллов
1.2. Соответствие планового объема финансирования мероприятия Программы финансовой потребности	При соответствии: – от 90 до 100% – 1 балл; – менее 90% – 0 баллов
1.3. Достижение плановых значений количественных показателей результатов реализации мероприятия Программы	При достижении значения: – более 90% – 1 балл; – менее 90% – 0 баллов
1.4. Соответствие кассовых расходов плановому объему финансирования мероприятия Программы	Кассовые расходы: – более 90% от плана – 1 балл; – менее 90% от плана – 0 баллов
1.5. Обеспечение планируемого объекта инженерной и транспортной инфраструктурой в объемах, достаточных для реализации инвестиционных проектов	Обеспечение: – 100% – 1 балл; – от 75 до 100% – 0,5 балла; – менее 75% – 0 баллов
1.6. Востребованность разработанной проектно-сметной документации (ПСД)	Доля востребованной ПСД: – от 90 до 100% – 1 балл; – менее 90% – 0 баллов
Задача 2. Определить эффективность использования бюджетных средств, направленных на создание объектов капитального строительства муниципальной собственности в сфере образования, перечень которых определен в муниципальной программе	
2.1. Отношение проектной мощности создаваемого объекта к мощности, необходимой для оказания услуг в объеме, предусмотренном для обеспечения муниципальных нужд	Не превышает 100% – 1 балл. Более 100% – 0 баллов
2.2. Отклонение удельной сметной стоимости (УСС; отношение сметной стоимости к мощности объекта) объекта от УСС объекта-аналога (при наличии)	Не превышает – 1 балл. Отклонение не более 5% – 0,5 балла. Отклонение более 5% – 0 баллов
2.3. Наличие утвержденной ПСД, имеющей положительное заключение государственной экспертизы	Наличие – 1 балл. Отсутствие – 0 баллов
2.4. Наличие обоснования цен на работы и услуги, связанные с проектированием объектов	Обоснование есть – 1 балл. Обоснования нет – 0 баллов
2.5. Наличие обоснования цен на работы и услуги, связанные со строительством (реконструкцией) объектов	Обоснование есть – 1 балл. Обоснования нет – 0 баллов
2.6. Отсутствие нарушений, выявленных контрольными и надзорными органами	Нарушений нет – 1 балл. Нарушения есть – 0 баллов
2.7. Отсутствие технологических нарушений, выявленных в ходе строительства объектов, повлекших существенное увеличение сроков строительства	Нарушений нет – 1 балл. Нарушения есть – 0 баллов
2.8. Проведение консервации объектов незавершенного строительства (при необходимости)	Консервация произведена – 1 балл. Консервация не произведена – 0 баллов
2.9. Отсутствие дефектов проектирования и строительства объектов, выявленных на этапе эксплуатации	Дефектов нет – 1 балл. Дефекты есть – 0 баллов

Задача 3. Определить эффективность организации и процессов использования бюджетных средств в рамках создания объектов капитального строительства муниципальной собственности в сфере образования

3.1. Соответствие размещения объектов документам территориального планирования	Соответствует – 1 балл. Не соответствует – 0 баллов
3.2. Наличие разрешения на строительство объекта, выданного в соответствии с действующим законодательством	Наличие – 1 балл. Отсутствие – 0 баллов
3.3. Наличие разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, выданного в соответствии с действующим законодательством	Наличие – 1 балл. Отсутствие – 0 баллов
3.4. Использование завершенных строительством объектов по назначению в соответствии с проектной мощностью	Использование от 90 до 100% – 1 балл. Использование менее 90% – 0 баллов
3.5. Отсутствие фактов возврата средств вышестоящих бюджетов	Отсутствуют факты возврата – 1 балл. Имеются факты возврата – 0 баллов
3.6. Отсутствие избыточных расходов бюджетных средств	Отсутствие (или расходы незначительны) – 1 балл. Наличие – 0 баллов
3.7. Завершение передачи заказчиком-застройщиком законченных строительством объектов	Объекты переданы – 1 балл. Объекты не переданы – 0 баллов
3.8. Наличие и соблюдение установленных алгоритмов межведомственного взаимодействия органов местного самоуправления в рамках создания объектов капитального строительства	Наличие и соблюдение МПА – 1 балл. Отсутствие и/или несоблюдение МПА – 0 баллов
3.9. Соблюдение органами местного самоуправления установленного порядка взаимодействия с органами исполнительной власти области в рамках финансирования объектов капитального строительства	Соблюдается – 1 балл. Не соблюдается – 0 баллов

Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Таблица 3**Условия оценки эффективности использования бюджетных средств для цели аудита****Table 3****Conditions for evaluating the efficiency of use of budgetary funds for audit purposes**

Задача	Количество критериев	N	Общая оценка эффективности использования бюджетных средств
1	6	$N1$	$N < 50\%$ – неэффективно.
2	9	$N2$	$N = 50-90\%$ – удовлетворительная эффективность.
3	9	$N3$	$N = 90-100\%$ – эффективно
Итого...	24	$N = N1 + N2 + N3$	

Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Таблица 4**Количественная оценка эффективности использования бюджетных средств (пример 1)****Table 4****Quantitative evaluation of efficiency of use of budgetary funds: Example 1**

Задача	1-й этап. Оценка критериев	2-й этап. Оценка по каждой задаче	3-й этап. Общая оценка эффективности использования бюджетных средств
1	$N1 = 6$ критериев. $\Sigma\text{факт}_1 = 4$ балла	$(4 / 6) 100 = 66,7\%$	$N = 24$ критерия $(6 + 9 + 9)$. $\Sigma\text{факт} = 13$ баллов $(4 + 4 + 5)$.
2	$N2 = 9$ критериев. $\Sigma\text{факт}_2 = 4$ балла	$(4 / 9) 100 = 44,4\%$	$(13 / 24) 100 = 54,2\%$.
3	$N3 = 9$ критериев. $\Sigma\text{факт}_3 = 5$ баллов	$(5 / 9) 100 = 55,5\%$	Результат оценки – удовлетворительная эффективность

Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Таблица 5**Количественная оценка эффективности использования бюджетных средств (пример 2)****Table 5****Quantitative evaluation of efficiency of use of budgetary funds: Example 2**

Задача	1-й этап. Оценка критериев	2-й этап. Оценка по каждой задаче	3-й этап. Корректировка на поправочный коэффициент	4-й этап. Общая оценка эффективности использования бюджетных средств
1	1.1. – 1 балл. 1.2. – 0 баллов. 1.3. – 1 балл. ... $\sum \text{факт}_1 = 4$. $\sum \text{макс}_1 = 6$	(4 / 6) 100 = 66,7%	$66,7 \cdot 0,2 = 13,3\%$	$13,3 + 17,8 + 22,2 = 53,3$. Результат оценки – удовлетворительная эффективность (50–90%)
Задача 2	2.1. – 0 баллов. 2.2 – 1 балл. 2.3. – 1 балл. ... $\sum \text{факт}_2 = 4$. $\sum \text{макс}_2 = 9$	(4 / 9) 100 = 44,4%	$44,4 \cdot 0,4 = 17,8\%$	
Задача 3	3.1. – 0 баллов. 3.2. – 1 балл. 3.3. – 1 балл. ... $\sum \text{факт}_3 = 5$. $\sum \text{макс}_3 = 9$	(5 / 9) 100 = 55,5%	$55,6 \cdot 0,4 = 22,2\%$	

Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Таблица 6**Количественная оценка эффективности использования бюджетных средств (пример 3)****Table 6****Quantitative evaluation of efficiency of use of budgetary funds: Example 3**

Задача	1-й этап. Оценка критериев	2-й этап. Оценка по каждой задаче	3-й этап. Общая оценка эффективности использования бюджетных средств
1	$N1 = 6$ критериев. $\sum \text{факт}_1 = 4$ балла	(4 / 6) 100 = 66,7%	Идеальный индекс Фишера: $\sqrt[3]{66,7 \cdot 44,4 \cdot 55,5}$.
2	$N2 = 9$ критериев. $\sum \text{факт}_2 = 4$ балла	(4 / 9) 100 = 44,4%	Результат оценки – удовлетворительная эффективность
3	$N3 = 9$ критериев. $\sum \text{факт}_3 = 5$ баллов	(5 / 9) 100 = 55,5%	

Источник: авторская разработка

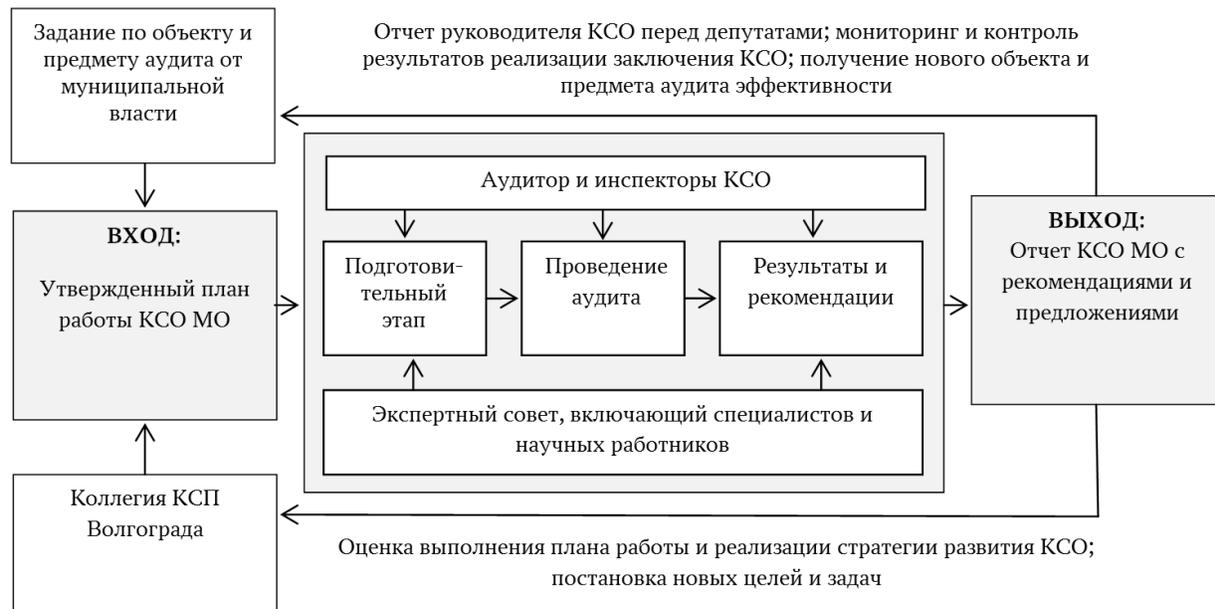
Source: Authoring

Рисунок 1

Основные этапы аудита эффективности в рамках процессного подхода

Figure 1

Main stages of performance audit as part of process approach



Примечание. КСО – контрольно-счетный орган; МО – муниципальное образование.

Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Список литературы

1. *Степашин С.В.* Конституционный аудит. М.: Наука, 2006. 816 с.
2. *Pearson D.* Significant Reforms in Public Sector Audit – Staying Relevant in Times of Change and Challenge. *Journal of Accounting & Organizational Change*, 2014, vol. 10, iss. 1, pp. 150–161. URL: <https://doi.org/10.1108/JAOC-06-2013-0054>
3. *Parker L.D., Jacobs K.* Public Sector Performance Audit: A Critical Review of Scope and Practice in the Contemporary Australian Context. May, 2015. URL: <https://www.cpaaustralia.com.au/~media/corporate/allfiles/document/professional-resources/public-sector/public-sector-performance-audit.pdf>
4. *Astrini N.J.* Local Government Performance Measurement: Developing Indicators Based on IWA 4: 2009. *Public Organization Review*, 2015, vol. 15, iss. 3, pp. 365–381. URL: <https://doi.org/10.1007/s11115-014-0276-9>
5. *Pilcher R.* Implementing IFRS in Local Government: Institutional Isomorphism as NPM Goes Mad? *Local Government Studies*, 2011, vol. 37, iss. 4, pp. 53–67. URL: <https://doi.org/10.1080/03003930.2011.588702>
6. *Владимирова М.П.* Государственный аудит эффективности и результативности как фактор совершенствования государственного финансового контроля в Российской Федерации // Вестник Адыгейского государственного университета. Сер. 5: Экономика. 2015. № 3. С. 159–163. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/gosudarstvennyy-audit-effektivnosti-i-rezultativnosti-kak-faktor-sovershenstvovaniya-gosudarstvennogo-finansovogo-kontrolya-v>

7. Голиков О.И., Нестеренко Е.Г. Аудит эффективности // Вестник Волжского университета имени В.Н. Татищева. 2009. № 16. С. 322–332.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/audit-effektivnosti>
8. Зерчанинова Т.Е., Шитова И.А. Социальный аудит эффективности деятельности государственной бюрократии // Государственная служба. 2013. № 1. С. 38–41.
9. Коваленко С.Н., Трунова Е.А. Аудит эффективности: современные проблемы и пути их решения // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Сер.: Экономика. Информатика. 2017. № 2. Вып. 41. С. 68–74.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/audit-effektivnosti-sovremennyye-problemy-i-puti-ih-resheniya>
10. Косова Т.Д., Шевченко В.В. Аудит эффективности как форма внешнего государственного финансового контроля // Оригинальные исследования. 2014. Т. 4. Вып. 4.
URL: <https://ores.su/ru/journals/oris-jrn/2014-oris-4-2014/>
11. Николаева Ж.В. Аудит эффективности расходования бюджетных средств // Некоммерческие организации в России. 2017. № 5. С. 57–66.
12. Рябухин С.Н. Аудит эффективности использования государственных ресурсов. М.: Дело и Сервис, 2014. 224 с.
13. Очерки бюджетно-правовой науки современности: монография / под ред. Е.Ю. Грачевой и Н.П. Кучерявенко. М.; Харьков: Право, 2012. 512 с.
14. Голубев Ф.В. Формирование методики аудита эффективности использования нематериальных активов организации // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер.: Экономика. 2007. № 3-4. С. 96–105.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/formirovanie-metodiki-audita-effektivnosti-ispolzovaniya-nematerialnyh-aktivov-organizatsii>
15. Степашин С.В. Государственный финансовый контроль в России: прошлое, настоящее и будущее // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 5. С. 13–17.
16. Вуймо В.А. Аудит эффективности государственных программ Российской Федерации // Учет. Анализ. Аудит. 2017. № 5. С. 78–87. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/audit-effektivnosti-gosudarstvennyh-programm-rossiyskoy-federatsii>
17. Зигмантович А.В. Аудит эффективности социально ориентированных муниципальных целевых программ // Научное обозрение. 2013. № 8. С. 123–128.
18. Шульдешова О.С. Аудит эффективности в системе муниципального финансового контроля // Экономические и гуманитарные науки. 2013. № 1. С. 56–62.
19. Колесников Ю.А. Государственный аудит эффективности бюджетных расходов: правовое регулирование и способы совершенствования // Административное и муниципальное право. 2015. № 6. С. 548–553. URL: <https://doi.org/10.7256/1999-2807.2015.6.15618>

Информация о конфликте интересов

Мы, авторы данной статьи, со всей ответственностью заявляем о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

ADVANCING THE METHODOLOGY FOR EXTERNAL MUNICIPAL CONTROL IN THE SYSTEM OF MANAGEMENT OF TERRITORY'S SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT

Aleksandr I. MORDVINTSEV ^{a*}, Natal'ya E. BULETOVA ^b, Inna G. ATARSHCHIKOVA ^c

^a Chamber of Control and Accounts of Volgograd, Volgograd, Russian Federation
ksp_priem@volgadmin.ru
ORCID: not available

^b Volgograd Institute of Management, Branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Volgograd, Russian Federation
buletovanata@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-4808-906X>

^c Chamber of Control and Accounts of Volgograd, Volgograd, Russian Federation
atarshikova@kspvolg.ru
ORCID: not available

* Corresponding author

Article history:

Article No. 568/2019
Received 20 August 2019
Received in revised form
9 September 2019
Accepted 7 October 2019
Available online
29 November 2019

JEL classification: C43,
H12

Keywords: external municipal control, performance audit, evaluation criteria, performance audit algorithm

Abstract

Subject The article investigates the issue of effective management of State and municipal finance and the use of public funds. It considers improving the methodology for external State and municipal control that includes performance audit and strategic audit.

Objectives The aim is to advance the methodological framework for performance audit in the activities of control and accounting bodies of municipalities and to elaborate criteria and approach to measuring the effectiveness and efficiency of public spending when implementing municipal programs for socio-economic development of territories.

Methods The study employs traditional methods of systems analysis (synthesis, structuring and classification, modeling, algorithm presentation, expert estimates) and specific techniques of professional audit activities that are applied in the work of control and accounting bodies of municipalities and federal subjects of Russia and are based on methods of indicative and statistical analysis.

Results We defined actual stages of performance audit, using the case of social infrastructure facilities and taking into account trends in audit activities, systematized criteria for assessing the efficiency of use of budget funds for conducting audits by the Chamber of Control and Accounts of Volgograd. We also presented an algorithm for quantifying the efficiency on the basis of indicative and statistical approaches.

Conclusions The offered measures and recommendations will enable to ensure necessary control over capital construction projects and may be of practical importance for the Chamber of Control and Accounts of Volgograd.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2019

Please cite this article as: Mordvintsev A.I., Buletova N.E., Atarshchikova I.G. Advancing the Methodology for External Municipal Control in the System of Management of Territory's Socio-Economic Development. *Economic Analysis: Theory and Practice*, 2019, vol. 18, iss. 11, pp. 2138–2157.
<https://doi.org/10.24891/ea.18.11.2138>

References

1. Stepashin S.V. *Konstitutsionnyi audit* [Constitutional auditing]. Moscow, Nauka Publ., 2006, 816 p.
2. Pearson D. Significant Reforms in Public Sector Audit – Staying Relevant in Times of Change and Challenge. *Journal of Accounting & Organizational Change*, 2014, vol. 10, iss. 1, pp. 150–161.
URL: <https://doi.org/10.1108/JAOC-06-2013-0054>

3. Parker L.D., Jacobs K. Public Sector Performance Audit: A Critical Review of Scope and Practice in the Contemporary Australian Context. May, 2015.
URL: <https://www.cpaaustralia.com.au/~media/corporate/allfiles/document/professional-resources/public-sector/public-sector-performance-audit.pdf>
4. Astrini N.J. Local Government Performance Measurement: Developing Indicators Based on IWA 4: 2009. *Public Organization Review*, 2015, vol. 15, iss. 3, pp. 365–381.
URL: <https://doi.org/10.1007/s11115-014-0276-9>
5. Pilcher R. Implementing IFRS in Local Government: Institutional Isomorphism as NPM Goes Mad? *Local Government Studies*, 2011, vol. 37, iss. 4, pp. 53–67.
URL: <https://doi.org/10.1080/03003930.2011.588702>
6. Vladimirova M.P. [State audit efficiency and effectiveness as a factor of improving State financial control in the Russian Federation]. *Vestnik Adygeiskogo gosudarstvennogo universiteta. Ser. 5: Ekonomika = Bulletin of Adyghe State University. Series 5: Economics*, 2015, no. 3, pp. 159–163.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/gosudarstvennyy-audit-effektivnosti-i-rezultativnosti-kak-faktor-sovershenstvovaniya-gosudarstvennogo-finansovogo-kontrolya-v> (In Russ.)
7. Golikov O.I., Nesterenko E.G. [Performance audit]. *Vestnik Volzhskogo universiteta imeni V.N. Tatishcheva = Vestnik of Volzhsky University after V.N. Tatischev*, 2009, no. 16, pp. 322–332.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/audit-effektivnosti> (In Russ.)
8. Zerchaninova T.E., Shitova I.A. [Social audit of the efficiency of activities of public servants]. *Gosudarstvennaya sluzhba = Public Administration*, 2013, no. 1, pp. 38–41. (In Russ.)
9. Kovalenko S.N., Trunova E.A. [Performance audit: Modern problems and ways of their solution]. *Nauchnye vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta. Ser.: Ekonomika. Informatika = Belgorod State University Scientific Bulletin. Ser.: Economics. Information Technologies*, 2017, no. 2, iss. 41, pp. 68–74. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/audit-effektivnosti-sovremennye-problemy-i-puti-ih-resheniya> (In Russ.)
10. Kosova T.D., Shevchenko V.V. [Audit of the efficiency as a form of external State financial control]. *Original'nye issledovaniya*, 2014, vol. 4, iss. 4. (In Russ.)
URL: <https://ores.su/ru/journals/oris-jrn/2014-oris-4-2014/>
11. Nikolaeva Zh.V. [Audit of efficiency of budget spending]. *Nekommercheskie organizatsii v Rossii*, 2017, no. 5, pp. 57–66. (In Russ.)
12. Ryabukhin S.N. *Audit effektivnosti ispol'zovaniya gosudarstvennykh resursov* [Audit of the efficiency of use of public resources]. Moscow, Delo i Servis Publ., 2014, 224 p.
13. *Ocherki byudzhetno-pravovoi nauki sovremennosti: monografiya* [Essays on the fiscal and legal science of modernity: a monograph]. Moscow, Kharkiv, Pravo Publ., 2012, 512 p.
14. Golubev F.V. [Formation of audit approach towards the effectiveness of intangible assets utilization by an entity]. *Vestnik Rossiiskogo universiteta druzhby narodov. Ser.: Ekonomika = Bulletin of Peoples' Friendship University of Russia. Series: Economics*, 2007, no. 3-4, pp. 96–105. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/formirovanie-metodiki-audita-effektivnosti-ispolzovaniya-nematerialnyh-aktivov-organizatsii> (In Russ.)
15. Stepashin S.V. [State financial control in Russia: Past, present and future]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State Power and Local Self-government*, 2006, no. 5, pp. 13–17. (In Russ.)

16. Vuimo V.A. [Performance auditing of State programmes of the Russian Federation]. *Uchet. Analiz. Audit = Accounting. Analysis. Auditing*, 2017, no 5, pp. 78–87.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/audit-effektivnosti-gosudarstvennyh-programm-rossiyskoy-federatsii> (In Russ.)
17. Zigmantovich A.V. [Audit of the efficiency of socially-oriented municipal target programs]. *Nauchnoe Obozrenie*, 2013, no. 8, pp. 123–128. (In Russ.)
18. Shul'deshova O.S. [Audit of efficiency in the system of municipal financial control]. *Ekonomicheskie i gumanitarnye nauki*, 2013, no. 1, pp. 56–62. (In Russ.)
19. Kolesnikov Yu.A. [State audit of the effectiveness of budget expenditures: legal regulation and methods of improvement]. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo = Administrative and Municipal Law*, 2015, no. 6, pp. 548–553. (In Russ.)
URL: <https://doi.org/10.7256/1999-2807.2015.6.15618>

Conflict-of-interest notification

We, the authors of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.