

**ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ВНЕШНЕГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ****Сергей Юрьевич ДМИТРИЕВ**

аспирант кафедры бухгалтерского учета, анализа и аудита, Оренбургский государственный университет, председатель Счетной палаты Бузулукского района Оренбургской области, Оренбург, Российская Федерация  
bcs-buzuluk@ya.ru

**История статьи:**

Принята 15.12.2014

Одобрена 28.12.2014

УДК 336.1.07

**Ключевые слова:** контрольно-счетные органы, финансовый контроль, контрольное мероприятие, экспертно-аналитическое мероприятие

**Аннотация**

**Предмет/тема.** В связи с активным формированием в последнее время контрольно-счетных органов проблема создания единой системы оценки эффективности внешнего финансового контроля в муниципальных образованиях приобрела еще большую актуальность.

**Цели/задачи.** Цель статьи – предложить критерии и показатели, характеризующие эффективность внешнего финансового контроля, и сформировать методику его оценки.

**Методология.** С помощью общенаучных методов изучена нормативная база в области финансового контроля, существующие методики оценки эффективности и качества работы контрольных органов. Предложена авторская система показателей для оценки полноты охвата проверочными мероприятиями законодательства, регулирующего бюджетные правоотношения, успешности реализации основных полномочий органами внешнего финансового контроля и оценки качества деятельности контрольно-счетного органа.

**Результаты.** На основании исследований представлена комплексная оценка эффективности внешнего финансового контроля на уровне муниципального образования с использованием интегрального метода.

**Выводы/значимость.** Итоги статьи имеют прикладное значение для работы объединений органов внешнего финансового контроля, контрольно-счетных органов субъектов Федерации и муниципальных образований. Основные положения, выводы и результаты исследования были представлены и апробированы на уровне органов внешнего контроля муниципальных образований Оренбургской области.

Результаты внедрены в практику работы счетных палат Адамовского, Бузулукского, Грачевского районов Оренбургской области. Применение новой методики позволит региональным контрольно-счетным органам, объединениям муниципальных контрольно-счетных органов решить ряд задач: осуществлять оценку и анализ деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований и давать рекомендации по повышению эффективности их работы; оценивать действительное состояние системы внешнего финансового контроля в регионе.

© Издательский дом «Финансы и кредит», 2015

**Оценка эффективности внешнего финансового контроля в муниципальном образовании**

Принятие Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее – Закон № 6-ФЗ) послужило причиной формирования нового витка в развитии системы внешнего финансового контроля в России. В муниципальных образованиях стали более активно образовываться контрольно-счетные органы. У органов внешнего контроля появилась возможность самостоятельно планировать мероприятия, внедрять разработанные методические материалы для обеспечения своей деятельности.

Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» закрепил за высшим органом государственного аудита новые полномочия. Одним из нововведений является норма, в соответствии с которой Счетная палата Российской Федерации осуществляет оценку (анализ) деятельности контрольно-счетных органов и может давать заключения о соответствии их деятельности законодательству о внешнем государственном (муниципальном) финансовом контроле, а также рекомендации по повышению ее эффективности [1].

Эффективность и результативность государственных расходов являются одним из важных условий состояния системы государственных финансов.

Концентрация значительных ресурсов в руках государства, их распределение, рациональное и эффективное использование невозможны без должной организации финансового контроля в бюджетной сфере России [2, 3]. Контроль должен обеспечивать общество достоверной, объективной информацией о финансовом и социально-экономическом положении государства. Что необходимо для принятия экономически и социально обоснованных законов, для достижения принятых целей государственного развития [4].

Вместе с тем возникает очевидный вопрос: какова эффективность внешнего муниципального финансового контроля, каким образом ее можно измерить?

В современном экономическом словаре эффективность понимается как достижение каких-либо результатов по двум направлениям:

- достижение определенного результата с минимальными издержками;
- получение максимально возможного объема продукции из заданного объема ресурсов [5].

Англо-Русский словарь бухгалтерского учета и аудита предлагает перевод слова «effectiveness» как «эффективность», «действенность», «производительность» (способность приносить необходимые результаты) [6].

Современные российские ученые и практики применяют в основном однотипные подходы к формированию критериев, необходимых для оценки эффективности финансового контроля.

По мнению С.П. Опёнышева и В.А Жукова, эффективность финансового контроля состоит из двух частей: во-первых, это макроэффективность государственного финансового контроля, которая включает в себя социальный, организационный и экономический эффект, и, во-вторых, промежуточная эффективность деятельности органа государственного финансового контроля [7].

Авторы предлагают давать количественную оценку макроэкономической эффективности финансового контроля по следующей формуле:

$$\mathcal{E}_{\text{эф}} = \frac{\mathcal{E}_C + \mathcal{E}_O + \mathcal{E}_\mathcal{E}}{3},$$

где  $\mathcal{E}_{\text{эф}}$  – экономическая эффективность;

$\mathcal{E}_C$  – денежное выражение социального эффекта;

$\mathcal{E}_O$  – денежное выражение организационного эффекта;

$\mathcal{E}_\mathcal{E}$  – денежное выражение экономического эффекта;

3 – затраты на содержание органа финансового контроля.

Промежуточная эффективность деятельности органа государственного финансового контроля рассчитывается по формуле:

$$\mathcal{E}_{\text{эф}} = \frac{\mathcal{E}_B}{3},$$

где  $\mathcal{E}_B$  – средства, возвращенные на бюджетные счета и в федеральный бюджет.

Изложенный подход к оценке эффективности работы контрольно-счетных органов нашел свое отражение в методических рекомендациях по оценке эффективности деятельности контрольно-счетных органов РФ, разработанных научно-методическим советом Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации. Сфера применения методических рекомендаций охватывает три уровня управления: федеральный, региональный и муниципальный. На их основе действуют соответствующие методические рекомендации контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации [8].

Значительное внимание изучению государственного финансового контроля и его эффективности уделяли такие ученые, как Ю.Б. Просвиркин, С.В. Панкова, А.Г. Фирсов [9]. Системы оценки эффективности финансового контроля, предложенные С.Н. Рябухиным, Ю.М. Ворониным, В.Д. Четчинным, И.И. Егоровым, А.А. Барминым, В.И. Гординым, основываются на критериях и показателях, выделенных В.А. Жуковым и С.П. Опёнышевым. Чаще всего авторы предлагают несколько новых или измененных показателей, но сама методика остается практически неизменной. В основу оценки эффективности финансового контроля положено отношение полученных конечных результатов к затратам на содержание контрольно-счетного органа. Таким образом, исследуемое понятие сводится к оценке экономической эффективности органа внешнего контроля.

Подобные подходы к формированию критериев, необходимых для оценки эффективности финансового контроля, неприменимы, а с учетом изменений законодательной базы в определенной мере устарели. Это вызвано несколькими причинами.

Во-первых, эффективность государственного и муниципального контроля неверно отождествлять

с общеэкономической категорией эффективности. Системы оценки, предлагаемые учеными, основаны на принципе эффективности использования бюджетных средств, который предполагает, что «при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности)»<sup>1</sup>. Экономическая постановка вопроса уводит исследователей от целей создания внешнего контроля в муниципальных образованиях. Современная система оценки эффективности внешнего финансового контроля должна анализировать эффективность его функционирования, а не эффективность использования средств, вложенных в контрольно-счетный орган. Другими словами, под понятием «эффективность финансового контроля» следует понимать степень достижения конкретных результатов или степень выполнения задач, стоящих перед финансовым контролем.

Во-вторых, экономическая эффективность больше не является главным фактором, влияющим на процесс принятия решения о формировании контрольно-счетного органа. С принятием Закона № 6-ФЗ экономическая оценка эффективности уходит на второй план. Обязательность создания контрольно-счетного органа на уровне муниципальных образований закреплена законодательно, «контрольно-счетный орган муниципального образования является постоянно действующим органом внешнего муниципального финансового контроля и образуется представительным органом муниципального образования»<sup>2</sup>.

В-третьих, при условно равных затратах на содержание органа внешнего финансового контроля в различных муниципальных образованиях «эффективность» будет значительно различаться. В ст. 6 Закона № 6-ФЗ установлено, что орган внешнего финансового контроля муниципального образования образуется в составе председателя и аппарата контрольно-счетного органа, в состав аппарата контрольно-счетного органа входят инспекторы и иные штатные работники. Соответственно минимальная

штатная численность органа внешнего финансового контроля составляет два человека. Предположим, что затраты на содержание «минимального органа внешнего финансового контроля» в различных муниципальных образованиях равны, по крайней мере в пределах одного субъекта Российской Федерации. Вместе с тем объем доходной и расходной частей бюджета, потенциал получения социального, организационного и экономического эффекта при проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий могут различаться в разы. Данные, полученные при оценке экономической эффективности в разных муниципальных образованиях методами, рассмотренными выше, не будут сопоставимы между собой.

В-четвертых, муниципальные контрольные органы становятся потенциально не заинтересованными в реализации предусмотренных законодательством полномочий и решении задач, которые стоят перед внешним финансовым контролем. Главной целью становится выполнение критериев, предусмотренных методикой оценки эффективности, и (или) снижение затрат на содержание КСО. На практике нередки случаи проведения формальных, поверхностных проверок, когда органы контроля не доводят до логического конца начатое дело, не добиваются устранения выявленных недостатков [10].

В-пятых, существующие методики не учитывают таких важных аспектов деятельности, как проведение профилактической работы по предотвращению финансовых нарушений, экспертно-аналитическая и информационная деятельность, позволяющие вносить изменения для более эффективной работы муниципальных образований.

Подобной точки зрения придерживается современный исследователь финансового контроля В.А. Двуреченских, указывая на неприменимость и низкую информативность данных подходов к определению эффективности работы органов внешнего финансового контроля на практике [11].

Зачастую контрольные, а особенно экспертно-аналитические, мероприятия могут принести минимальный экономический, социальный и организационный эффект. Однако законодательство требует их проведения в обязательном порядке. Так, например, при проведении экспертно-аналитического мероприятия по проверке проекта бюджета на очередной финансовый год и плановый период, целью которого является предупреждение и пресечение нарушений в процессе подготовки бюджета, экономический эффект будет равен нулю.

<sup>1</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

Экономическая эффективность в системе внешнего финансового контроля не может являться определяющим критерием при выборе тех или иных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий. При проведении контрольных мероприятий нет четкой взаимосвязи между количеством затраченного труда работника контрольно-счетного органа и конечным результатом.

Анализ существующих научных положений не позволяет рассматривать оценку эффективности финансового контроля в качестве обобщающей категории, основанной на системе объективных показателей результативности работы муниципальных служащих, соблюдении законности и исполнительской дисциплины [12]. В процессе контрольно-ревизионной и экспертно-аналитической деятельности сотрудники контрольных органов должны не только выявлять и накапливать доказательства выявленных нарушений, но и оценивать данные доказательства, анализировать финансовые нарушения, ошибки и искажения информации [13, 14, 15]. Существующие системы показателей эффективности внешнего финансового контроля в муниципалитетах не в полной мере учитывают задачи, стоящие перед внешним финансовым контролем. Целями создания финансового контроля были выявление недостатков и приведение объекта контроля к некоему идеалу. Эффективным внешний финансовый контроль стоит считать только в том случае, если заявленные цели контрольно-счетного органа являются достижимыми и достигнутыми.

В связи с этим представляется оправданным предложить ряд критериев, характеризующих эффективность системы внешнего финансового контроля, которые представлены на рисунке.

Эффективность финансового контроля должна быть интегральной величиной, учитывающей такие индикаторы, как полнота охвата проверочными мероприятиями законодательства, регулирующего бюджетные правоотношения, реализованность основных полномочий органами внешнего финансового контроля и оценка качества деятельности контрольно-счетного органа. Полная система оценки эффективности внешнего финансового контроля в разрезе рассмотренных показателей и критериев представлена в табл. 1.

*Первым критерием* эффективности внешнего финансового контроля на уровне муниципального образования является полнота охвата проверочными мероприятиями, предусмотренными законодательством, регулирующим бюджетные правоотношения, в том числе и проектами нормативно-правовых актов.

Полнота охвата проверочными мероприятиями отражает направления работы органа внешнего контроля при проведении экспертиз нормативно-правовых актов и их проектов в части:

- формирования доходной части местного бюджета, а также средств, получаемых местным бюджетом из иных источников;
- выполнения расходных обязательств муниципального образования;

**Критерии оценки эффективности системы внешнего финансового контроля в муниципальном образовании**



Таблица 1

Оценка эффективности внешнего финансового контроля

Критерии	Оцениваемые показатели	Источник информации
Полнота охвата проверочными мероприятиями законодательства, регулирующего бюджетные правоотношения. <i>Возможно 0–5 баллов</i>	Исследование нормативных правовых актов и их проектов, регулирующих формирование доходной части местного бюджета, а также средств, получаемых местным бюджетом из иных источников, – 1 балл	Акты, отчеты или заключения
	Исследование нормативных правовых актов и их проектов, регулирующих выполнение расходных обязательств муниципального образования, – 1 балл	Акты, отчеты или заключения
	Исследование нормативных правовых актов и их проектов, регулирующих порядок управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, в том числе охраняемыми результатами интеллектуальной деятельности и средствами индивидуализации, принадлежащими муниципальному образованию, – 1 балл	Акты, отчеты или заключения
	Исследование нормативных правовых актов и их проектов, регулирующих порядок разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ, – 1 балл	Акты, отчеты или заключения
	Исследование нормативных правовых актов и их проектов, регулирующих предоставление налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств местного бюджета, муниципальных гарантий и поручительств, – 1 балл	Акты, отчеты или заключения
Реализованность основных полномочий органами внешнего финансового контроля на всех стадиях бюджетного процесса. <i>Возможно 0–10 баллов</i>	Экспертизы проекта местного бюджета (проведение экспертизы проектов изменений в местный бюджет), – 1 балл	Заключения
	Финансово-экономическая экспертиза проектов муниципальных программ (финансово-экономическая экспертиза проектов изменений муниципальных программ), – 1 балл	Заключения
	Контроль за формированием доходной части местного бюджета, а также средств, получаемых местным бюджетом из иных источников, – 1 балл	Акты, отчеты или заключения
	Контроль за исполнением расходных обязательств муниципального образования, – 1 балл	Акты, отчеты или заключения
	Контроль за соблюдением порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, в том числе охраняемыми результатами интеллектуальной деятельности и средствами индивидуализации, принадлежащими муниципальному образованию, – 1 балл	Акты, отчеты или заключения
	Оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств местного бюджета, а также оценка законности предоставления муниципальных гарантий и поручительств или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет средств местного бюджета и имущества, находящегося в муниципальной собственности, – 1 балл	Акты, отчеты или заключения
	Контроль за законностью использования средств бюджета муниципального района, поступивших в бюджеты поселений, входящих в состав данного муниципального района, – 1 балл	Акты и отчеты
	Внешняя проверка ежеквартальных отчетов об исполнении местного бюджета, – 1 балл	Отчеты или заключения
	Внешняя проверка бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств – 1 балл	Акты, отчеты или заключения
	Внешняя проверка годового отчета об исполнении местного бюджета, – 1 балл	Акты, отчеты или заключения
Оценка качества контрольной деятельности КСО. <i>Возможно 0–5 баллов</i>	Полное выполнение мероприятий, предусмотренных планом работы на год, – 1 балл	План работы на год
	Выполнение всех установленных Регламентом Счетной палаты и соответствующими стандартами финансового контроля процедур подготовки, проведения и оформления результатов контрольного мероприятия с соблюдением утвержденных сроков, – 1 балл	Регламент, стандарты финансового контроля, запросы, акты, представления, предписания, пояснения, отчеты,

Окончание табл. 1

Критерии	Оцениваемые показатели	Источник информации
		заключения и другие документы, оформленные при подготовке и в ходе контрольного мероприятия
	Полное выполнение утвержденной программы контрольного мероприятия, – 1 балл	Программы контрольных мероприятий
	Содержание в документах, оформленных в ходе контрольного мероприятия, необходимых данных и доказательств, подтверждающих все установленные факты проверки, – 1 балл	Акты, представления, предписания, пояснения и другие документы, оформленные в ходе контрольного мероприятия
	Содержание и выводы отчета о результатах контрольного мероприятия основаны на документах, оформленных в ходе контрольного мероприятия, – 1 балл	Отчеты, заключения и другие документы, подготовленные по результатам контрольного мероприятия

- порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, в том числе охраняемыми результатами интеллектуальной деятельности и средствами индивидуализации, принадлежащими муниципальному образованию;
- порядка разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ;
- предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств местного бюджета, муниципальных гарантий и поручительств.

По каждому показателю следует установить факт проведения экспертно-аналитических мероприятий по проверке проектов нормативно-правовых актов и наличия заключений; выполнение органом внешнего финансового контроля анализа законодательной базы при проведении иных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий и отражение выявленных нарушений в соответствующих актах, отчетах и заключениях. Необходимо учитывать, что проведение полномасштабных ревизий и проверок, соблюдение их масштаба и периодичности – прерогатива органов и служб внутреннего финансового контроля, а не контрольно-счетных органов.

На практике выполнение данных требований оценки не всегда будет зависеть непосредственно от контрольно-счетного органа. Например, в муниципальном образовании Бузулукский район Оренбургской области обязательность проведения экспертизы проекта местного бюджета, решений представительного органа муниципального образования и иных нормативных правовых актов муниципального образования, регулирующих бюджетные правоотношения, установлена положением о Бюджетном процессе. Однако сам порядок направления документов в орган внешнего контроля для проведения экспертизы не определен. Пробел в законодательстве дает возможность разработчикам нормативных правовых актов не представлять проектов для экспертизы в Счетную палату, что в конечном итоге приводит к снижению эффективности внешнего контроля в целом.

*Второй критерий* – реализованность основных полномочий органами внешнего финансового контроля.

Закон № 6-ФЗ называет основные полномочия органов внешнего финансового контроля. Эти полномочия позволяют контролировать движение финансов в муниципальном образовании от этапа планирования до утверждения отчета об исполнении бюджета. Однако для отбора

показателей эффективности следует применять только те, которые непосредственно затрагивают доходную и расходную части бюджета.

Оценка реализованности основных полномочий органами внешнего финансового контроля подразумевает выполнение следующих действий:

- проведение экспертизы проекта местного бюджета (проведение экспертизы проектов изменений в местный бюджет);
- проведение финансово-экономических экспертиз проектов муниципальных программ (проведение финансово-экономических экспертиз проектов изменений муниципальных программ);
- осуществление контроля за формированием доходной части местного бюджета, а также средствами, получаемыми местным бюджетом из иных источников;
- осуществление контроля за исполнением расходных обязательств муниципального образования;
- осуществление контроля за соблюдением порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, в том числе охраняемыми результатами интеллектуальной деятельности и средствами индивидуализации, принадлежащими муниципальному образованию;
- проведение оценки эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств местного бюджета, а также оценка законности предоставления муниципальных гарантий и поручительств или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет средств местного бюджета и имущества, находящегося в муниципальной собственности;
- осуществление контроля за законностью использования средств бюджета муниципального района, поступивших в бюджеты поселений, входящих в состав данного муниципального района;
- проведение внешней проверки ежеквартальных отчетов об исполнении местного бюджета;
- проведение внешней проверки бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств;

- проведение внешней проверки годового отчета об исполнении местного бюджета.

Выделим некоторые особенности определения данных полномочий. Не во всех муниципальных образованиях существующая нормативная база способствует формированию эффективного контроля. В целях построения наиболее удачной системы внешнего финансового контроля органам местного самоуправления следует предусмотреть в нормативно-правовых актах выполнение требований по проведению экспертиз проектов изменений в местный бюджет и финансово-экономических экспертиз проектов изменений муниципальных программ. В случае непроведения таких экспертиз соответствующие обязанности КСО следует считать не выполненными в целом.

Сложности могут возникнуть при определении обязанности по проведению оценки эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств местного бюджета, а также оценка законности предоставления муниципальных гарантий и поручительств или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет средств местного бюджета и имущества, находящегося в муниципальной собственности. В некоторых муниципальных образованиях отсутствуют данные для его оценки, в этом случае значение коэффициента будет равно одному баллу.

Подобным образом следует оценивать и требуемое в основном от муниципальных районов осуществление контроля за законностью использования средств бюджета муниципального района, поступивших в бюджеты поселений, входящих в состав данного муниципального района. В случае отсутствия данных для оценки значение коэффициента равно одному баллу.

При использовании предложенных критериев и показателей предполагается, что предложения контрольно-счетного органа по результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий аргументированы и обоснованы, а задачи проверок определены правильно. Однако на практике орган внешнего контроля может выдавать некачественную или ненадежную информацию, что может привести к неверной оценке эффективности финансового контроля.

*Третьим критерием* эффективности внешнего

финансового контроля служит оценка качества деятельности контрольно-счетного органа. Данный критерий в сочетании с другими позволяет судить об эффективности внешнего контроля в целом.

Смысл понятия «качество работы» интуитивно ясен и в целом отражает уровень совершенства деятельности [16]. «Качество» характеризуется как совокупность свойств объекта, обуславливающих его способность удовлетворять определенные потребности в соответствии с его назначением<sup>3</sup>.

Качество работы контрольно-счетного органа можно оценить двумя способами: с помощью экспертной оценки или по формальным признакам. Первый вариант широко применяется в аудиторской деятельности. Контроль за качеством внутреннего аудита регулирует соответствующие Федеральные правила (стандарты) аудиторской деятельности № 7, которые определяют мониторинг как процесс анализа и оценки системы контроля качества аудита аудиторской организации, включающий периодическую выборочную инспекцию завершенных заданий по аудиту, осуществляемый с целью достижения разумной уверенности в том, что система контроля качества функционирует эффективно<sup>4</sup>. Проведение инспекций завершенных контрольных мероприятий органов внешнего контроля – достаточно трудоемкий процесс, он зачастую дает субъективные результаты и в конечном итоге ведет к повторным проверкам объектов контрольного мероприятия.

Наиболее приемлемым способом определения качества работы является использование заранее определенных показателей с оценкой выполнения каждого из них. Применение такого подхода отличается простотой и не требует проведения дополнительных процедур контроля.

Опираясь на опыт работы Счетной палаты Российской Федерации, контрольно-счетной палаты Москвы и Стандарт финансового контроля 4610 «Управление качеством контрольных мероприятий»<sup>5</sup>, предлагается оценивать качество

<sup>3</sup> Елин А.В., Елина И.Е. Эволюция понимания категории «качество» как атрибута в системах управления // Сборник РАГС при Президенте РФ. 2010. С. 87–105.

<sup>4</sup> Панкова С.В. Определение областей применения количественных методов в аудиторской деятельности в зависимости от ее видов // Формирование основных направлений развития современной статистики и эконометрики: материалы I Международной научной конференции. Т. II. Оренбург: Университет, 2013. С. 309–319.

<sup>5</sup> СФК 4610 Управление качеством контрольных мероприятий. Утвержден решением Коллегии Счетной палаты Российской

контрольной деятельности контрольно-счетного органа муниципального образования по соблюдению следующих условий:

- полное выполнение мероприятий, предусмотренных планом работы на год;
- выполнение всех установленных Регламентом Счетной палаты и соответствующими стандартами финансового контроля процедур подготовки, проведения и оформления результатов контрольного мероприятия с соблюдением утвержденных сроков;
- выполнение утвержденной программы контрольного мероприятия полностью;
- содержание в документах, оформленных в ходе контрольного мероприятия, необходимых данных и доказательств, подтверждающих все установленные факты проверки;
- содержание и выводы отчета о результатах контрольного мероприятия основаны на документах, оформленных в ходе контрольного мероприятия;
- содержание и выводы отчета о результатах контрольного мероприятия основаны на документах, оформленных в ходе контрольного мероприятия.

Представленные показатели характеризуют качество деятельности контрольно-счетных органов в части соблюдения сроков выполнения работы, соответствия нормативным документам, полноты отражения выявленных нарушений и объективности при проведении проверки и составлении отчетности. Совокупность оценок всех показателей позволяет дать обобщающую оценку качества работы контрольного органа.

Оценке качества работы контрольно-счетного органа уделяет большое внимание отечественный ученый З.А. Салихов. Он утверждает, что в недалеком будущем, одним из основных показателей эффективности работы контрольных органов будет соблюдение всех действующих стандартов и методик планирования, организации, проведения и оформления контрольных мероприятий [17].

Контрольно-счетная палата Краснодарского края одной из основных своих задач считает дальнейшее повышение эффективности работы контрольного органа посредством совершенствования методологического, правового и информационно-

Федерации от 19.10.2007 (протокол № 45К (563)) // Бюллетень Счетной палаты. 2008. № 9. С. 183–189.



технологического обеспечения ее деятельности. Применение стандартов финансового контроля позволило повысить эффективность контрольных и экспертно-аналитических мероприятий и деятельности органа в целом [18, 19]. Этот факт еще раз подтверждает, что существует прямая зависимость между показателями качества деятельности контрольно-счетного органа и эффективностью внешнего финансового контроля. Рассмотренные выше критерии и показатели позволяют провести комплексную оценку эффективности внешнего финансового контроля на уровне муниципального образования с использованием интегрального метода.

1. Оценивается степень достижения каждого индикатора  $K_{эф.i}$  по формуле:

$$K_{эф.i} = \frac{I_{факт}}{I_{норм}}$$

где  $I_{факт}$  – фактический индикатор, фактически выполненные показатели по  $i$ -му критерию;

$I_{норм}$  – нормативный индикатор, общее количество показателей эффективности по  $i$ -му критерию.

2. Рассчитывается интегральная степень достижения индикаторов  $K_{эф.ИС}$  по формуле:

$$K_{эф.ИС} = \frac{K_{эф.1} + K_{эф.2} + \dots + K_{эф.n}}{n}$$

где  $K_{эф.1}, K_{эф.2}, K_{эф.n}$  – степень достижения конкретных индикаторов;

$n$  – количество индикаторов.

На основании проведенных расчетов могут быть сделаны следующие выводы об эффективности как по отдельным критериям, так и в целом. Сначала рассчитывается и оценивается степень достижения каждого отдельного индикатора (табл. 2).

На втором этапе проводится оценка достижения индикатора в целом (табл. 3).

Представленная методика анализа эффективности внешнего финансового контроля универсальна и позволяет нам оценить внешний финансовый контроль на всех уровнях управленческого процесса. Результаты исследований, полученные в ходе проведения оценки эффективности разных муниципальных образований, сопоставимы между собой.

Таблица 2

Степень достижения конкретного индикатора

Значение коэффициента эффективности	Оценка эффективности показателя
$K_{эф.i} = 1$	Высокоэффективный
$1 > K_{эф.i} \geq 0,8$	Эффективный
$0,8 > K_{эф.i} \geq 0,6$	Скорее неэффективный
$0,6 > K_{эф.i}$	Неэффективный

Таблица 3

Интегральная степень достижения индикаторов

Значение коэффициента эффективности	Оценка эффективности внешнего финансового контроля
$K_{эф.ИС} = 1$	Высокоэффективный
$1 > K_{эф.ИС} \geq 0,8$	Эффективный
$0,8 > K_{эф.ИС} \geq 0,6$	Скорее неэффективный
$0,6 > K_{эф.ИС}$	Неэффективный, при этом, если один из индикаторов $0,6 < K_{эф.i}$ , то система не эффективна в целом

Повышение эффективности системы финансового контроля – одна из основных задач, стоящих перед контрольными органами. Представленная система оценки муниципальных контрольных органов проста в применении и носит прикладной характер. Составление рейтинга на уровне региона должно стать удобным механизмом анализа деятельности и воздействия региональных контрольно-счетных органов на муниципальные контрольно-счетные органы [20].

В целом рассмотренная методика позволяет региональному контрольно-счетному органу, объединению муниципальных контрольно-счетных органов решить ряд задач. Во-первых, осуществлять анализ деятельности контрольно-счетных органов и давать рекомендации по повышению эффективности их работы. Во-вторых, оценивать действительное состояние системы внешнего финансового контроля на уровне субъекта, определять пробелы в законодательстве и выходить к региональным законодателям и представительным органам муниципальных образований с предложениями по внесению изменений в нормативно-правовую базу в области внешнего финансового контроля.

## Список литературы

1. *Ялбулганов А.А.* Законодательная реформа государственного и муниципального финансового контроля в Российской Федерации // Реформы и право. 2013. № 4. С. 3–9.
2. *Васильева М.В.* Решение проблем социально-экономического развития муниципальных образований на основе повышения эффективности деятельности контрольно-счетных органов // Региональная экономика: теория и практика. 2010. № 22. С. 48–56.
3. *Колесов Р.В., Юрченко А.В.* Система государственного финансового контроля РФ: проблемы и перспективы: монография. Ярославль: ЯФ МФЮА, 2013. 100 с.
4. *Чечеткин В.Д.* Оценка эффективности деятельности контрольно-счетных органов Российской Федерации. URL: <http://www.spvo.ru/tmp//551.doc>.
5. *Слободняк И.А. Таровых А.О.* К вопросу о сущности категории «эффективность» // Международный бухгалтерский учет. 2014. № 19. С. 59–68.
6. *Шинкарёва О.В.* К вопросу об оценке эффективности деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований // Правовое поле современной экономики. 2012. № 11. С. 123–126.
7. *Опенышев С.П. Жуков В.А.* Теоретические и методологические основы оценки эффективности государственного финансового контроля // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2001. № 1. URL: <http://www.budgetrf.ru/Publications/Schpalata/2001/bulletin/schpal1372001bull1-12.htm>.
8. *Егоров И.И.* Оценка эффективности работы контрольно-счетных органов муниципальных образований: опыт Ульяновской области // Государственный аудит. Право. Экономика. 2010. № 4. С. 31–43.
9. *Просвиркин Ю.Б. Панкова С.В., Фирсов А.Г.* Государственный финансовый контроль и аудит. Оренбург: Оренбургское книжное изд-во, 2001. 304 с.
10. *Бликанов А.В.* Государственный финансовый контроль: оценка эффективности // Аудиторские ведомости. 2009. № 3. С. 61–65.
11. *Двуреченских В.А.* Основы государственного аудита. М.: Патриот, 2011. 477 с.
12. *Буравлев Ю.М.* Юридическая ответственность государственных служащих, обусловленная оценкой эффективности служебной деятельности // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 4. С. 32–35.
13. *Игнатинова Т.В.* Основные направления развития внешнего финансового контроля на муниципальном уровне // Актуальные вопросы экономических наук. 2014. № 37. С. 172–176.
14. *Лагутин Г.Б.* К вопросу о критериях оценки эффективности деятельности контрольно-счетных органов в Российской Федерации // Право и экономика. 2013. № 6. С. 62–65.
15. *Лагутин И.Б.* Аудит эффективности в системе регионального финансового контроля // Реформы и право. 2011. № 2. С. 41–49.
16. *Шарин В.И.* Оценка эффективности деятельности контрольно-счетных органов: вопросы методологии. URL: <http://spso66.ru/ocenka-effektivnosti-deyatelnosti-kontrolno-schetnyx-organov-voprosy-metodologii>.
17. *Салихов З.А.* Некоторые подходы к оценке эффективности и результативности работы органов государственного финансового контроля // Аудит и финансовый анализ. 2005. № 2. С. 15–23.
18. *Тарасова О.Ю., Шелудько Е.Б.* Оценка эффективности государственного финансового контроля, исполнения бюджета, проведенного Контрольно-счетной палатой Краснодарского края // APRIORI. Сер. «Гуманитарные науки». 2014. № 2. С. 33.
19. *Федотова Ю.Э.* Функции контрольно-счетной палаты в системе финансового контроля (на примере Краснодарского края) // Современные научные исследования. 2012. № 10. С. 11.
20. *Чернышева Е. Н., Фирсова М.А.* К вопросу о подходах к оценке деятельности муниципальных контрольно-счетных органов // Nauka-rastudent.ru. 2014. № 11. URL: <http://nauka-rastudent.ru/11/2105>.

## EVALUATING THE EFFICIENCY OF EXTERNAL FINANCIAL CONTROL IN MUNICIPALITIES

Sergei Yu. DMITRIEV

Orenburg State University, Orenburg, Russian Federation  
bcs-buzuluk@ya.ru

**Article history:**

Received 15 December 2014

Accepted 28 December 2014

**Keywords:** controlling and auditing bodies, financial control, control activity, expert and analytical activity

**Abstract**

**Importance** Dynamic formation of controlling and auditing bodies during recent years makes the problem of creating a unified system to assess the effectiveness of external financial control in municipalities even more important.

**Objectives** The purpose of the article is to propose criteria and indicators characterizing the efficiency of external financial control and create a methodology for its assessment.

**Methods** The study employs general scientific methods to review the regulatory framework in the area of financial control, the existing methodology for assessing the efficiency and quality of controlling authorities.

**Results** I offer a unique system of indicators to assess the coverage of the legislation regulating legal relations of budgets, the success of exercising the major powers by external auditors, and the quality of activities performed by controlling and auditing authorities. Based on the research results, I present a comprehensive assessment of the external financial control efficiency at the municipality level, using the integral method.

**Application** The obtained results have been introduced into practice of Audit Chambers of Adamovsky, Buzuluksky, and Grachevsky areas of the Orenburg region. The new technique application will enable regional controlling and auditing bodies, associations of municipal controlling and auditing authorities to solve a number of problems, i.e. to assess and analyze the performance of municipal controlling and auditing authorities and make recommendations to improve their efficiency, and to evaluate the actual state of the external financial control system in the region.

**Conclusions and Relevance** The results of the study have applied significance for the work of external audit associations, controlling and auditing authorities of the Russian Federation and its municipalities. The main provisions, findings and outcomes have been presented and tested at the level of external control bodies of the Orenburg region municipalities.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2015

**References**

1. Yalbulganov A.A. Zakonodatel'naya reforma gosudarstvennogo i munitsipal'nogo finansovogo kontrolya v Rossiiskoi Federatsii [Legislative reform of the State and municipal financial control in the Russian Federation]. *Reformy i pravo = Reforms and Law*, 2013, no. 4, pp. 3–9.
2. Vasil'eva M.V. Reshenie problem sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya munitsipal'nykh obrazovani na osnove povysheniya effektivnosti deyatelnosti kontrol'no-schetnykh organov [Solving the problems of socio-economic development of municipalities on the basis of improving the performance of controlling and auditing authorities]. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika = Regional Economics: Theory and Practice*, 2010, no. 22, pp. 48–56.
3. Kolesov R.V., Yurchenko A.V. *Sistema gosudarstvennogo finansovogo kontrolya RF: problemy i perspektivy. Monografiya* [The system of State financial control of the Russian Federation: problems and prospects: a monograph]. Yaroslavl, Yaroslavl Branch of Moscow University of Finance and Law Publ., 2013, 100 p.
4. Chechetkin V.D. *Otsenka effektivnosti deyatelnosti kontrol'no-schetnykh organov Rossiiskoi Federatsii* [Evaluating the performance of controlling and auditing authorities of the Russian Federation]. Available at: <http://www.spvo.ru/tmp//551.doc>. (In Russ.)
5. Slobodnyak I.A., Tarovykh A.O. K voprosu o sushchnosti kategorii "effektivnost'" [To the question about the essence of the efficiency category]. *Mezhdunarodnyi bukhgalterskii uchet = International Accounting*, 2014, no. 19, pp. 59–68.

6. Shinkareva O.V. K voprosu ob otsenke effektivnosti deyatel'nosti kontrol'no-schetnykh organov munitsipal'nykh obrazovaniy [On performance evaluation of controlling and auditing authorities of municipalities]. *Pravovoe pole sovremennoi ekonomiki = Legal Framework for Modern Economy*, 2012, no. 11, pp. 123–126.
7. Openyshev S.P., Zhukov V.A. Teoriticheskie i metodologicheskie osnovy otsenki effektivnosti gosudarstvennogo finansovogo kontrolya [Theoretical and methodological bases for evaluating the effectiveness of State financial control]. *Byulleten' Schetnoi palaty Rossiiskoi Federatsii = Bulletin of Accounts Chamber of the Russian Federation*, 2001, no. 1. Available at: <http://www.budgetrf.ru/Publications/Schpalata/2001/bulletin/schpal1372001bull1-12.htm>. (In Russ.)
8. Egorov I.I. Otsenka effektivnosti raboty kontrol'no-schetnykh organov munitsipal'nykh obrazovaniy: opyt Ul'yanskoj oblasti [Performance evaluation of controlling and auditing authorities of municipalities: the experience of the Ulyanovsk region]. *Gosudarstvennyi audit. Pravo. Ekonomika = Public Audit. Law. Economy*, 2010, no. 4, pp. 31–43.
9. Prosvirkin Yu.B., Pankova S.V., Firsov A.G. *Gosudarstvennyi finansovyi kontrol' i audit* [State financial control and audit]. Orenburg, Orenburgskoe knizhnoe izd-vo Publ., 2001, 304 p.
10. Blikanov A.V. Gosudarstvennyi finansovyi kontrol': otsenka effektivnosti [State financial control: evaluation of efficiency]. *Auditorskie vedomosti = Audit Journal*, 2009, no. 3, pp. 61–65.
11. Dvurechenskikh V.A. *Osnovy gosudarstvennogo audita* [Fundamentals of public audit]. Moscow, Patriot Publ., 2011, 477 p.
12. Buravlev Yu.M. Yuridicheskaya otvetstvennost' gosudarstvennykh sluzhashchikh, obuslovlennaya otsenкой effektivnosti sluzhebnoj deyatel'nosti [Legal responsibility of civil servants defined by their performance evaluation]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State Power and Local Self-government*, 2012, no. 4, pp. 32–35.
13. Ignatikova T.V. Osnovnye napravleniya razvitiya vneshnego finansovogo kontrolya na munitsipal'nom urovne [Major development areas of external financial control at the municipal level]. *Aktual'nye voprosy ekonomicheskikh nauk = Topical Issues of Economics*, 2014, no. 37, pp. 172–176.
14. Lagutin G.B. K voprosu o kriteriyakh otsenki effektivnosti deyatel'nosti kontrol'no-schetnykh organov v Rossiiskoi Federatsii [On the criteria for evaluating the performance of controlling and auditing authorities in the Russian Federation]. *Pravo i ekonomika = Law and Economics*, 2013, no. 6, pp. 62–65.
15. Lagutin I.B. Audit effektivnosti v sisteme regional'nogo finansovogo kontrolya [Performance audit in the system of regional financial control]. *Reformy i pravo = Reforms and Law*, 2011, no. 2, pp. 41–49.
16. Sharin V.I. *Otsenka effektivnosti deyatel'nosti kontrol'no-schetnykh organov: voprosy metodologii* [Evaluating the performance of controlling and auditing authorities: methodological issues]. Available at: <http://sps066.ru/ocenka-effektivnosti-deyatelnosti-kontrolno-schetnyx-organov-voprosy-metodologii>. (In Russ.)
17. Salikhov Z.A. Nekotorye podkhody k otsenke effektivnosti i rezul'tativnosti raboty organov gosudarstvennogo finansovogo kontrolya [Some approaches to evaluating the efficiency and effectiveness of public financial control]. *Audit i finansovyi analiz = Audit and Financial Analysis*, 2005, no. 2, pp. 15–23.
18. Tarasova O. Yu., Shelud'ko E.B. Otsenka effektivnosti gosudarstvennogo finansovogo kontrolya, ispolneniya byudzheta, provedennogo Kontrol'no-schetnoi palatoy Krasnodarskogo kraja [Evaluation of the efficiency of State financial control, budget execution, carried out by the Chamber of Control and Accounts of the Krasnodar Krai]. *APRIORI. Seriya: Gumanitarnye nauki = APRIORI. Series: Humanities*, 2014, no. 2, p. 33.
19. Fedotova Yu.E. Funktsii kontrol'no-schetnoi palaty v sisteme finansovogo kontrolya (na primere Krasnodarskogo kraja) [The functions of the Chamber of Control and Accounts in the system of financial control (the Krasnodar Krai case)]. *Sovremennye Nauchnye Issledovaniya*, 2012, no. 10, p. 11. (In Russ.) Available at: <http://urlid.ru/ch7m>.
20. Chernysheva E.N., Firsova M.A. [On approaches to performance evaluation of municipal controlling and auditing authorities]. *Nauka-Rastudent.ru*, 2014, no. 11. (In Russ.) Available at: <http://nauka-rastudent.ru/11/2105/>.