МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ: ПРОБЛЕМЫ ГЛАСНОСТИ

Шарин В. И.

доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры Экономики труда и управления персоналом, Уральский государственный экономический университет (Россия), 620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта/Народной Воли, 62/45, Sharin_vi@usue.ru

Кулькова И. А.

доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры Экономики труда и управления персоналом, Уральский государственный экономический университет (Россия), 620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта/Народной Воли, 62/45, i.a.koulkova@mail.ru

УДК 352.003
ББК 67.402.02к23

Цель: на основе изучения состояния гласности в деятельности муниципальных органов внешнего финансового контроля предложить комплекс мер, направленных на обеспечение приемлемого уровня гласности их работы.

Методы: системный анализ, общенаучные методы.

Результаты: на основе анализа деятельности муниципальных органов внешнего финансового контроля по реализации принципа публичности деятельности выявлены причины, обусловившие существующий уровень гласности, получены результаты, позволяющие предложить соответствующий комплекс мер, направленных на повышение уровня гласности.

Научная новизна заключается в исследовании причин несоблюдения принципа гласности муниципальными органами внешнего финансового контроля, выявлении факторов, порождающих и поддерживающих эти причины, предложении комплекса мер, направленных на повышение уровня гласности.

Статья будет полезна руководителям и специалистам органов власти муниципальных образований, практикам внешнего муниципального финансового контроля.

Ключевые слова: гласность в деятельности муниципальных органов внешнего финансового контроля, причины, обусловившие существующий уровень гласности, комплекс мер, направленных на повышение уровня гласности.

MUNICIPAL FINANCIAL CONTROL: GLASSNESS PROBLEMS

Sharin V. I.

Doctor of Economics, Professor, Professor of the Department of Labor Economics and Personnel Management, Ural State Economic University (Russia), 620144, Russia, Ekaterinburg, March 8 / People's Will str., 62/45, Sharin_vi@usue.ru

Kulkova I. A.

Doctor of Economics, Professor, Professor of the Department of Labor Economics and Personnel Management, Ural State Economic University (Russia), 620144, Russia, Ekaterinburg, March 8 / People's Will str., 62/45, i.a.koulkova@mail.ru

Purpose: on the basis of studying the state of publicity in the activities of municipal bodies of external financial control, to propose a set of measures aimed at ensuring an acceptable level of publicity of their work.

© Шарин В. И., Кулькова И. А., 2018

Methods: system analysis, general scientific methods..

Results : on the basis of the analysis of the activities of the municipal bodies of external financial control to implement the principle of publicity of activities, the reasons that determined the current level of publicity were revealed, and results were obtained that would suggest the corresponding set of measures aimed at raising the level of publicity

Scientific novelty is to investigate the reasons for the non-observance of the principle of publicity by municipal bodies of external financial control, to identify the factors that generate and support these causes, to propose a set of measures aimed at increasing the level of publicity.

The article will be useful to managers and specialists of municipal authorities, to practices of external municipal financial control.

Key words: publicity in the activities of municipal bodies of external financial control, the reasons that caused the current level of publicity, a set of measures aimed at increasing the level of publicity.

Деятельность органов внешнего муниципального финансового контроля – муниципальных контрольно-счетных органов России (далее – КСО, орган внешнего финансового контроля) осуществляется на основе Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» от 07.02.2011 № 6-ФЗ (далее – Закон № 6-ФЗ), установившего одним из принципов их деятельности принцип гласности (статья 4). Статьей 19 этого же Закона установлены механизмы реализации гласности – обеспечение доступа к информации о деятельности КСО. Так КСО в целях обеспечения доступа к информации о своей деятельности должны размещать на своих официальных сайтах в сети Интернет и опубликовывать в своих официальных изданиях или других средствах массовой информации сведения о проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятиях, о выявленных при их проведении нарушениях, о внесенных представлениях и предписаниях, а также о принятых по ним решениях и мерах.

Кроме того, КСО должны ежегодно опубликовывать в средствах массовой информации и сети Интернет годовые отчеты о своей деятельности.

Таким образом, принцип гласности предусматривает постоянную связь контроля с обществом: открытость деятельности КСО, доступность информации о результатах внешнего финансового контроля органам власти, подконтрольным объектам и общественности [1. С. 20]. Законодатель определил, что контрольные органы должны обеспечить представительные органы и население информацией о результатах исполнения решений, принимаемых соответствующими органами публичной власти, результатах проведенных мероприятий. Тем самым интересы населения провозглашаются важнейшим критерием выработки и принятия любых властных решений на уровне муниципального образования, а также решений органов государственной власти, направленных на содействие местному самоуправлению [2].

Коллектив авторов издания под редакцией С. В. Степашина определяют главную цель деятельности КСО – сделать общественную подотчетность органов власти действительностью, решить задачу обеспечения парламента и общества независимой информацией о состоянии государственных финансов, дать гарантию достоверности и собственное мнение об отчетностях, представляемых должностными лицами. КСО осуществляют внешний контроль за деятельностью исполнительной власти в сфере распоряжения государственными финансами и имуществом, руководствуясь только общегосударственными интересами и действуя от имени общества [3. С. 8,10].

Таким образом, принцип гласности, реализующийся через открытость результатов и доступности информации о работе КСО, является одним из важнейших принципов деятельности муниципальных органов внешнего финансового контроля, отражая подотчетность органов власти гражданскому обществу.

Особенности реализации принципа гласности в деятельности КСО на местном уровне

Проблемы гласности в деятельности КСО связаны с его природой. Так орган внешнего муниципального финансового контроля является органом муниципальной власти, подотчетен представительному органу муниципального образования, руководитель которого нередко является главой муниципального образования, поэтому независимыми в своей деятельности КСО могут быть признаны весьма условно.

Так И. Е. Ильичев отмечает, что главный недостаток состоит в том, что контрольный орган лишь формально обозначен как орган «внешнего» контроля. В действительности этот орган в большей или

меньшей степени зависим от муниципальной власти – хотя бы потому, что этой властью учреждается и перед этой властью отчитывается, представляя ей результаты выполненных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий. Как следствие, нарушения либо игнорируются, либо замалчиваются, что ведет к колоссальным потерям в масштабах страны, оцениваемым почти в триллион рублей ежегодно [4].

Созвучно высказываются В. А. Антошин и Ю. Г. Ершов: муниципальный контроль не может обеспечить объективной информации о деятельности органов власти и должностных лиц. Подчас непреодолимыми препятствиями становятся карьеризм, круговая порука, фаворитизм, патрон-клиентные связи и т.п., ведущие к сокрытию недостатков, ошибочных и непродуманных решений, коррупционных преступлений, самодовольства. Поэтому контрольные органы, подчиненные той или иной ветви власти, в значительной степени ограничены в своих расследованиях, не говоря уже о том, что контролеры могут использоваться в неблаговидных целях расправы [5].

Второй причиной деформации принципа гласности в работе КСО, не мене важной и связанной с первой, является сложившаяся в стране практика подбора и расстановки кадров на государственной и муниципальной службе.

Так по оценкам исследователей, например, И. В. Лазаревой, В. И. Трухачева [6], Е. В. Горшковой [7], Е. Черновой [8], Н. Л. Захарова [9] и других, отмечается, что подбор кадров осуществляется при доминировании принципов протекционизма, ориентации на личную преданность лидеру команды, что приводит к формированию низко компетентного персонала с различными векторами мотивации труда.

А. Рогожкиным приводятся данные исследования, проведенного в Аппарате Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Так, по мнению респондентов, оплата труда госслужащего зависит в первую очередь от субъективного отношения руководителя (70 %), затем – от уровня квалификации (50 %) и объема выполненной работы (40 %) [10].

Е. И. Васильева отмечает, что анализ профессиональной идентичности государственных гражданских служащих показал значительную рассогласованность ценностей, мотивов, устремлений служащих и предъявляемых к ним институтом государственной службы статусно-ролевых ожиданий [11].

Таким образом, исследователями уровень гласности деятельности КСО оценивается как невысокий, что связано с действующим законодательством, определившим место КСО в системе органов муниципальной власти, а также со сложившейся практикой подбора и расстановки кадров руководителей КСО при доминировании принципов протекционизма, ориентации на личную преданность, что снижает эффективность деятельности контрольного органа и, в конечном счете, никак не отвечает интересам жителей муниципальных образований.

Проведенный авторами анализ состояния гласности в деятельности КСО Свердловской области за 2015–2017 годы на основе информации, опубликованной на официальных сайтах КСО в сети Интернет, дал следующие результаты.

В Свердловской области действует 73 органа внешнего муниципального финансового контроля. Информацию о проведенных проверках и выявленных нарушениях в течение года публикуют 75–80 % КСО, но в ней практически не содержится информация о принятых по результатам проведенных контрольных мероприятий решениях и мерах – эти данные публикуют не более 1,4 % КСО. Более активно публикуются годовые отчеты о работе КСО – 93 %, однако они, как правило, также не содержат информации о принятых по результатам контрольных мероприятий решениях и мерах – в годовых отчетах ее публикуют не более 4 % КСО. Результаты анализа наличия опубликованной информации о деятельности КСО в Свердловской области отражены в таблице 1.

Таким образом, принцип гласности КСО в Свердловской области в части информирования общества о принятых по результатам проверок решениях и мерах, не реализуется. Информация о проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятиях, их результатах не публикуется в официальных изданиях КСО или других средствах массовой информации, а только на официальных сайтах КСО в сети Интернет, что также фактически не обеспечивает открытость их работы, доступность информации для всех категорий граждан. Большинство информаций о проверках вызывают вопросы, так как неполны, не понятны, формальны,

Таблица 1.

Информация	**Годы**		
	2015	**2016**	**2017**
Количество КСО, опубликовавших информацию о всех проведенных проверках	55	59	55
Количество КСО, опубликовавших информацию о принятых по результатам проведенных контрольных мероприятий решениях и мерах	1	1	1
Количество КСО, опубликовавших годовые отчеты о своей деятельности,	68	68	–
в том числе содержат информацию о принятых по результатам проверок решениях и мерах	3	3	–

поэтому не могут быть использованы общественностью для оценки работы органа муниципального контроля, а также деятельности объекта проверки.

Меры по обеспечению доступности информации и открытости результатов деятельности КСО

Нами отмечены две базовые причины низкого уровня гласности деятельности КСО, связанных с действующим законодательством, определившим место КСО в системе органов муниципальной власти, а также со сложившейся практикой подбора и расстановки кадров руководителей КСО. Они носят объективный характер, и их воздействие будет ослабевать постепенно, по мере развития гражданского общества, искоренения коррупции в органах власти.

Между тем, очевидно, что не использованы меры контроля в части публичности КСО со стороны представительных органов муниципальной власти. Так согласно статье 19 Закона № 6-ФЗ годовые отчеты о работе КСО опубликовываются только после их рассмотрения представительными органами. Почему данные отчеты не содержат информации о принятых по результатам проверок решениях и мерах или вовсе не опубликовываются?

По результатам проведенного анализа публичности работы КСО в Свердловской области можно сделать вывод о недостаточном контроле органов прокуратуры за исполнением федерального законодательства в части Закона № 6-ФЗ.

Наконец, в настоящее время представительными органами власти, кому подотчетны КСО, не проводится оценка результативности их деятельности, в том числе, при рассмотрении годового отчета.

Целый ряд авторов, например, Ю. М. Воронин [12], С. Н. Рябухин [13], А. К. Измоденов [14], В. И. Шарин [15], рассматривая проблемы оценки эффективности деятельности КСО уделяли главное внимание достижению конечного результата контрольной деятельности и информации о его достижении – о принятых по результатам проверок решениях и мерах,

С. П. Опенышев и В. А. Жуков впервые обосновали приоритеты результативности при оценке эффективности деятельности КСО – критерием эффективности финансового контроля будет соотношение достигнутого контролирующим органом результата к поставленной цели. Причем, главный критерий определения эффективности финансового контроля – это конечный результат. Невозможно судить об итогах контроля без наличия практических результатов, влияния которое он оказал на содержание деятельности проверяемого субъекта или должностного лица [16].

За отсутствием информации о принятых объектом проверки по результатам контрольного мероприятия мер зачастую стоят вполне конкретные вещи: не понесшие дисциплинарную, административную или уголовную ответственность виновные должностные лица, не возмещенные в бюджет неправомерно использованные бюджетные средства, незаконное использование муниципального имущества, не приведенные в соответствие с действующим законодательством местные нормативные акты и другие нарушения, нанесшие ущерб местному бюджету и требующие возмещения. Однако этого не происходит, соответственно и информировать общественность не о чем.

Может отсутствие информации быть связано и с нежеланием КСО показывать общественности безрезультатные, «пустые» проверки. В связи с этим, для дальнейших исследований остается вопрос – информация о достижении конечного результата контрольного мероприятия (сведения о принятых по результатам проверок решениях и мерах) не публикуется специально либо из-за отсутствия самих результатов?

Предлагаются следующие меры, способные повлиять на сложившуюся ситуацию в сфере публичности результатов деятельности КСО:

- председатель КСО должен назначаться по результатам выборов из нескольких кандидатур с открытым их обсуждением населением муниципального образования или назначаться законодательным органом государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации;
- представительным органам муниципальных образований при рассмотрении годового отчета КСО:
- предусмотреть оценку результативности их деятельности, в том числе, принятых по результатам проверок решениях и мерах;
- оценить регулярное размещение актуальной информации о проведенных контрольных мероприятиях и принятым по ним мерам не только в сети Интернет, но и в местных средствах массовой информации, например, в специальных рубриках.

Информация должна быть качественной, т.е. достоверной, изложенной в полном, ясном и понятном виде, только в этом случае будет обеспечена ее реальная открытость и доступность для общественности.

Чем более открыта деятельность управленческих органов и их должностных лиц обществу, тем меньше возможностей для них злоупотреблять своими полномочиями;

- представителям общественного контроля (например, Народного фронта), жителям муниципальных образований добиваться полного и понятного информирования КСО о результатах своей деятельности;
- органам прокуратуры обеспечить выполнение КСО федерального законодательства в части статей 4, 19 Закона № 6-ФЗ.

Заключение

Принцип гласности, реализующийся через открытость результатов и доступности информации о работе КСО, является одним из важнейших принципов деятельности муниципальных органов внешнего финансового контроля, отражая подотчетность органов власти гражданскому обществу.

Исследователями уровень гласности деятельности муниципальных КСО в Российской Федерации оценивается как невысокий, что связано с действующим законодательством, определившим место КСО в системе органов муниципальной власти, а также со сложившейся практикой подбора и расстановки кадров руководителей КСО при доминировании принципов протекционизма, ориентации на личную преданность, что снижает эффективность деятельности контрольного органа и, в конечном счете, никак не отвечает интересам жителей муниципальных образований.

Так, принцип гласности КСО в Свердловской области в части информирования общества о принятых по результатам проверок решениях и мерах, не реализуется. Информация о проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятиях, их результатах не публикуется в официальных изданиях КСО или других средствах массовой информации, а только на официальных сайтах КСО в сети Интернет, что также фактически не обеспечивает открытость их работы, доступность информации для всех категорий граждан. Большинство информаций о проверках вызывают вопросы, так как неполны, не понятны, формальны, поэтому не могут быть использованы общественностью для оценки работы органа муниципального контроля, объектов контрольных мероприятий.

Авторами предлагается комплекс мер, направленных на улучшение сложившейся ситуации в сфере публичности результатов деятельности КСО.

Литература:

1. *Измоденов А. К.* Бюджетный контроль: учебник. Екатеринбург: УРГЭУ, 2014.
2. *Алексеева М. Г.* Конституционно-правовые аспекты внешнего муниципального финансового контроля в России // Вестник АКСОР. 2013. №4 (28).
3. Контрольно-счетные органы в Российской Федерации (в вопросах и ответах) / Под общ. ред. С. В. Степашина. М.: Финансовый контроль, 2001.
4. *Ильичев И. Е.* О муниципальном финансовом контроле // Управление городом: теория и практика. 2013. №1 (8).
5. *Антошин В. А., Ершов Ю. Г.* Общественный (гражданский) контроль и публичное управление // Вопросы управления. 2016. №4 (41).
6. *Лазарева И. В., Трухачев В. И.* О современном состоянии мотивации государственных служащих Ставропольского края // Креативная экономика. 2008. №10 (22).
7. *Горшкова Е. В.* Совершенствование системы мотивации труда государственных гражданских служащих: теоретико-методические аспекты: диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Москва, 2010.
8. *Чернова Е.* Повышение мотивации труда государственных служащих // Кадровик. Трудовое право для кадровика. 2009. №3.
9. *Захаров Н. Л.* Социальные регуляторы деятельности российского государственного служащего. М., 2002.
10. *Рогожкин А.* Государственные служащие: особо ответственный труд – особая мотивация // Кадровик. Кадровый менеджмент (управление персоналом). 2012. №11.
11. *Васильева Е. И.* Мотивация профессиональной деятельности государственных гражданских служащих: Диссертация на соискание ученой степени кандидата социологических наук. Екатеринбург, 2010.

References:

1. *Izmodenov A. K.* Budget control: a textbook. Ekaterinburg: USEU, 2014.
2. *Alekseeva M. G.* Constitution-legal aspects of external municipal financial control in Russia // Vestnik AKSOR. 2013. №4 (28).
3. Control and accounting bodies in the Russian Federation (in questions and answers) / Under ed. S. V. Stepashin. M .: Financial control, 2001.
4. *Ilyichev I. E.* On municipal financial control // City management: theory and practice. 2013. №1 (8).
5. *Antoshin V. A., Yershov Yu. G.* Public (civil) control and public administration // Management issues. 2016. №4 (41).
6. *Lazareva I. V., Trukhachev V. I.* On the current state of motivation of civil servants of the Stavropol Territory // Journal of Creative Economy. 2008. №10 (22).
7. *Gorshkova E. V.* Perfection of the system of motivation of labor of state civil servants: theoretical and methodical aspects: a thesis for the degree of candidate of economic sciences. M., 2010.
8. *Chernova E.* Raising the motivation of the work of civil servants // Kadrovik. Labor law for the personnel officer. 2009. №3.
9. *Zakharov N. L.* Social regulators of the Russian civil servant. M., 2002.
10. *Rogozhkin A.* Civil servants: especially responsible work – a special motivation // Kadrovik. Personnel management (personnel management). 2012. №11.
11. *Vasilieva E. I.* Motivation of professional activities of state civil servants: Thesis for the degree of Candidate of Sociological Sciences. Ekaterinburg, 2010.

Литература:

12. *Воронин Ю. М.* Государственный финансовый контроль. Вопросы теории и практики. М.: Финансовый контроль. 2005.
13. *Рябухин С. Н.* Аудит эффективности использования государственных ресурсов. М.: Наука, 2004.
14. *Измоденов А. К.* Развитие внешнего аудита как направление оптимизации бюджетного процесса в субъекте Российской Федерации: Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Екатеринбург, 2007.
15. *Шарин В. И.* К вопросу об оценке эффективности деятельности контрольно-счетных органов // Вестник АКСОР. 2012. №2.
16. Теоретические и методические основы оценки эффективности государственного финансового контроля // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2001. №1.

References:

12. *Voronin Yu. M.* State financial control. Questions of theory and practice. M.: Financial control. 2005.
13. *Ryabukhin S. N.* Audit of the efficiency of the use of public resources. M.: Nauka, 2004.
14. *Izmodenov A. K.* Development of external audit as a direction of optimization of the budgetary process in the subject of the Russian Federation: Thesis for a scientific degree of candidate of economic sciences. Ekaterinburg, 2007.
15. *Sharin V. I.* On the issue of assessing the effectiveness of control and accounting bodies // Vestnik AKSOR. 2012. №2.
16. Theoretical and methodological basis for assessing the effectiveness of state financial control // Bulletin of the Accounts Chamber of the Russian Federation. 2001. №1.