

## ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ ВНЕШНЕГО МУНИЦИПАЛЬНОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

Геращенко И.П., Пашкова Т.А.

ФГБОУ ВО «Омский государственный педагогический университет», Омск,  
e-mail: ip\_gerashchenko@mail.ru, pashkova31101975@mail.ru

В статье рассматриваются методические аспекты развития внешнего муниципального финансового контроля. Разработан и апробирован институциональный механизм совершенствования внешнего финансового контроля территориальных образований как основы развития местных (муниципальных) финансов. Механизм включает авторскую методику оценки эффективности внешнего муниципального финансового контроля и методический инструментарий его совершенствования, который позволяет проводить систематический анализ состояния финансового контроля муниципальных образований и своевременно принимать обоснованные меры, направленные на совершенствование внешнего финансового контроля, с целью устойчивого развития всех структурных элементов местных (муниципальных) финансов. Представлена структура институционального механизма совершенствования внешнего финансового контроля, включающая совокупность формальных и неформальных правил, направленных на упорядоченность взаимосвязей структурных элементов местных финансов. Оценка эффективности внешнего финансового контроля муниципалитетов предложено осуществлять на основе критериев результативности, производительности, экономичности, качества, системности и функциональности деятельности указанных органов. На примере Ямало-Ненецкого автономного округа доказана эффективность предложенного институционального механизма. Авторами определены научно-практические рекомендации по использованию авторского институционального механизма. Таким образом, использование методики формирования рейтинга внешнего финансового контроля муниципалитетов по уровню их эффективности позволяет сформировать институциональный механизм совершенствования внешнего муниципального финансового контроля.

**Ключевые слова:** формальные и неформальные правила, институт, муниципальные финансы, внешний муниципальный финансовый контроль, институциональный механизм

## INSTITUTIONAL FRAMEWORK FOR THE DEVELOPMENT OF EXTERNAL MUNICIPAL FINANCIAL CONTROL

Gerashchenko I.P., Pashkova T.A.

Omsk State Pedagogical University, Omsk,  
e-mail: ip\_gerashchenko@mail.ru, pashkova31101975@mail.ru

The article deals with the methodological aspects of the development of external municipal financial control. An institutional mechanism for improving the external financial control of territorial entities has been developed and tested as the basis for the development of local (municipal) finances. The mechanism includes the author's methodology for assessing the effectiveness of external municipal financial control and methodological tools for its improvement, which allows for a systematic analysis of the state of financial control of municipalities and timely take reasonable measures aimed at improving external financial control with the aim of sustainable development of all structural elements of local (municipal) finances. The structure of the institutional mechanism for improving external financial control is presented, including a set of formal and informal rules aimed at streamlining the interconnections of the structural elements of local finance. Evaluation of the effectiveness of external financial control of municipalities is proposed to be carried out on the basis of the criteria of effectiveness, productivity, economy, quality, consistency and functionality of the activities of these bodies. On the example of the Yamalo-Nenets Autonomous Okrug, the effectiveness of the proposed institutional mechanism has been proved. The authors have identified scientific and practical recommendations for the use of the author's institutional mechanism. Thus, the use of the methodology for the formation of the rating of external financial control of municipalities in terms of their level of effectiveness makes it possible to form an institutional mechanism for improving external municipal financial control.

**Keywords:** formal and informal rules, institution, municipal finance, external municipal financial control, institutional mechanism

Бюджетная система Российской Федерации является одним из важнейших институтов финансовой системы страны и «отражает связи фондов денежных средств публично-правовых образований между собой, формирует организационную основу существования общественных отношений по формированию, распределению и использованию этих фондов для материального обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления» [1].

В настоящее время актуальность исследований развития системы финансового контроля в России является достаточно высокой. Это обосновано не только поиском путей развития системы финансового контроля, но и необходимостью совершенствования институциональной основы финансового контроля в России [2]. Высокие темпы создания системы финансового контроля в условиях перехода к рыночной экономике, влияние траектории предше-

ствующего развития финансового контроля, сложные социально-экономические связи, наличие разнообразных подходов, норм и правил взаимодействия индивидов и экономических субъектов создают условия, при которых контрольная функция финансов становится важнейшим элементом реализации целей и задач развития страны и территориальных образований. В настоящее время развитие финансового контроля в стране ставит задачу совершенствования этого института на уровне муниципальных образований, под контролем которых находится более трети бюджетных расходов, что определяет необходимость развития институциональных основ муниципального финансового контроля, в том числе внешнего муниципального финансового контроля (далее – ВМФК).

Целью исследования является разработка институционального механизма совершенствования внешнего финансового контроля муниципалитетов как основы их развития.

#### **Материалы и методы исследования**

Материалы и методы исследования: методы научного наблюдения, измерения, моделирования, анализа и синтеза.

#### **Результаты исследования и их обсуждение**

Совокупность формальных и неформальных условий деятельности, включающих разработку и применение законодательства, формирование концепций, теоретических основ, формальных и неформальных правил и механизма качественного совершенствования, формирует институциональные основы развития ВМФК [3]. Развитие институциональных основ внешнего финансового контроля на уровне Счетной палаты РФ – высшего органа внешнего финансового аудита (контроля) государства – формирует совокупность базовых идей, концепций, теоретических основ, правовых норм, а также институциональных ограничений. На уровне регионов и муниципалитетов формируется или трансформируется сама система ВМФК в рамках принятых институциональных ограничений на основе механизма совершенствования или трансформации ВМФК.

Взаимосвязь всех институтов местных финансов имеет прямой и обратный характер, что делает институциональную систему целостной. Развитие муниципальных финансов невозможно без эффективного выполнения их контрольной функции, реализуемой органами ВМФК. Кроме этого, для обеспечения сбалансированности

бюджетов всех уровней необходимо формировать эффективный институт финансового контроля, внедрять современные методы осуществления финансового контроля на всех уровнях управления [4–7].

Формирование горизонтальных и вертикальных взаимодействий структурных элементов местных финансов, упорядоченность их взаимосвязей в рамках повышения эффективности бюджетного процесса позволяют достичь высокого уровня развития местных финансов и сформировать организационно-экономические основы развития местного самоуправления. «Финансовое обеспечение местного самоуправления с позиции институционализма следует представить управляемой системой финансовых отношений между уровнями управления, склонной к саморазвитию под влиянием условий рынка и потребностей гражданского общества» [8, с. 246].

Применение институционального механизма совершенствования ВМФК позволит создать функциональную подсистему, которая будет способствовать эффективной реализации целей и задач, поставленных перед структурными элементами местных финансов, обеспечивать условия их стабильного развития. Институциональный механизм совершенствования ВМФК, основанный на взаимодействии структурных элементов местных финансов, обеспечит упорядоченность их взаимосвязей в целях повышения эффективности бюджетного процесса и формирования организационно-экономических принципов развития местного самоуправления [9].

Представим институциональный механизм совершенствования ВМФК как открытую, адаптивную совокупность формальных и неформальных правил, направленных на упорядоченность взаимосвязей структурных элементов местных финансов, нацеленных на реализацию стратегических и тактических задач развития ВМФК и системы местных финансов, формирование организационно-экономических основ обеспечения местного самоуправления [10]. Структура институционального механизма совершенствования ВМФК содержит (рис. 1):

- правила взаимодействия структурных элементов местных (муниципальных) финансов, имеющих свои цели, задачи;
- правила, оценивающие качество, системность, экономичность, производительность, результативность и функциональность ВМФК;
- правила оценки эффективности ВМФК как структурного элемента местных финансов;

– правила, позволяющие интерпретировать текущее состояние ВМФК;

– базовые правила развития ВМФК, переводящие совокупность структурных элементов местных финансов из текущего состояния в более совершенное, отличающееся от имеющегося более высокими показателями эффективности ВМФК, направленные на совершенствование горизонтальных и вертикальных взаимодействий ВМФК со всеми структурными элементами местных финансов и обеспечивающие условия их стабильного развития.

Для построения институционального механизма совершенствования ВМФК необходимо определить методический инструментарий, оценивающий текущее состояние, и правила, переводящие систему из исходного состояния в более совершенное, отличающееся более высокими показателями.

Предложенная авторами система показателей [10], оценивающая эффективность ВМФК как структурного элемента местных финансов, и методика оценки эффективности ВМФК позволяют оценить текущее состояние ВМФК. Методика может быть использована при разработке системы базовых правил, определяющих направления совершенствования внешнего финансового контроля муниципальных образований как структурного элемента местных финансов.

Динамика развития структурных элементов местных финансов на основе оценки эффективности применения ВМФК

существующих формальных правил, предложенных показателей с целью обеспечения условий стабильного развития местных финансов и формирования организационно-экономических принципов развития местного самоуправления, установлена на основе проведенного эмпирического анализа с применением разработанного институционального механизма в одном из субъектов Российской Федерации (Ямало-Ненецком автономном округе).

Анализ динамики эффективности ВМФК в Ямало-Ненецком автономном округе показывает, что эффективность внешнего финансового контроля увеличивается в тех муниципальных образованиях, где работа по совершенствованию деятельности ведется систематически, где наблюдается высокий уровень взаимодействия между субъектами местных финансов.

Сегодня необходима систематическая работа над совершенствованием ВМФК, и эффективность этой работы зависит от развития институциональных основ взаимодействия между структурными элементами местных финансов, упорядоченности их горизонтальных и вертикальных взаимосвязей в рамках повышения эффективности бюджетного процесса.

В целях повышения эффективности ВМФК определены научно-практические рекомендации по использованию авторского институционального механизма его совершенствования.



Рис. 1. Институциональный механизм совершенствования ВМФК  
Источник: составлено автором

Во-первых, необходимо рассматривать ВМФК как структурный элемент местных финансов, как эффективное звено развития взаимодействия между ними, способствующее упорядоченности их взаимосвязей в рамках повышения эффективности бюджетного процесса и формирования организационно-экономических принципов развития местного самофинансирования.

Во-вторых, необходимо уделять особое внимание комплексной оценке эффективности ВМФК в разрезе критериев результативности, производительности, экономичности, качества, системности и функциональности, выделенных на основе анализа научных работ, отечественных и международных стандартов, например согласно методике [11–13]. Оценка эффективности ВМФК могут проводить орган внешнего финансового контроля субъекта РФ, представительный орган муниципального образования, а также орган внешне-

го финансового контроля муниципальных образований. На наш взгляд, оценку эффективности внешнего муниципального финансового контроля должен проводить орган внешнего финансового контроля субъекта РФ с предоставлением данных представительным органам муниципальных образований, а также органам внешнего финансового контроля муниципальных образований.

В-третьих, необходимо проводить оценивание эффективности ВМФК ежегодно. Регулярная оценка его эффективности, сопровождающаяся определенной мотивацией, будет активизировать процессы повышения эффективности внешнего муниципального финансового контроля и позволит повысить результативность взаимодействия структурных элементов местных финансов, упорядоченность их взаимосвязей в рамках повышения эффективности бюджетного процесса.

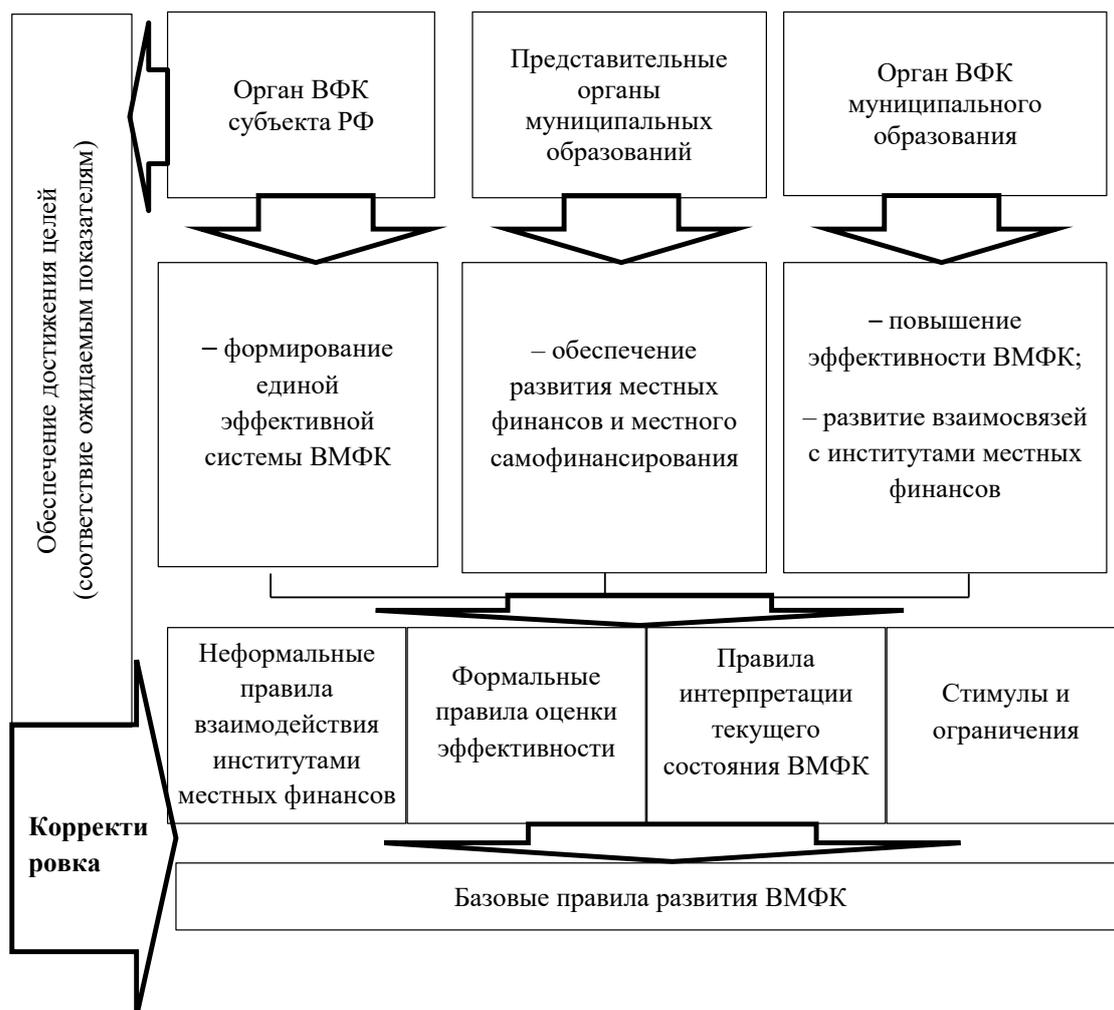


Рис. 2. Институциональные основы развития ВМФК  
 Источник: составлено автором

В-четвертых, оценка эффективности должна сопровождаться реализацией направлений, способствующих повышению эффективности ВМФК. В этом отношении система базовых правил развития ВМФК институционального механизма может служить ориентиром для принятия решений по его совершенствованию [3]. В процессе реализации институционального механизма систему базовых правил развития ВМФК можно расширять, постоянно ее совершенствуя на основе анализа работы наиболее эффективного внешнего муниципального финансового контроля.

В-пятых, при переходе к цифровой экономике необходимо процесс оценивания эффективности ВМФК сделать автоматизированным. На основе институционального механизма совершенствования ВМФК можно в автоматическом режиме предлагать направления его совершенствования и организационно-экономические аспекты развития местных финансов. Это можно делать с использованием Портала контрольно-счетных органов.

В целом модель развития ВМФК представлена на рисунке 2. С целью достижения стратегических целей развития ВМФК и местных (муниципальных) финансов орган внешнего финансового контроля субъекта РФ оценивает эффективность ВМФК с представлением данных представителем органом муниципальных образований, а также органам внешнего финансового контроля муниципальных образований на основе авторской методики, определяет текущий уровень эффективности ВМФК (рис. 2).

В зависимости от уровней комплексных критериев, отражающих текущее состояние внешнего муниципального финансового контроля (результативности, производительности, экономичности, качества, системности и функциональности), на основе базовых правил развития институционального механизма формируется план мероприятий по совершенствованию ВМФК, обеспечивающих развитие местных финансов. Сопоставление наиболее эффективных практик реализации ВМФК, соответствующих высокому уровню эффективности, позволит выделить новые направления развития внешнего муниципального финансового контроля, что запустит процесс непрерывного совершенствования (корректировки) базовых правил развития ВМФК с целью обеспечения финансовой устойчивости системы местных

финансов и обеспечения развития местного самоуправления.

### Заключение

Таким образом, на основе авторской методики определен институциональный механизм совершенствования ВМФК – как комплекс правил оценки текущего состояния ВМФК и базовых правил его развития через совершенствование взаимодействия всех структурных элементов местных финансов.

### Список литературы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19702/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/) (дата обращения: 10.09.2022).
2. Федорова Е.А., Данилова Т.Н. Институциональные аспекты государственного финансового контроля в современной России // Финансы и кредит. 2012. №32 (512). С. 2-8.
3. Васильева М.В., Нилова А.С. Предпосылки и факторы институциональных преобразований государственного и муниципального финансово-бюджетного контроля в условиях программного бюджета // Финансы и кредит. 2011. № 39 (471). С. 25-38.
4. Аболмасова Ю.В., Лютикова Е.В. Муниципальные финансы и проблемы их развития в современных условиях // Наука и практика регионов. 2017. № 4 (9). С. 17-20.
5. Алибекова Р.А. Муниципальные финансы и направления их развития в современных условиях (на примере материалов по РД) // Тенденции развития науки и образования. 2019. № 57-4. С. 13-16.
6. Далгатов Ш.А. Разработка приоритетных направлений повышения эффективности задействования государственных и муниципальных финансов // Естественно-гуманитарные исследования. 2020. № 28 (2). С. 91-95.
7. Шарин В.И., Кулькова И.А. Прогрессивные технологии управления в сфере внешнего государственного и муниципального финансового контроля // Вопросы управления. 2017. № 6 (49). С. 57-64.
8. Матвеева О.Ю. Финансовое обеспечение местного самоуправления: институциональный подход // Государственное управление. Электронный вестник. 2013. №36. С. 238-251.
9. Истомин С. В. Природа институционального механизма // Вестник Челябинского государственного университета. Экономика. 2009. № 1 (139). Вып. 17. С. 46–52.
10. Пашкова Т.А., Геращенко И.П. Институциональный механизм совершенствования внешнего муниципального финансового контроля // Научный журнал НИУ ИТМО. Серия «Экономика и Экологический менеджмент». 2021. № 4. С. 74-82.
11. Pashkova T.A., Gerashchenko I.P., Seitakhmetova N.L. Model for evaluating the effectiveness of external municipal financial control bodies. Bulletin of national academy of sciences of the Republic of Kazakhstan. 2021. vol. 2, no. 390. P. 106-112.
12. Шинкарёва О.В. Оценка эффективности контрольной деятельности в муниципальных образованиях // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия: Экономика. 2015. № 2 (4). С. 26-32.
13. Дмитриев С.Ю. Оценка эффективности внешнего финансового контроля в муниципальном образовании // Финансы и кредит. 2015. № 25. С. 11-22.