

ISSN 2311-8709 (Online)
ISSN 2071-4688 (Print)



ВЫХОДИТ 4 РАЗА В МЕСЯЦ

ФИНАНСЫ[®] & КРЕДИТ

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ И ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

2017 ТОМ 23
выпуск 43

FINANCE[®] & CREDIT

A peer reviewed analytical and practical journal
Volume 23, Issue 43
2017, November



Научно-практический и теоретический журнал

Основан в 1994 году
Выходит 4 раза в месяц
До января 2007 выходил 36 раз в год*
Статьи рецензируются

Рекомендован ВАК Минобрнауки России для публикации научных работ, отражающих основное научное содержание кандидатских и докторских диссертаций по следующим отраслям: – экономические науки (08.00.00)
Реферируется в ВИНИТИ РАН
Включен в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ)
Свидетельство о регистрации ПИ № ФС 77-60938 от 02 марта 2015 г. выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций
Предыдущее Свидетельство о регистрации № 013007 от 03 ноября 1994 г. выдано Комитетом Российской Федерации по печати

Цель журнала – предоставить возможность научному сообществу и практикам публиковать результаты своих исследований, привлечь внимание к перспективным и актуальным направлениям экономической науки, усилить обмен мнениями между научным сообществом России и зарубежных стран

Главная задача журнала – публикация теоретических и научно-практических статей, освещающих взаимосвязи и взаимозависимости, возникающие в процессе функционирования различных звеньев финансовой системы, финансовые потоки и кругооборот капитала, структурные элементы денежно-кредитной системы, объективные закономерности формирования системы денежно-кредитных отношений на микро- и макроуровне

Учредитель и издатель

ООО «Издательский дом ФИНАНСЫ И КРЕДИТ»
Юр. адрес: 111141, г. Москва, Зеленый проспект, д. 8, кв. 1
Факт. адрес: 111397, г. Москва, Зеленый проспект, д. 20
Почтовый адрес: 111401, г. Москва, а/я 10

Редакция журнала

Факт. адрес: 111397, г. Москва, Зеленый проспект, д. 20
Почтовый адрес: 111401, г. Москва, а/я 10
Тел.: +7 (495) 989-9610
E-mail: post@fin-izdat.ru
Website: http://www.fin-izdat.ru

Генеральный директор **В.А. Горохова**
Управляющий директор **А.К. Смирнов**
Зам. ген. директора по производству **А.А. Клюкин**
Ответственный секретарь **И.Г. Абрамова**
Техническое редактирование и обработка текста **Ю.В. Горбачева, Е.И. Попова**
Перевод и редактирование **О.В. Яковлева, И.М. Комарова**
Перевод **Н.А. Шагалова**
Веб-разработка **А.А. Клюкин**
Верстка и дизайн **С.В. Голосовский**
Контент-менеджер **В.И. Романова**
Менеджмент качества **А.В. Бажанов, Е.И. Попова**
Корректор **В.А. Нерушев**

Подписка и реализация

Менеджер **Т.Н. Дорохина**
Подписано в печать 20.11.2017
Выход в свет 29.11.2017
Валовый (сквозной) номер 763
Формат 60x90 1/8. Объем 7,75 п.л. Тираж 900 экз.
Отпечатано в ООО «КТК»
Юр. адрес: 141290, Российская Федерация, Московская обл., г. Красноармейск, ул. Свердлова, д. 1
Тел.: +7 (496) 588-0866

Подписка

Агентство «Урал-Пресс»
Агентство «Роспечать» – индекс 71222
Свободная цена

Журнал доступен в EBSCOhost™ databases
Электронная версия журнала: <http://elibrary.ru>, <http://biblioclub.ru>

Точка зрения редакции не всегда совпадает с точкой зрения авторов публикуемых статей

Перепечатка материалов и использование их в любой форме, в том числе и в электронных СМИ, возможны только с письменного разрешения редакции

Редакция приносит извинения за случайные грамматические ошибки

Редакционный совет

Главный редактор
А.Р. Бахтизин, доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент РАН, Москва, Российская Федерация

Заместитель главного редактора
А.Н. Сухарев, доктор экономических наук, профессор, Тверь, Российская Федерация

А.М. Батьковский, доктор экономических наук, профессор, Москва, Российская Федерация

А.З. Дадашев, доктор экономических наук, профессор, Москва, Российская Федерация

В.Н. Едрнова, доктор экономических наук, профессор, Нижний Новгород, Российская Федерация

А.Н. Жилкина, доктор экономических наук, профессор, Москва, Российская Федерация

Г.Б. Клейнер, доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент РАН, Москва, Российская Федерация

С.В. Ратнер, доктор экономических наук, доцент, кандидат физико-математических наук, ведущий научный сотрудник, Москва, Российская Федерация

Е.Ф. Сысоева, доктор экономических наук, доцент, Воронеж, Российская Федерация

Е.Н. Федорова, доктор экономических наук, доцент, Москва, Российская Федерация

СОДЕРЖАНИЕ**ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ**

Герщенко И.П., Пашкова Т.А. Внешний муниципальный финансовый контроль: теоретический аспект 2558

РЫНОК ЦЕННЫХ БУМАГ

Ильясов Р.Х., Куразова Д.А. Прогнозирование конъюнктуры финансового рынка и оценка его влияния на развитие промышленности 2575

ИНВЕСТИЦИОННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Красникова Е.И., Белкина А.Е., Оганесян В.М. Инвестирование территорий опережающего социально-экономического развития Дальневосточного федерального округа 2592

БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВАЯ СИСТЕМА

Краснов А.Ю. Некоторые вопросы перехода Кыргызской Республики к формированию бюджета на программной основе 2607

* Подробнее об изменении периодичности выхода журнала см. информацию на сайте: <http://www.fin-izdat.ru/journal/fc/about.php>

FINANCE[®] & CREDIT

A peer reviewed analytical and practical journal

Since 1994

4 issues per month

Until January 2007, the journal publication frequency was 36 issues per year*

The journal is recommended by VAK

(the Higher Attestation Commission) of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation to publish scientific works encompassing the basic matters of theses for advanced academic degrees in Economic Sciences

Indexing in Referativny Zhurnal VINITI RAS

Included in the Russian Science Citation Index (RSCI)

Registration Certificate ПИ № ФС 77-60938

of March 02, 2015 by the Federal Service for Supervision of Communications, Information Technology, and Mass Media

Previous Registration Certificate № 013007

of November 3, 1994 by the Committee

of the Russian Federation on Press

The objective of the journal is to provide an opportunity to the scientific and business community to publish original research findings, draw attention to promising and important fields of economic science, strengthen the comprehensive and useful exchange of views between the scientific and business communities in Russia and abroad

The journal's main task is to publish theoretical and practical articles highlighting the interrelationship and interdependencies arising in the operation of various links in the financial system, financial flows and the circulation of capital, structural elements of the monetary system, objective regularities of formation of the monetary system at the micro- and macrolevels

Founder and Publisher

Publishing house FINANCE and CREDIT
Office: 111397 (zip), Zeleniy prospekt 20, Moscow, Russian Federation
Post address: 111401 (zip), P.O. Box 10, Moscow, Russian Federation
Telephone: +7 495 989 9610

Editorial

Office: 111397 (zip), Zeleniy prospekt 20, Moscow, Russian Federation
Post address: 111401 (zip), P.O. Box 10, Moscow, Russian Federation
Telephone: +7 495 989 9610
E-mail: post@fin-izdat.ru
Website: <http://www.fin-izdat.ru>

Director General **Vera A. Gorokhova**
Managing Director **Aleksey K. Smirnov**
Chief Production Officer **Anton A. Klyukin**
Executive Editor **Irina G. Abramova**
Technical Editing and Text Processing **Yuliya V. Gorbacheva, Elena I. Popova**
Translation and Editing **Olga V. Yakovleva, Irina M. Komarova**
Translation **Natalia A. Shagalova**
Web Development **Anton A. Klyukin**
Design **Sergey V. Golosovskiy**
Content Manager **Valentina I. Romanova**
Quality Management **Andrey V. Bazhanov, Elena I. Popova**
Proofreader **Viktor A. Nerushev**

Sales and Subscription

Management **Tatiana N. Dorokhina**

Subscription

Ural-Press Agency
Rospechat Agency

Printed by KTK, Ltd., 141290 (zip), ul. Sverdlova, 1, Krasnoarmeysk, Russian Federation
Telephone: +7 496 588 0866
Published November 29, 2017. Circulation 900

Online version

EBSCOhost™ databases
Scientific electronic library: <http://elibrary.ru>
University Library Online: <http://biblioclub.ru>

Not responsible for the authors' personal views in the published articles
This publication may not be reproduced in any form without permission
All accidental grammar and/or spelling errors are our own

Disclaimer

We use the English-language translation versions (bracketed article titles in **References**) of the Russian-language source titles provided in public domain to ensure easy searching for the precise location of published titles throughout the existing citation databases only. Possible errors and/or omissions found in the translation versions of the kind belong to the original source titles.

© Publishing house FINANCE and CREDIT

Editorial Council

Editor-in-Chief

Albert R. Bakhtizin, Central Economics and Mathematics Institute, RAS, Moscow, Russian Federation

Deputy Editor

Aleksandr N. Sukharev, Tver State University, Tver, Russian Federation

Aleksandr M. Bat'kovskii, Central Research Institute of Economics, Control, Systems and Information, Moscow, Russian Federation

Alikhan Z. Dadashev, Academy of Public Administration, Moscow, Russian Federation

Valentina N. Edronova, National Research Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod, Nizhny Novgorod, Russian Federation

Anna N. Zhilkina, State University of Management, Moscow, Russian Federation

Georgii B. Kleiner, Central Economics and Mathematics Institute, RAS, Moscow, Russian Federation

Svetlana V. Ratner, Trapeznikov Institute of Control Science, RAS, Moscow, Russian Federation

Elena F. Sysoeva, Voronezh State University, Voronezh, Russian Federation

Elena A. Fedorova, Financial University under Government of RF, Moscow, Russian Federation

CONTENTS

FINANCIAL CONTROL

Gerashchenko I.P., Pashkova T.A. External municipal financial control: A theoretical aspect 2558

SECURITIES MARKET

Il'yasov R.Kh., Kurazova D.A. Forecasting the financial market and its impact on the industry development 2575

INVESTING

Krasnikova E.I., Belkina A.E., Oganessian V.M. Investment in priority social and economic development areas of the Far Eastern Federal District 2592

FISCAL SYSTEM

Krasnov A.Yu. Some issues on the transition of the Kyrgyz Republic to the formation of budget on the program basis 2607

* For information on the journal publication frequency change please visit: <http://www.fin-izdat.ru/journal/fc/about.php>

ВНЕШНИЙ МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ**Ирина Петровна ГЕРАЩЕНКО^{а*}, Татьяна Анатольевна ПАШКОВА^б**^а доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры экономики, менеджмента и маркетинга, Омский государственный педагогический университет, Омск, Российская Федерация
ip_gerashchenko@mail.ru^б аспирантка кафедры экономики, менеджмента и маркетинга, Омский государственный педагогический университет, Омск, Российская Федерация
pashkova311075@mail.ru

* Ответственный автор

История статьи:

Получена 07.08.2017

Получена в доработанном виде 27.09.2017

Одобрена 23.10.2017

Доступна онлайн 29.11.2017

УДК 336.11

JEL: G28

Аннотация**Предмет.** Более трети бюджетных расходов находится под контролем муниципальных контрольно-счетных органов. От эффективности их деятельности зависит стабильность развития нашей страны. Для повышения эффективности и построения единой системы внешнего финансового контроля необходима разработка теоретических и методологических основ внешнего муниципального финансового контроля в соответствии с современными условиями.**Цели.** Разработка теоретических основ внешнего муниципального финансового контроля.**Методология.** Основными методами стали обобщение, анализ и синтез, методы сравнительного анализа.**Результаты.** Дано определение внешнего муниципального финансового контроля. Определены принципы организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований. Предложена классификация видов, форм и методов государственного и муниципального финансового контроля. Классификация форм внешнего государственного и муниципального финансового контроля проведена в зависимости от момента осуществления, места проведения, содержания и характера контроля.**Выводы.** Главной задачей построения единой системы внешнего финансового контроля является организация деятельности соответствующих муниципальных органов, так как на муниципальном уровне решаются важнейшие задачи социально-экономического развития страны. Построение единой системы внешнего финансового контроля требует единой и качественной теоретической и методологической базы.**Ключевые слова:**

финансовый контроль, внешний финансовый контроль, формы финансового контроля

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2017

Для цитирования: Геращенко И.П., Пашкова Т.А. Внешний муниципальный финансовый контроль: теоретический аспект // *Финансы и кредит*. – 2017. – Т. 23, № 43. – С. 2558 – 2574.<https://doi.org/10.24891/fc.23.43.2558>**Введение**

Важнейшей функцией государственных финансов является государственный финансовый контроль. Контрольная функция охватывает все финансовые отношения, которые происходят в государстве в процессе формирования, распределения и расходования средств как на уровне государства, так и на региональном и муниципальном уровнях. Сегодня наблюдаются серьезные изменения в организации и содержании государственного и

муниципального финансового контроля. Основные усилия государства направлены на его укрепление через развитие и расширение полномочий специальных контрольных органов.

Главной целью этого процесса является повышение эффективности управления государственными и муниципальными финансами, а также создание системы внешнего финансового контроля за их использованием.

Несмотря на значительную работу по развитию системы контроля в России, в рамках исследования выделим две проблемы. Во-первых, отсутствие концепции государственного и муниципального контроля. Проект Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹, подготовленный Минэкономразвития России, не дает представления о единой системе субъектов, объектов контроля и не согласован с действующим законодательством. Во-вторых, терминологическая неопределенность и разночтение основных ключевых понятий системы государственного финансового контроля снижает его эффективность и приводит иногда к дублированию в деятельности контролирующих органов.

Понятия «государственный контроль», «государственный финансовый контроль», «муниципальный финансовый контроль» законодательно не установлены. Законодательное введение в понятийный аппарат терминов «аудит», «внешний» и «внутренний» контроль не добавило четкого разграничения полномочий контролирующих органов. Наиболее остро этот вопрос возникает при определении муниципального финансового контроля, его объектов и предмета, видов, форм и методов, функций уполномоченных органов, осуществляющих внутренний и внешний финансовый контроль, а также при формировании системы отчетности по результатам контрольной деятельности.

Сущность внешнего муниципального финансового контроля

В современной научной и практической деятельности прослеживается дифференцированный подход специалистов к понятию «муниципальный финансовый контроль». Муниципальный финансовый контроль определяют по-разному: функция управления, функция финансов, форма власти, деятельность, средство, инструмент и т.д.

Как функцию управления (самоуправления) муниципальный финансовый контроль

рассматривают Ю.В. Прохоров [1], О.В. Шинкарева [2]. Так, О.В. Шинкарева отмечает, что муниципальный финансовый контроль является «частью процесса местного самоуправления, заключающегося в осуществлении со стороны финансовых органов муниципальных образований, специальных учреждений и населения мониторинга по поводу законности и эффективности формирования, обращения и использования муниципальных фондов денежных средств» [2].

Как функция финансового управления муниципальный финансовый контроль определяется в работах И.А. Аветисяна [3], В.Е. Кузнеченковой [4] и др. Так, по мнению В.Е. Кузнеченковой, муниципальный финансовый контроль – это «составная часть государственного финансового контроля в системе управления государственными финансами в процессе формирования и использования средств местного бюджета и управления муниципальной собственностью на основе контрольной функции финансов и управления с целью обеспечения законности и эффективности принимаемых управленческих решений и степени их реализации» [4].

Ряд авторов рассматривает муниципальный финансовый контроль как средство, инструмент и форму власти [5, 6]. Так, по мнению И.Б. Лагутина, финансовый контроль выступает как средство, инструмент реализации государственной политики [5]. Е.Н. Хромов и Д.А. Чирков отмечают, что муниципальный финансовый контроль является «инструментом, обеспечивающим повышение эффективности использования бюджетных средств на местном уровне» [6].

Большинство исследователей и ученых, например, А.В. Бабурин [7], А.Ю. Ильин и М.А. Моисеенко [8], Е.Н. Быков [9], рассматривают муниципальный финансовый контроль как особую форму деятельности различных уполномоченных субъектов. Так, по мнению Е.Ю. Грачевой, муниципальный финансовый контроль – это деятельность уполномоченных государственных и муниципальных органов по проверке своевременности и точности финансового

¹ Проект федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». URL: <http://regulation.gov.ru/projects#npa=39351>

планирования, обоснованности и полноты поступления доходов в государственные, муниципальные и иные публичные фонды денежных средств, правильности и эффективности их использования.

Анализ предложенных подходов к определению понятия муниципальный финансовый контроль показывает, что рассмотрение муниципального финансового контроля как функции управления, в том числе и финансового управления, целесообразно с точки зрения теории управления, но этот подход рассматривает, на наш взгляд, понятие муниципального финансового контроля в достаточно широком аспекте. Определения муниципального финансового контроля как средства или инструмента в чем-то, на наш взгляд, пересекаются с понятием финансового контроля как функции. А определение муниципального (государственного) финансового контроля как формы власти, на наш взгляд, не совсем корректны, поскольку слишком широко трактуют данное понятие, далеко выходят за пределы основных принципов финансового контроля.

Анализ объектов, субъектов и предмета муниципального финансового контроля, отраженных в рассмотренных определениях, показывает, что некоторые из авторов расширяют субъекты контроля, включая общественные органы и организации, что, на наш взгляд, неправильно отражает сущность рассматриваемого явления. Некоторые авторы сужают объекты контроля, выделяя только контроль законности и целесообразности использования денежных средств бюджетов разного уровня, и мало уделяют внимания процессам эффективности использования денежных средств и собственности муниципалитетов, контролю над своевременным исполнением доходных статей бюджетов всех уровней по объему и структуре [5]. Некоторые определения муниципального финансового контроля трактуют предмет контроля достаточно широко, включают в себя процессы планирования и обоснованности поступления доходов, что, по нашему мнению, перегружает определение [8].

Интересный подход предлагают Р.В. Колесов и А.В. Юрченко [10], которые, говоря о роли и месте муниципального финансового контроля, подчеркивают, что это понятие следует рассматривать в узком и широком смыслах. Достоинством данного подхода является выделение двух аспектов муниципального финансового контроля – широкого и узкого, и выделение целей этого контроля – обеспечение экономической безопасности, соблюдение интересов государства и эффективное развитие страны.

С нашей точки зрения, подход, который рассматривает муниципальный финансовый контроль в двух аспектах – узком и широком, более полно отражает многогранность данного понятия. В широком аспекте муниципальный финансовый контроль следует определить как одну из главных функций управления территориальными образованиями. Следовательно, муниципальный финансовый контроль в широком смысле – составная часть процесса управления территориальными образованиями, основная функция муниципального управления, заключающаяся в контроле за финансово-хозяйственной деятельностью экономических субъектов в целях соблюдения законодательства в процессе формирования, распределения и использования государственных и муниципальных денежных средств и собственности, направленная на эффективное выполнение задач и функций государства и местного самоуправления.

В узком смысле муниципальный финансовый контроль – это прежде всего деятельность контрольных органов, направленная на выполнение контрольной функции местного самоуправления. Следовательно, муниципальный финансовый контроль в узком смысле – регламентированная деятельность уполномоченных субъектов, направленная на обеспечение эффективного и целевого использования государственных или муниципальных денежных средств и собственности на всех стадиях бюджетного процесса, выявление резервов дополнительных финансовых поступлений в доходную часть и оптимизацию расходной части местных

бюджетов, укрепление финансовой дисциплины для дальнейшего развития территорий.

Система государственного и муниципального финансового контроля, определенная Бюджетным кодексом РФ, предусматривает разделение понятий внешнего и внутреннего государственного и муниципального финансового контроля. Анализ действующей нормативно-правовой базы показывает, что проведены только первые шаги по решению данного вопроса. Российское законодательство до сих пор не содержит определения термина «внешний финансовый контроль». При определении термина «внешний государственный (муниципальный) финансовый контроль» законодатели не раскрыли сущность понятия, а ограничились указанием субъектов, объектов государственного (муниципального) финансового контроля, методов его осуществления и перечислили полномочия его органов. Так, в качестве субъектов государственного (муниципального) финансового контроля в законодательстве выделены²:

- внутренний контроль: Федеральное казначейство и органы финансового контроля исполнительной власти региональных и муниципальных администраций;
- внешний контроль: Счетная палата РФ, региональные и территориальные контрольно-счетные органы.

В научной литературе внешний государственный или муниципальный финансовый контроль определяют по-разному, в основном, как деятельность или составную часть контрольной функции управления финансами. Так, у С.В. Степашина внешний финансовый контроль – это «регулируемая правовыми нормами деятельность, осуществляемая законодательными органами государственной власти и созданными ими специальными институтами по контролю за поступлением, движением и расходованием государственных финансовых и материальных средств, эффективностью использования всех видов государственных ресурсов» [11].

² Статья 160.2-1 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Как составная часть функции управления финансами внешний государственный или муниципальный финансовый контроль определяется в работах С.Ю. Дмитриева [12]. По ее мнению, внешний государственный или муниципальный финансовый контроль – это «независимый финансовый контроль за законностью, результативностью и целесообразностью действий в процессе формирования, распределения и использования финансовых и материальных средств государства и муниципальных образований» [12].

Анализ научных источников и наши исследования показывают, что на современном этапе понятие внешний муниципальный финансовый контроль представляет деятельность контрольно-счетных органов муниципальных образований, направленную на обеспечение эффективного и целевого использования государственных или муниципальных денежных средств и собственности на всех стадиях бюджетного процесса, выявление резервов дополнительных финансовых поступлений в доходную часть и оптимизации расходной части местных бюджетов, укрепление финансовой дисциплины в целях дальнейшего развития территорий.

Развитие принципов организации и деятельности органов внешнего муниципального финансового контроля

На сегодняшний день существуют кадровые, организационно-технические и финансовые проблемы функционирования контрольно-счетных органов территориальных образований. Пока утверждать, что в России существует единая система региональных и муниципальных контрольно-счетных органов, преждевременно. И в связи с этим задача построения единой системы внешнего финансового контроля на всех уровнях управления – от федерального до муниципального – является весьма актуальной. Особенно сложной является задача интеграции в единую систему контрольно-счетных органов муниципальных образований с учетом «различия их статуса, полномочий, численности, а также объемов местных бюджетов» [13].

Важнейшим этапом реформирования законодательства о контрольно-счетных органах территориальных образований является принятие Федерального закона № 6-ФЗ³. В нем определено, что юридическое регулирование организации и деятельности контрольно-счетных органов территориальных образований осуществляется на основе Конституций РФ и субъектов РФ, Федерального закона 184-ФЗ⁴, Бюджетного кодекса РФ, Федерального закона № 6-ФЗ, других законов и нормативно-правовых актов РФ и субъектов РФ. Кроме этого, правовое регулирование контрольно-счетных органов территориальных образований наряду с указанным законодательством также осуществляется Федеральным законом № 131-ФЗ⁵ и территориальными нормативно-правовыми актами.

С принятием Федерального закона № 6-ФЗ началось кардинальное совершенствование правового статуса контрольно-счетных органов. Термин «внешний финансовый контроль» закреплён в отношении деятельности контрольно-счетных органов, что отделяет их от органов финансового контроля исполнительной власти.

Согласно Федеральному закону № 6-ФЗ деятельность контрольно-счетных органов базируется на пяти принципах: объективности, эффективности, законности, гласности и независимости⁶ (*табл. 1*). Все перечисленные принципы за исключением принципа эффективности зафиксированы в «Декларации принципов деятельности контрольно-счетных органов РФ»⁷.

³ Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

⁴ Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

⁵ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

⁶ Статья 4 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

⁷ «Декларация принципов деятельности контрольно-счетных органов российской Федерации». Принята 05.10.2002 IV конференцией Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации. URL: http://www.ksp.mos.ru/ru/docs/declaration/business_principles

Анализ правовых актов (*табл. 1*) показывает динамику изменения принципов деятельности контрольно-счетных органов за двадцатилетний период развития внешнего финансового контроля в РФ. Необходимо отметить, что в Федеральном законе № 6-ФЗ не нашли отражения следующие принципы деятельности контрольно-счетных органов, принятые в Декларации: системность, ответственность, профессионализм, принцип соблюдения профессиональной этики. Отсутствие указанных принципов в Федеральном законе № 6-ФЗ свидетельствует о существующих проблемах в организации внешнего финансового контроля и его применении на региональном, и в большей степени на муниципальном уровне.

Так, принцип системности, например, основывается на единстве нормативно-правовых основ организации органов внутреннего и внешнего государственного и муниципального финансового контроля, разделении их функций, обеспечивающим невозможность дублирования задач, построении прочных связей между ними в процессе контроля, нормативно зафиксированной организации отношений с исполнительной властью и органами муниципального управления, доступ к результатам внутреннего государственного и муниципального финансового контроля.

Также не утверждён ст. 4 Федерального закона № 6-ФЗ принцип открытости внешнего государственного аудита (контроля), закреплённый за Счетной палатой РФ⁸. Можно сделать предположение о замене принципа открытости принципом гласности, тем более, что в Федеральном законе № 6-ФЗ установлено, что контрольно-счетные органы регионов и территориальных образований должны публиковать информацию о результатах контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, о выявленных нарушениях, о вынесенных представлениях и предписаниях и о решениях и мерах, принятых по ним, а также должны размещать в Интернете отчеты о своей деятельности⁹.

⁸ Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

⁹ Статья 19 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

Следует подробно остановиться на принципе эффективности деятельности контрольно-счетных органов, который был введен Федеральным законом № 6-ФЗ и закреплен законом о Счетной палате РФ¹⁰. Надо отметить, что методологическая основа оценки эффективности деятельности контрольно-счетных органов на сегодняшнем этапе еще не достаточно разработана, нуждается в стандартизации, детальном ее анализе и научном осмыслении с учетом присутствия объективных факторов и проблем развития системы внешнего финансового контроля в стране.

Анализ научных исследований российских и зарубежных ученых позволяет выделить еще целый ряд принципов деятельности субъектов, осуществляющих государственный (муниципальный) финансовый контроль:

- федерализм, плановость и компетентность;
- экономичность, результативность, сохранение государственной и коммерческой тайны, опора на общественные объединения и граждан [14];
- контрольность, верховенство, целостность и компетентность¹¹;
- независимость и финансовая стабильность¹²;
- прозрачность и подотчетность перед гражданами, открытость обществу, динамизм и гибкость¹³;
- коллективность и гласность деятельности, широкое привлечение общественности [15];
- концентрированность, комплексность действий;
- выделение решающего (ведущего) звена, поэтапность развития, организационная динамичность [16].

¹⁰ Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

¹¹ Васильева М.В. Комплекс принципов организации государственного и муниципального финансового контроля // *Финансы и кредит*. 2011. № 16. С. 54–63.

¹² Moser J. Communicating the importance of the independence of SAIS for sustainable development. *EUROSAI Magazine*, 2014, no. 20, pp. 68–70.

¹³ Moya D.G. Innovative and effective communication of the message from supreme audit institutions. *EUROSAI Magazine*, 2014, no. 20, pp. 75–77.

Следует отметить, что реализация этих принципов способствует повышению эффективности управления общественными финансами и повышает доверие граждан к государственной власти. Но реализация указанных принципов на всей территории РФ – трудновыполнимая задача, поскольку в различных субъектах РФ контрольно-счетные органы обладают разным правовым статусом, численностью, объемом финансирования, что напрямую влияет на эффективность осуществления внешнего финансового контроля публичных бюджетных средств как на региональном, так и муниципальном уровне.

Принципы организации контрольно-счетных органов в Федеральном законе № 6-ФЗ в целом не сгруппированы, а распределены по всему тексту закона. Кроме того, на наш взгляд, в законе принципы не разделены на принципы организации и принципы деятельности, что усложняет их реализацию. Аналогичный вывод делается и в работе И.Б. Лагутина [17].

Если принципы деятельности контрольно-счетных органов, определенные в Федеральном законе № 6-ФЗ, взять за основу, то к принципам организации контрольно-счетных органов, по нашему мнению, можно отнести: системность, непрерывность, плановость, независимость организации, открытость, взаимодействие и экономичность (*рис. 1*).

Принципы деятельности подробно рассмотрены в указанной ранее Декларации. Остановимся подробно на выделенных нами принципах организации контрольно-счетных органов. Принцип системности мы уже рассмотрели подробно. Принцип экономичности организации контрольно-счетных органов предполагает, что организация работы контрольно-счетных органов должна основываться на экономичном использовании средств, выделяемых из региональных и местных бюджетов. Контрольно-счетные органы должны экономно и эффективно расходовать силы и средства, но вместе с тем экономичность не должна наносить ущерб полноте и объективности их работы.