



КРУГЛЫЙ СТОЛ
Ростов-на-Дону
май 2012



Проблемы организации контроля эффективности бюджетных расходов в субъектах Российской Федерации

г. Ростов-на-Дону,
10 мая 2012 года

Тезисы выступления Председателя Контрольно-счетной палаты Республики Калмыкия Петра Валентиновича Эрендженова на тему: «Практика и проблемы организации контроля эффективности и результативности бюджетных расходов в Республике Калмыкия» на заседании круглого стола

Уважаемые коллеги!

Продолжительное время основной функцией контрольно-счетных органов являлся контроль над законным, рациональным и целевым использованием бюджетных средств и государственного имущества.

Формирование в целом завершенной и работоспособной казначейской системы привело к упорядочению исполнения бюджетов, уменьшению масштабов нецелевого использования средств.

С учетом бюджетной и в целом финансовой политики, направленной на повышение качества управления государственными органами финансовыми и материальными ресурсами, требуется и совершенствование форм финансового контроля, особенно внешнего. Именно, органы финансового контроля, созданные парламентариями и независимые от тех, кто распоряжается бюджетными средствами и имуществом, наделены полномочиями по предоставлению обществу достоверной и востребованной информации об эффективности использования этих ресурсов.

Аудит эффективности стал основным инструментом деятельности Счетной палаты РФ и контрольно-счетных органов.

Контрольно-счетная палата Калмыкии впервые в 2004 году провела аудит эффективности использования государственных средств на оказание гражданам бесплатной медицинской помощи. С учетом рекомендованных методикой и согласованных с органами исполнительной власти критериев, результатов опроса населения Палатой проведена оценка эффективности реализации территориальной программы государственных гарантий. В частности Палатой отмечено, что в республике не обеспечена доступность медицинской помощи гражданам, проживающим в сельской местности, при плановой госпитализации отдельных

граждан в специализированное стационарное учреждение с ними заключались договора добровольного медицинского страхования. Также не обеспечены гарантии по предоставлению бесплатных медикаментов и питания при стационарном лечении. В целом, Палатой дана оценка о низком уровне реализации государственных гарантий.

На основании методики, разработанной Счетной палатой РФ по аудиту эффективности оказания гражданам бесплатной медицинской помощи Палатой наработана практика более совершенной формы контроля и в 2005 году проведен аудит эффективности мер государственной поддержки сельскохозяйственного производства и государственных капитальных вложений. Так, отмечено неэффективное вложение бюджетных инвестиций, связанных с увеличением расходов по переоценки проектно-сметной документации по длящимся незавершенным строительством объектов. При этом, государственными заказчиками не обеспечены меры по инвентаризации готовности незавершенных строительством объектов и финансовому обеспечению их завершения. Вместо этого возросло количество новых объектов в 2004 году на 42,9% к уровню 2003 года. Недоработки государственных заказчиков по обеспечению сохранности недостроенных объектов привели к частичному разрушению их конструкций, а также к хищениям строительных материалов.

Аудит эффективности на оказание государственной поддержки сельскохозяйственного производства позволил констатировать отклонение от целевой направленности, обозначенной в бюджетной политике, дать оценку неэффективного вложения средств в федеральные государственные унитарные предприятия в сумме 7,5 млн. рублей, сельскохозяйственные животные которых не являются собственностью республики.

Вследствие применения «суррогатных» схем субсидии, направленные на компенсацию части затрат на страхование урожая сельхозкультур не достигли поставленных целей по совершенствованию системы страхования.

Не достигнута результативность по повышению плодородия почв, несмотря на рост объемов предоставления субсидий с 5,3 млн. рублей в 2003 году до 30,3 млн. рублей в 2004 году урожайность отдельных сельхозкультур не повысилась.

В последние годы в бюджетной сфере ведется планомерная работа по переходу от затратных методов к программно-целевому методу управления экономикой в целях увязки объемов бюджетных ассигнований с результатами использования бюджетных средств, повышения эффективности расходов бюджета.

Отсутствие законодательного регулирования понятия «аудит эффективности» в целом не вызывает препятствий в применении данного инструмента контрольной деятельности Палаты. Практически все проводимые палатой проверки ориентированы на оценку эффективности и результативности бюджетных расходов и основаны на применении Стандарта финансового контроля Счетной палаты России «Проведение аудита эффективности использования государственных средств».

Хотелось бы отметить, что проведение проверок с применением методики аудита эффективности реализации целевой программы «Молодой семье - доступное жилье» и выработанные рекомендации послужили совершенствованию нормативно-правового регулирования, упорядочению механизма оказания социальной поддержки молодым семьям, большей информированности и прозрачности этой категории получателей, а также ввода нового жилья.

Также и в сфере государственной поддержки сельскохозяйственного производства по результатам оценок эффективности и результативности расходования бюджетных средств в 2006-2008 годы по предложениям Палаты были приняты меры по совершенствованию нормативной базы предоставления субсидий сельхозпроизводителям, в том числе по своевременному доведению их личным подсобным и крестьянским (фермерским) хозяйствам.

Вместе с тем, наличие методологических основ аудита эффективности не решает полностью все задачи, стоящие при его проведении. В практической деятельности возникает **ряд проблем** в организации контроля эффективности и результативности бюджетных расходов.

Так, аудит эффективности предусматривает оценку органом внешнего контроля достижения установленных целей при использовании государственных ресурсов органами исполнительной власти. Такая оценка возможна при наличии согласованных критериев. Как показала практика, при организации аудита эффективности в первую очередь необходимо определить целесообразность предусмотренных расходов.

В республике, ежегодно финансируется более 15 целевых программ. И если в федеральных целевых программах установлены целевые индикаторы, в том числе по годам их реализации, то в отдельных республиканских программах такие показатели отсутствуют. А **отсутствие целеполагания** приводит к невозможности проведения оценки эффективности и результативности.

Отмечено также, что не всегда предусмотренные в целевых программах индикаторы соответствуют установленным целям и задачам.

Одной из причин, затрудняющих проведение контроля эффективности за реализацией краткосрочных и среднесрочных целевых программ, является отсутствие законодательного закрепления полномочий по проведению финансовой экспертизы органами внешнего финансового контроля проектов этих целевых программ до их утверждения.

Согласно статье 157 Бюджетного кодекса РФ к полномочиям органов государственного и муниципального финансового контроля отнесен только предварительный контроль проектов долгосрочных целевых программ. Практика проведения контрольных мероприятий показывает, что в республике приоритетным является принятие краткосрочных и среднесрочных целевых программ, т.е. сроком реализации до 3 лет. Поэтому неоспорима важность предварительного контроля уже на стадии разработки целевых программ, что позволит контрольно-счетному органу вносить предложения по устранению некорректных, а порой и противоречащих

нормам действующего законодательства, положений программ, по уточнению целевых индикаторов и показателей, предусматриваемых для оценки реализации программ.

Сложность в проведении контроля эффективности и результативности использования средств на **реализацию целевых программ вызывает их недофинансирование**. Так, из 20 республиканских целевых программ, действовавших в 2010 году, только 5 были профинансированы в объемах, предусмотренных программами. Недостаток финансирования целевых программ не позволяет в ходе проведения Палатой контрольных мероприятий оценить эффективность реализации программы и уровень ее результативности. Помимо этого возникает вопрос о правильности целеполагания и обоснованности разработки и принятия таких целевых программ.

В отсутствии достаточных **критериев Палата испытывает сложности в проведении контроля эффективности размещения государственных и муниципальных заказов**. Проведенные Палатой контрольные мероприятия показывают, что государственными заказчиками в основном обеспечены требования законодательства о размещении государственного заказа, но зачастую это формально. Фактически в условиях неконкурентного рынка (количество участников крайне ограничено) экономическая выгода для бюджета не достигается. Часто аукционы на выполнение работ объявляются не состоявшимися, государственные заказы размещаются без реального торга, в результате контракты заключаются стоимостью равной объемам, предусмотренным в соответствующих соглашениях.

Исходя из данного примера следует, что органы внешнего контроля осуществляют только последующий контроль за уже совершенными процедурами и произведенными расходами. И даже установленные факты неэффективного использования средств не имеют строгих последствий для правонарушителя, так как бюджетная и административная ответственность за данное нарушение не предусмотрена.

Поэтому, мы полагаем, что одной из главных проблем в организации контроля по рассматриваемой тематике является отсутствие законодательного регулирования оснований мер принуждений и ответственности за неэффективное и безрезультатное использование (распоряжение) государственными ресурсами.

В связи с принятием ФЗ-№6 в Республике Калмыкия осуществлена работа по совершенствованию регионального законодательства в области внешнего государственного и муниципального финансового контроля.

Народным Хуралом (Парламентом) Республики Калмыкия в сентябре 2011 года принята новая редакция Закона «О Контрольно-счетной палате Республики Калмыкия», в которой сохранены большинство положений предыдущей редакции закона о Палате, в частности регламентации оснований выдачи предписания, определения круга объектов контроля, необходимость которых подтверждена правоприменительной практикой.

Хотелось бы остановиться на проблеме реализации полномочий Палаты по участию в производстве по делам об административных правонарушениях в силу действия статьи 14 №6-ФЗ, согласно нормам которой право участвовать в производстве по делам об административных правонарушениях должно быть предоставлено федеральным законодательством. Между тем, в КоАП РФ право по рассмотрению дел и составлению протоколов об административных правонарушениях должностным лицам региональных и муниципальных контрольно-счетных органов не представлено.

Сегодня, должностные лица Палаты в соответствии с республиканским законом «Об административных правонарушениях в Республике Калмыкия» имеют право составления протоколов об административных правонарушениях за нарушения бюджетного законодательства и против порядка управления, ответственность за которые предусмотрена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Однако в целом проблема законодательного закрепления на федеральном уровне полномочий контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации по привлечению к административной ответственности за нарушения в финансово- бюджетной сфере не решена.

В этой связи, полагаем, что в КоАПе РФ необходимо предусмотреть положения о включении в перечень органов, осуществляющих функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях, органы внешнего государственного (муниципального) финансового контроля.

В целях создания единой системы внешнего финансового контроля в Республике, Палата является инициатором в вопросах развития сотрудничества с муниципальными контрольно-счетными органами и заключила соглашения о взаимодействии и сотрудничестве с представительными органами 14 муниципальных образований республики.

В части совершенствования правового обеспечения деятельности муниципальных контрольно-счетных органов следует отметить, что Палатой в 2011 года были внесены предложения в законодательный орган республики по разработке и принятию законодательных актов Республики Калмыкия по вопросам деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований в связи с приведением в соответствие с требованиями №6-ФЗ.

Так, на Совете представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления, состоявшемся 26 мая 2011 года, Палата выступила с информацией по вопросу «О муниципальном финансовом контроле и взаимодействии контрольно-счетных органов муниципальных образований Республики Калмыкия с Контрольно-счетной платой Республики Калмыкия», по итогам заслушивания которой было принято решение рекомендовать представительным органам местного самоуправления продолжить работу по

приведению муниципальных правовых актов в соответствие с требованиями Федерального закона №6-ФЗ.

В рамках оказания правовой помощи по вопросам применения Федерального закона №6-ФЗ Палатой в адрес контрольно-счетных органов муниципальных образований республики было направлено модельное положение о муниципальном контрольно-счетном органе, разработанное Ассоциацией и проведено совещание по вопросам совершенствования взаимодействия с муниципальными контрольно-счетными органами и принятии мер по реализации норм Федерального закона №6-ФЗ.

На совещании муниципальным органам даны разъяснения и оказана правовая и методическая помощь по вопросам применения Федерального закона №6-ФЗ, а также выработаны предложения по совершенствованию законодательства и расширения взаимодействия с контрольно-счетными органами муниципальных образований республики, которые Палата предложила включить в проект рекомендаций проводимого сегодня Совета.

В настоящее время законодательные акты Республики Калмыкия по вопросам деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований, правовое регулирование которых предусмотрено на уровне субъекта Российской Федерации согласно №6-ФЗ, в основном приняты.

Не урегулированы законодательно лишь вопросы определения должностей муниципальной службы, замещаемых в муниципальном контрольно-счетном органе, что вызывает затруднения в правоприменении нормы №6-ФЗ, устанавливающей обязательность наличия в составе аппарата контрольно-счетного органа инспекторов.

Палатой ежемесячно проводится мониторинг развития в республике системы внешнего муниципального финансового контроля. Так, по состоянию на 1 апреля 2012 года из 127 муниципальных образований контрольно-счетные органы созданы только в 12 районных муниципальных образованиях и в г.Элиста.

Основными причинами сложившейся ситуации определены:

1) **финансовая необеспеченность** муниципальных образований не позволяет сформировать местный бюджет, выполнять полномочия в полном объеме. Представительным органам в условиях дефицитности муниципальных бюджетов крайне сложно изыскать дополнительные финансовые средства для создания собственных контрольно-счетных органов.

2) **нехватка**, особенно в сельских муниципальных образованиях, квалифицированных, профессионально подготовленных кадров, способных проводить полноценную внешнюю проверку, аналитические мероприятия, подготавливать заключение на отчет об исполнении местного бюджета. В бюджетах муниципальных образований, в силу их дефицитности, расходы на переподготовку и повышение квалификации специалистов не предусмотрены.

По данным, представленным муниципальными КСО за последние три года ни один сотрудник муниципальных КСО переподготовку или повышение квалификации не проходил.

3) проблемы правового обеспечения деятельности контрольно-счетных органов. Некоторые из них я изложил выше.

Как Вам известно, №6-ФЗ вступил в силу с 1 октября 2011 года, в соответствие с ним должны быть приведены муниципальные нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность контрольно-счетных органов. По состоянию на 1 апреля 2012 года только у 7 КСО (из 12) муниципальные акты соответствуют требованиям ФЗ-№6.

25 апреля 2012 года Контрольно-счетной палатой совместно с Народным Хуралом (Парламентом) Республики Калмыкия проведен семинар-совещание на тему «Опыт и проблемы проведения финансового контроля и аудита». В работе семинара-совещания приняли участие Ответственный секретарь Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации Н.С. Столяров, депутаты Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия, руководители территориальных правоохранительных и иных федеральных государственных органов, органов исполнительной власти Республики Калмыкия, представительных органов муниципальных образований республики и муниципальных контрольно-счетных органов, представители общественности и высших образовательных учреждений.

На совещании были обсуждены практика и проблемы проведения государственного финансового контроля всех уровней управления и ветвей власти, а также вопросы становления муниципального контроля. По итогам семинара-совещания участники приняли резолюцию, в которой отметили необходимость совершенствования законодательных основ деятельности, внедрение новых подходов и технологий, укрепление и расширение взаимодействия с другими органами. В рамках реализации указанных решений были разработаны рекомендации органам государственной власти и местного самоуправления республики.

Подводя итоги своего выступления хочется подчеркнуть, что для устранения существующих проблем в организации контроля эффективности и результативности бюджетных расходов необходимо:

1. Законодательно установить на федеральном уровне основания мер принуждения и меры ответственности за неэффективное и безрезультатное использование бюджетных средств;

2. Наделить органы внешнего финансового контроля полномочиями по организации и проведению предварительного контроля проектов всех целевых программ, а не только долгосрочных, проектов обоснований определения цены государственных заказов на стадии разработки бюджетов на следующий финансовый год.

Спасибо за внимание!