



**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 Ростовской области, Председателя отделения Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации в Южном федеральном округе Валерия Ивановича Хрипуна тему: «Актуальные вопросы контроля за эффективным расходованием бюджетных средств на уровне субъекта Российской Федерации» на заседании круглого стола**

---

**Уважаемые коллеги!**

Прежде всего, я хотел бы поблагодарить Сергея Вадимовича Степашина за предоставленную возможность обсудить на столь высоком уровне проблемы организации контроля эффективности бюджетных расходов в регионах. Значение этих вопросов неуклонно растет. И подтверждением этому являются цифры.

Так согласно отчету о работе Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации в 2011 году по результатам контрольных мероприятий выявлены нарушения законодательства в финансово-бюджетной сфере на общую сумму 111,8 млрд. рублей, в том числе выявлено нецелевое использование средств – 1,4 млрд. рублей.

Кроме того, выявлено неэффективное использование государственных средств в размере 82,4 млрд. рублей. Несложно посчитать, что объемы установленных неэффективных расходов в 60 раз превышают стоимостную оценку бюджетных расходов с нарушением их целевого назначения. Для Ростовской области это соотношение является 13-кратным. Неэффективные расходы – 787 млн. рублей; нецелевые – 59 млн. рублей.

Очевидно, что внедрение в бюджетный процесс казначейской системы исполнения бюджетов, закрепление в федеральном законодательстве формулировок нецелевого использования бюджетных средств, системы мер ответственности, включающей уголовные, административные и финансовые санкции, а также

принятие соответствующих норм регионального законодательства, позволяющих осуществлять системный контроль позволило существенно сократить объемы нецелевого использования бюджетных средств, выявляемого органами государственного финансового контроля.

Вместе с тем на сегодня отсутствует законодательное определение неэффективного использования бюджетных средств, критериев эффективности и, самое главное, нет состава соответствующего правонарушения, мер юридической ответственности. Все это приводит лишь к констатации органом внешнего финансового контроля фактов неэффективного использования финансовых и материальных ресурсов и не влечет каких-либо негативных последствий для лица, их допустившего.

В настоящее время реализуется переход от сметного финансирования к бюджетной системе, ориентированной на конечный результат. Так, например, в Ростовской области, согласно информации регионального министерства финансов в областном бюджете на 2012 год запланированы расходы на реализацию областных программ и целевых мероприятий в сумме 90,3 млрд. рублей или 90,9 процента к общему объему расходов областного бюджета. Тем самым новая модель бюджета должна решить проблему по расходованию всех выделенных средств без учета необходимости достижения результатов, и, напротив, позволит управлять результатами деятельности бюджетных учреждений.

Контроль эффективности бюджетных расходов на уровне субъекта должен носить комплексный характер. Так Контрольно-счетной палатой Ростовской области в соответствии с областным законодательством осуществляется непрерывный цикл контроля, включая эффективность использования бюджетных средств всеми главными распорядителями и муниципальными образованиями области. Такие обязательные проверки проводятся с периодичностью не реже одного раза в 2,5 года. Еще одно направление это контрольные и экспертно-аналитические мероприятия с различной тематикой, в том числе совместные со Счетной палатой Российской Федерации, различными контрольными органами.

В качестве примера приведу проверку, проведенную в 2010 году, совместно с Аппаратом полномочного представителя Президента Российской Федерации в Южном федеральном округе. В ее ходе проверялось исполнение органами исполнительной власти и органами местного самоуправления Ростовской области положений бюджетных посланий Президента России.

Проверка проводилась с элементами аудита эффективности, как по уровням управления, так и по направлениям деятельности. В рамках контрольного мероприятия нами были проверены областные министерства экономического развития и министерства финансов.

В целях повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти области, в частности, были внесены предложения в части необходимости

подготовки соответствующих изменений в основные стратегические документы социально-экономического развития Ростовской области, включая изменение подходов к формированию и реализации инвестиционной программы Ростовской области.

В дальнейшем материалы, сформированные по результатам проверки, были использованы при разработке Стратегии социально-экономического развития Ростовской области до 2020 года. В ноябре 2011 года обновленная стратегия утверждена Законодательным Собранием области.

Система государственного финансового контроля требует дальнейшего развития. Уже сегодня особенно актуальной для нас становится проблема обоснования необходимости или целесообразности бюджетных расходов для решения конкретных задач, определения оптимального соотношения источников инвестиций в виде государственных вложений, заемных или собственных средств предприятий. И здесь мы должны использовать инструментарий «стратегического аудита», за которым, несомненно, стоит большое будущее. Он позволяет оценить ресурсоемкость, ресурсную обеспеченность и реализуемость заявленных планов, оценить риски при постановке и достижении программных целей.

Как неоднократно подчеркивал в своих выступлениях Сергей Вадимович Степашин, сегодня требуется создание целостной системы, включающей в себя применение финансового аудита, аудита эффективности и стратегического аудита. Такая система должна позволять органам внешнего контроля охватить весь цикл использования бюджетных средств: от разработки проекта до получения конечного результата.

Именно поэтому для нас чрезвычайно важна востребованность материалов наших проверок и предложений как с точки зрения принятия управленческих решений Правительством области, так и при разработке и совершенствовании нормативных правовых актов областным Законодательным Собранием.

Решение задач, стоящих перед внешним финансовым контролем, невозможно без стандартизации контрольной деятельности. И федеральный законодатель предусмотрел это требование для контрольно-счетных органов. В настоящее время нами ведется работа по разработке перечня стандартов и формированию стандартов по различным направлениям контрольной деятельности. Скажу, что с момента вступления в силу 6-го Федерального закона нами уже был принят ряд временных стандартов, которые в настоящее время используются в работе. В случае принятия Общих требований Счетной палаты Российской Федерации, проект которых сейчас активно обсуждается, нами будут дорабатываться собственные стандарты с учетом новых требований к их структуре и содержанию.

Говоря о методологии и единых подходах к проведению проверок нужно отметить, что особое значение в современных условиях развития внешнего (парламентского) финансового контроля приобретают вопросы аудита

эффективности. Он в последние годы становится одним из основных инструментов контроля за исполнением государственного бюджета.

В последние годы мы неоднократно использовали возможности такого метода контроля, как аудит эффективности. Отмечу только что завершённый аудит эффективности распоряжения, использования и продажи земельных участков, в том числе в рамках реализации инвестиционных проектов.

Палатой были проанализированы на предмет их соответствия законодательству муниципальные правовые акты, регламентирующие предоставление земельных участков, в том числе в рамках реализации инвестиционных проектов. Также были оценены перспективы их совершенствования.

Показаны тенденции динамики поступлений в бюджет земельных платежей, изменений их объема и структуры, выявлены факторы, влияющие на общий тренд этих доходных источников.

Проведена оценка результативности и эффективности деятельности уполномоченных органов по обеспечению полноты и своевременности поступлений в бюджет средств от распоряжения земельными ресурсами и их использования, включая предоставленные под инвестиционные проекты и строительство.

В рамках аудита эффективности раскрыта проблематика применения рыночного механизма распоряжения земельными ресурсами на принципах эффективности, справедливости, публичности, открытости и прозрачности процедур предоставления земельных участков, соблюдения порядка оформления документов на предоставление земельных участков под строительство.

Определены факторы, влияющие на повышение инвестиционной привлекательности участков и результативность их вовлечения в хозяйственный оборот. Дана оценка недостаточности бюджетного финансирования, фактически выделяемого на формирование земельных участков, планируемых к предоставлению в аренду и продаже.

По результатам проведенного аудита, в частности, предложено обеспечить с учетом программно-целевых методов разработку мероприятий по следующим направлениям:

1. Активизация деятельности по завершению работ по утверждению документов территориального планирования и другой градостроительной документации и обеспечение полной их доступности на базе современных информационных технологий. Важна стабильность, определенность и предсказуемость развития территории для заинтересованных инвесторов.

2. Повышение инвестиционной привлекательности земельных ресурсов, эффективности предоставления и использования земельных участков в инвестиционных целях благодаря:

оптимизации условий вовлечения земельных участков в хозяйственный оборот, включая неосвоенные;

актуализации перечня и паспортов инвестиционных площадок с максимальным учетом «профиля ожиданий» муниципальных образований от инвестиционных вложений;

использованию возможности государственно-частного партнерства при обеспечении инвестиционных площадок необходимой транспортной и инженерной инфраструктурой;

упорядочению земельных отношений за счет устранения избыточных административных барьеров и обеспечение прозрачной процедуры предоставления земельных участков;

обобщению и распространению «лучшей практики» формирования и применения регламентов и стандартов оказания государственных и муниципальных услуг.

3. Усиление контроля и повышение ответственности за несоблюдение требований законодательства по предоставлению земельных участков. Должно обеспечиваться целевое использование и своевременное освоение земельных участков, полнота и своевременность поступлений в бюджетную систему земельных платежей.

Также на этот год нами запланирован аудит эффективности использования средств областного бюджета, направленных в рамках приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России».

Вместе с тем, анализ практического опыта показывает, что возможности применения аудита эффективности в деятельности Счетной палаты и контрольно-счетных органов Российской Федерации могут значительно расшириться, если будут решены проблемы совершенствования нормативно-правовой и методической базы для проведения аудита эффективности, в частности, разработка методических рекомендаций по проведению аудита эффективности в различных проблемных сферах.

Для установления бюджетно-правовой ответственности в первую очередь должно быть дано законодательное определение понятия "неэффективное использование бюджетных средств" и утверждена методика определения эффективности. Также нужно расширить приведенный в ст. 283 БК РФ перечень оснований для применения мер принуждения, дополнив его вышеназванным видом нарушения бюджетного законодательства. КоАП РФ и УК РФ необходимо дополнить положениями, устанавливающими административную и уголовную ответственность за неэффективное и неэкономичное использование бюджетных средств.

Если рассматривать аудит эффективности с практической точки зрения, то это – достаточно сложная процедура, охватывающая значительные временные рамки и

требующая, кроме всего, высокой степени квалификации и профессионализма инспекторского состава. Поэтому мы сегодня здесь и собрались, чтобы обменяться опытом, мыслями, идеями.

В условиях формирования муниципальных контрольных органов важно сохранить высокий профессиональный уровень их кадрового состава. Для профессиональной подготовки и повышения квалификации сотрудников Ассоциацией контрольно-счетных органов Российской Федерации в 2006 году в городе Ростове-на-Дону создан Институт финансового контроля и аудита. В целом в 2009-2011 годах обучение в Институте на курсах повышения квалификации прошли 232 специалиста. В настоящее время Институт может в год обеспечивать повышение квалификации 200 специалистов органов внешнего финансового контроля Южного и Северо-Кавказского федеральных округов.

На сегодня это тот ресурс, которым располагает Ассоциация, наряду с вновь созданной Высшей школой управления и экономической безопасности, НИИ Счетной палаты Российской Федерации и учебными заведениями в других федеральных округах.

Это все основные моменты, на которых я хотел сегодня остановиться.

Благодарю за внимание.