



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 Камчатского края Сергея Владимировича Лозовского на тему: «Проблемы организации контроля эффективности бюджетных расходов в Камчатском крае» на заседании круглого стола

Уважаемые коллеги!

За 15 лет, прошедших с момента создания первого регионального органа государственного внешнего финансового контроля на территории Камчатского края, (*Закон Камчатской области «О Контрольно-счетной палате Камчатской области подписан 14.11.1996*), произошли кардинальные изменения в позиции контрольно-счетного органа в системе государственного управления Камчатского края. Региональная Контрольно-счетная палата прошла длительный путь от настороженного в свой адрес, подчас негативного отношения со стороны других участников бюджетного процесса в Камчатском крае до осмысления ими роли КСП как обязательного государственного органа, необходимого не только для жесткого контроля за соблюдением бюджетного законодательства, но и для повышения эффективности управления общественными ресурсами в Камчатском крае.

2011 год – переломный в смысле возможности качественного скачка для контрольно-счетных органов России, Камчатского края, в том числе КСП Камчатского края.

Во-первых, Законом Камчатского края от 09.09.2011 № 657 «О внесении поправки в статью 16 Устава Камчатского края» в Устав Камчатского края внесены изменения в части наделения Контрольно-счетной палаты правом законодательной

инициативы, то есть КСП вправе вносить в законодательный орган Камчатского края проекты законов, направленные в том числе на совершенствование бюджетного процесса в Камчатском крае.

Во-вторых, принят новый Закон Камчатского края от 16.09.2011 № 658 «О Контрольно-счетной палате Камчатского края» в целях приведения в соответствие с Федеральным законом от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», который, в свою очередь, определил перспективы развития всей системы внешнего финансового контроля и по своей сути призван унифицировать работу контрольно-счетных органов России.

Вместе тем, несмотря на прорыв в сфере нормативного правового обеспечения деятельности органов внешнего контроля, который был совершен благодаря принятию Федерального Закона № 6-ФЗ, по-прежнему осталось очень много проблем, в том числе пробелов в действующем законодательстве.

Так, в соответствии с нормами Федерального Закона № 6-ФЗ, Закона № 658 предпринята попытка по расширению полномочий должностных лиц Контрольно-счетной палаты при осуществлении возложенных на них должностных полномочий, а именно: нормами указанных законов предусмотрена возможность составления протоколов об административных правонарушениях, если такое право предусмотрено законодательством Российской Федерации. Однако законодательством Российской Федерации не закреплено право конкретных должностных лиц контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации составлять протоколы об административных правонарушениях.

Нормами Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрено, что органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в пределах компетенции, установленной гл. 23 КоАП РФ, уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях, а согласно ст. 28.3 КоАП РФ должностными лицами указанных органов составляются протоколы об административных правонарушениях в пределах компетенции соответствующего органа. При этом той же ст. 28.3 КоАП РФ установлено, что

инспекторы Счетной палаты Российской Федерации вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных рядом статей КоАП РФ.

В ряде субъектов Российской Федерации приняты законы об административных правонарушениях, положения которых предусматривают, что должностные лица контрольно-счетных органов составляют протоколы об административных правонарушениях (Новосибирская область, Тверская область). Однако в большинстве субъектов Российской Федерации по протестам прокуратуры нормы, определяющие административную ответственность по вышеуказанным составам административных правонарушений, исключены из законов об административных правонарушениях.

Кроме того, имеется судебная практика, определяющая, что выполнение должностными лицами контрольно-счетной палаты субъекта Российской Федерации функций, в том числе по даче предписаний, истребованию информации, необходимой для осуществления деятельности, относится к сфере финансового контроля, а возникшие в связи с этим правоотношения, являются бюджетными. При этом установление административной ответственности за нарушение правил в области финансового контроля, предусмотренных бюджетным законодательством, не относится к полномочиям субъектов Российской Федерации.

В связи с изложенным, считаем необходимым внесение изменений (дополнений) в КоАП РФ, касающиеся наделения должностных лиц контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации правом составления протоколов при выявлении административных правонарушений, предусмотренных рядом статей КоАП РФ.

Хочу озвучить еще один пример на наш взгляд несовершенства законодательства, по причине которого возникают проблемы реализации материалов по проведенным контрольным мероприятиям. При проведении проверок контрольно-счетными органами достаточно часто выявляются факты, связанные с неправомерным и неэффективным использованием бюджетных средств, но в Бюджетном кодексе РФ оснований для применения мер принуждения за указанные действия не предусмотрено.

Отмечу, что ответственность за неэффективное использование бюджетных средств отсутствует не только в Бюджетном кодексе, но и в целом в законодательстве Российской Федерации.

В результате, при реализации материалов проверок отсутствует возможность принятия мер, связанных с возмещением в бюджет средств, израсходованных неправомерно либо неэффективно, либо применения мер ответственности к конкретным должностным лицам, допустившим указанные нарушения.

В то время, как доля нарушений, связанных с неэффективным использованием средств, в объеме всех выявляемых нарушений выше, чем нецелевое использование бюджетных средств.

Например, в 2011 году КСП Камчатского края выявлено нарушений, связанных с неэффективным использованием средств, на сумму 335760,1 тыс. рублей или 5,5 % (общий объем нарушений 6122493,2 тыс. рублей), нецелевое использование – 19524,0 тыс. рублей, или 0,3 %.

В результате, сложившаяся ситуация с невозможностью принятия мер по возмещению в бюджет средств, израсходованных неправомерно либо неэффективно, способствует дальнейшему росту этого вида нарушения бюджетного законодательства.

Так, объем неэффективно использованных средств, выявленных Контрольно-счетной палатой Камчатского края в ходе контрольных мероприятий в 2011 году, составил 335,8 млн. рублей (для сравнения, в ходе контрольных мероприятий 2010 года – 179,2 млн. рублей, 2009 года – 94,0 млн. рублей).

В связи с этим, по нашему мнению, необходимо внести изменения в законодательные акты РФ, предусматривающие меры ответственности (бюджетной, административной, а может быть даже уголовной) за неправомерное и неэффективное использование бюджетных средств.

В продолжение указанной проблемы хотел бы отметить, что в федеральном законодательстве отсутствует определение понятия «аудит эффективности», а также не устанавливаются единые критерии эффективности использования бюджетных средств и государственной (муниципальной) собственности, с которыми

сопоставлялись бы получаемые при проверках конкретные статистические, экономические, иные данные. В ст. 34 БК РФ содержится лишь определение принципа результативности и эффективности использования бюджетных средств.

Но как я уже отметил ранее ответственность за неэффективное использование бюджетных средств в законодательстве России отсутствует.

Следующая проблема обусловлена тем, что Контрольно-счетная палата Камчатского края, а равно как и все контрольно-счетные органы в первую очередь осуществляет последующий контроль (контрольное мероприятие проводится за истекший период), зачастую предложения КСП по привлечению к ответственности остаются нереализуемыми, так как ст. 4.5. КоАП РФ установлено, что постановление по делу об административном правонарушении за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации не может быть вынесено по истечении одного года со дня совершения административного правонарушения.

В связи с изложенным, считаем, что назрела потребность в изменении в КоАП РФ, которым был бы установлен срок привлечения к ответственности за нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации не менее чем три года.

В настоящее время наиболее актуальной проблемой является отсутствие единых стандартов и методологии при осуществлении финансового контроля. Это приводит к противоречию не только между контролирующими и проверяемыми организациями, но и между организациями, осуществляющими внешний и внутренний (ведомственный) финансовый контроль. Отсутствие четкого представления о сущности и видах финансовых нарушений, о признаках различных видов финансовых нарушений и санкциях, соответствующих каждому виду нарушений, также приводят к возникновению прецедентов оспаривания актов контрольных органов. При этом существующие оценки эффективности использования бюджетных средств также носят по большому счету субъективный характер и в большинстве своем расчетными методами не подтверждены.

Спасибо за внимание!