



**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 Счетной палаты Российской Федерации, Председателя Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации, члена Управляющего совета Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) С.В.Степашина на заседании круглого стола**

---

Уважаемые коллеги!

Наша встреча посвящена такому актуальному вопросу как **организация контроля эффективности бюджетных расходов в субъектах Российской Федерации**. Эту тему в той или иной степени мы затрагивали уже не раз. Так, в ноябре прошлого года в Ставрополе, на совещании КСО Северо-Кавказского федерального округа, особенное внимание уделялось проблемам качества управления региональными финансами. Тогда отмечалось, что по итогам ежегодного рейтинга качества управления региональными финансами, осуществляемого Минфином России, практически все регионы Северо-Кавказского округа относятся к группе с низким качеством управления. Что же касается Южного округа, то и там ситуация далека от идеальной.

Вопросу организации внешнего финансового контроля на региональном и муниципальном уровнях я уделил особое внимание в своем выступлении на пленарном заседании в Совете Федерации в конце марта этого года. А две недели назад вопрос о качестве управления региональными и муниципальными финансами в органах исполнительной власти субъектов федерации и муниципальных образований рассматривался на коллегии Счетной палаты Российской Федерации. Такое внимание к проблемам организации финансового контроля на субфедеральном уровне не случайно и объясняется несколькими причинами.

**Первое.** В части совершенствования межбюджетных отношений задачи, поставленные руководством страны, полностью не решены. Так, не разработан план поэтапной отмены предусмотренных федеральным законодательством налоговых льгот и изъятий по региональным и местным налогам. Не осуществлен переход к предоставлению межбюджетных трансфертов преимущественно в виде дотаций.

Между тем, удельный вес дотаций в общем объеме безвозмездных поступлений сократился по сравнению с 2010 г. более чем на 3%.

**Второе.** Сокращения степени дифференциации регионов по уровню социально-экономического развития не произошло. Доля доходов консолидированных бюджетов регионов в общем объеме доходов бюджетов бюджетной системы по сравнению с 2010 г. снизилась с 40,8% до 36,6%. Около 75% доходов сконцентрированы на территории 26 регионов. На долю бюджета Москвы приходится более 30% доходов.

**Третье.** В структуре расходов консолидированных бюджетов по-прежнему основную часть (около 40%) занимают текущие расходы, причем из них более 27% приходится на оплату труда. На долю расходов, направляемых на развитие регионов, приходится менее 19%.

**Четвертое.** В условиях перехода на программное бюджетирование в ряде регионов (особенно в Северо-Кавказском федеральном округе) подавляющая часть бюджетных расходов до сих пор формируется вне рамок программ и, соответственно, без показателей их результативности.

Наконец, сам факт наличия в настоящее время во всех субъектах федерации независимых органов государственного финансового контроля и активное формирование финансового контроля на муниципальном уровне дает право требовать с них надлежащего выполнения их функциональных задач.

С учетом всех этих обстоятельств хотел бы подчеркнуть, что, несмотря на сравнительную молодость контрольно-счетных органов в ряде регионов и незавершенность формирования системы финансового контроля на муниципальном уровне, **приоритетом их деятельности должно стать качество управления финансами соответствующего уровня бюджетной системы.**

Между тем, только в 24 регионах более половины расходов формировалось по программам и лишь в трех (в Республике Карелия, Тверской и Пензенской областях) этот показатель превышал 80%. В ряде субъектов, в том числе в республиках Северная Осетия и Карачаево-Черкесия, удельный вес программных расходов ничтожно мал и составил менее 0,5%.

В некоторых регионах приняты нормы, в соответствии с которыми параметры планового периода утрачивают силу при определенном отклонении ожидаемых доходов текущего года от утвержденного, тем самым заранее оговаривая пути трансформации трехлетнего бюджета в однолетний. По сути, параметры планового периода выступают только индикаторами будущих бюджетных назначений, а не утвержденными проектировками.

Сохраняется высокий уровень долговой нагрузки региональных бюджетов (в среднем 22% доходов в 2010 г.).

Уважаемые коллеги!

Результаты контрольных и экспертно-аналитических мероприятий показали **низкий уровень организации бюджетного процесса на муниципальном уровне**, недостаточно качественное и эффективное управление объектами муниципальной собственности, особенно земельными ресурсами.

Детальный анализ проблем финансового контроля на муниципальном уровне нам предстоит провести 14 мая в Брянске, где состоится очередная Конференция Союза муниципальных контрольно-счетных органов. Сегодня хотел бы остановиться лишь на отдельных вопросах.

Одна из актуальных **проблем муниципального контроля - определение приоритетных направлений** контрольной и экспертно-аналитической работы. Самой емкой по объемам допускаемых нарушений на муниципальном уровне остается **система ЖКХ**. Существенные нарушения установлены при реализации в муниципальных образованиях мероприятий республиканских целевых программ по улучшению жилищных условий граждан. Важным направлением для проверок остается состояние исполнения утвержденных полномочий и соблюдение бюджетного законодательства в органах местного самоуправления уровня поселений. В ходе проверок выявлены нарушения в организации бюджетного процесса, ведении материального учета, исполнении законодательства о муниципальной службе. Не проводятся внешние проверки отчетов об исполнении бюджетов поселений и не заключены соглашения о передаче контрольных полномочий контрольно-счетным органам муниципальных районов. Количество заключенных соглашений на сегодняшний день менее 10%.

На наш взгляд, в настоящее время к числу **приоритетных направлений** работы контрольных органов на муниципальном уровне могут быть отнесены следующие:

**Первое** - анализ развития системы коммунальной инфраструктуры и эффективности использования бюджетных ресурсов в сфере ЖКХ, управления и распоряжения муниципальным имуществом;

**Второе** - контроль за качеством управления бюджетными ресурсами с учетом перераспределения полномочий и финансовых источников на их реализацию между различными уровнями бюджетной системы, включая заключение Соглашений с поселениями о передаче контрольных полномочий контрольно-счетным органам муниципальных районов;

**Третье** - подготовка предложений по дополнительным резервам укрепления доходной базы регионального и местных бюджетов, обоснованность и эффективность предоставления бюджетных льгот и преимуществ;

**Четвертое** - приведение в соответствие с федеральными и региональными законами муниципальных правовых актов, регламентирующих работу контрольно-счетных органов, разработка стандартов проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

На эффективности контрольной работы в муниципальных образованиях отрицательно сказывается отсутствие должного конструктивного **взаимодействия контрольно-счетных органов с правоохранительными органами** на местах. Кстати, в прошлом году в г. Ессентуки мы проводили совместное совещание с территориальными органами Следственного комитета Российской Федерации, выработали рекомендации. Надо к ним еще раз вернуться и посмотреть, как они работают.

Коллеги!

Одним из главных мероприятий прошедшего года стал **мониторинг законодательства субъектов федерации** о внешнем государственном финансовом контроле. Результаты приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным мы подробно обсуждали на декабрьской конференции. Полагаю, что в этом году мы должны уделить самое пристальное внимание правовому регулированию внешнего муниципального финансового контроля.

Как будет развиваться муниципальный финансовый контроль, во многом зависит от законодательства субъектов федерации. Прежде всего, имеется ввиду **законодательство о муниципальных должностях и муниципальной службе**. Правовой статус сотрудников контрольно-счетных органов муниципальных образований является в настоящее время, пожалуй, самой животрепещущей и сложно решаемой проблемой. В региональном законодательстве относительно этого вопроса единообразия нет.

Что касается Южного и Северо-Кавказского федеральных округов, то в качестве положительных примеров регулирования этого вопроса можно отметить **Краснодарский край и Ростовскую область**, в законах которых предусмотрен необходимый набор должностей в контрольно-счетном органе. Вместе с тем в Республиках **Адыгея, Дагестан, Северная Осетия-Алания, Астраханской области** реестры должностей муниципальной службы до настоящего времени не приведены в соответствие с федеральным законодательством. А именно, в перечне должностей отсутствуют инспекторы контрольно-счетных органов. По имеющейся информации, Счетная палата Республики Дагестан в настоящее время разработала соответствующий законопроект, который, на наш взгляд, является весьма удачным. Однако его продвижение сталкивается с определенными трудностями.

В результате отсутствия в реестрах муниципальных служащих должностей инспекторов, осуществление внешнего финансового контроля крайне затруднено, ибо законом № 6-ФЗ обязанности по организации и его непосредственному проведению возлагаются именно на этих должностных лиц.

Приводя муниципальные акты о контрольно-счетных органах в соответствие с федеральным законодательством, представительные органы некоторых муниципальных образований «забывают» делать указание на этот закон.

В некоторых контрольно-счетных органах состав коллегии противоречит принципу организационной и функциональной независимости и самостоятельному осуществлению контрольно-счетным органом своей деятельности. Так, коллегия Контрольно-счетной палаты г. **Волгограда** помимо пяти сотрудников палаты включает двух депутатов и двух сотрудников местной администрации.

В Контрольно-счетной палате **городского округа Нальчик** председатель назначается на срок полномочий представительного органа. В контрольно-счетном органе **Баксанского района Кабардино-Балкарской Республики**, помимо председателя и заместителя, ограничены сроком полномочий представительного органа также и инспекторы. И эти примеры можно продолжить.

Пожалуй, более всего правовых недоразумений в Положении о Контрольно-счетной палате **Буденновского муниципального района Ставропольского края**. Ее председателем является депутат муниципального совета. Он осуществляет полномочия председателя Контрольно-счетной палаты не на постоянной основе. Работники аппарата Контрольно-счетной палаты назначаются на должность главой Буденновского муниципального района.

Вот далеко не полный перечень недостатков, обнаруженных в муниципальных правовых актах. Резюмируя изложенное, призываю коллег в субъектах федерации оказывать консультативную помощь представительным и контрольно-счетным органам муниципальных образований в вопросах правового регулирования внешнего муниципального финансового контроля.

Наше сегодняшнее мероприятие приурочено к 10-летию Контрольно-счетной палаты Ростовской области, которая в настоящее время стала действенным органом внешнего финансового контроля, активно использующим новые формы и методы контроля. Кстати, в октябре прошлого года Валерий Хрипун, совместно с Президентом ЕВРОРАИ Стефаном Тейлором, впервые в России провели международный семинар по проблемам **аудита муниципальных органов власти**. Именно **укрепление связи регионов с муниципалитетами, создание региональных объединений контрольно-счетных органов** должно стать важнейшим звеном в организации эффективного внешнего финансового контроля на субфедеральном уровне.

В заключение хотел бы выразить признательность за создание благоприятных условий для работы и понимание значимости внешнего финансового контроля заместителю полномочного представителя Президента России в Южном федеральном округе Владимиру Николаевичу Гурбе, Губернатору Ростовской области Василию Юрьевичу Голубеву, Вице-губернатору Ростовской области Сергею Ивановичу Горбаню, Председателю Законодательного Собрания Ростовской области Виктору Ефимовичу Дерябкину и первому заместителю Председателя Юрию Стефановичу Зерщикову.

**Благодарю за внимание!**