



**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 Первого заместителя Председателя Законодательного Собрания Ростовской области Ю.С. Зерщикова на заседании круглого стола**

---

**Уважаемые коллеги!**

От имени депутатов Законодательного Собрания Ростовской области хочу передать всем участникам сегодняшнего круглого стола слова приветствия и пожелание успешной работы.

Проблемы обеспечения единства системы финансового контроля в современной действительности занимают ключевое место.

Принятие 6-го федерального закона способствовало дальнейшему развитию института независимого внешнего контроля на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и повышению эффективности бюджетных расходов.

В развитие данного Федерального закона областное законодательство также претерпело существенные изменения. Депутатами принят новый областной закон о Контрольно-счетной палате Ростовской области, в котором учтены не только все новые требования федерального законодательства, но и сохранены те полезные наработки, которые сложились за 10 лет деятельности областной Контрольно-счетной палаты. Были внесены изменения в областные законы о Законодательном Собрании, о денежном содержании, принят ряд постановлений, направленных на

совершенствование механизмов взаимодействия Донского парламента с Контрольно-счетной палатой.

Не забыли мы и о муниципальных контрольных органах. В законы о местном самоуправлении и о реестре должностей муниципальной службы внесены поправки, уточняющие перечень должностей в местных контрольных органах и определяющие порядок, сроки проведения отдельных этапов контрольных мероприятий на местном уровне.

Активно работает в этом направлении Правительство Ростовской области.

Таким образом, в Ростовской области создана полноценная нормативно-правовая база, позволяющая проводить системный и независимый аудит регионального и муниципальных бюджетов.

Хочу подчеркнуть, что в новых правовых условиях невозможно переоценить важность парламентского контроля за эффективным и результативным расходованием бюджетных средств, выделенных на реализацию долгосрочных целевых программ в различных отраслях, за тем, как сказываются те или иные бюджетные траты на социальном самочувствии населения.

К примеру, в Ростовской области в настоящее время действуют 41 целевая программа. В соответствии с федеральным законодательством эти программы и отчеты об их исполнении утверждаются не Законодательным Собранием, а областным Правительством. В сложившейся ситуации для депутатов практически единственным источником информации о ходе реализации целевых программ являются результаты проверок Контрольно-счетной палаты.

Мы высоко оцениваем возможности такого метода контроля как аудит эффективности. Например, для депутатского корпуса были чрезвычайно интересны материалы проведенного областной Контрольно-счетной палатой аудита эффективности использования бюджетных средств министерством сельского хозяйства и продовольствия Ростовской области. Проведенный аудит эффективности позволил выявить ряд факторов, сдерживающих положительную динамику развития агропромышленного комплекса. Его результаты позволили скорректировать бюджетную политику в сфере сельского хозяйства.

Еще один пример: проверка целевого и эффективного использования средств, предусмотренных на капитальный ремонт и строительство (реконструкцию) при формировании тарифа на электрическую энергию. Мероприятием были охвачены министерство промышленности и энергетики Ростовской области, Региональная служба по тарифам Ростовской области, ОАО «Донэнерго» и его 5 филиалов межрайонные и городские электрические сети. Проверка, в частности, показала, что инвестиционные программы электросетевых организаций, объемы которых учтены в тарифе на электрическую энергию, выполняются не в полном объеме. Сделаны серьезные выводы, в том числе и кадровые, приняты действенные управленческие решения.

Перечисленные положительные примеры не означают, что у нас не возникает проблем.

К сожалению, ни Бюджетный кодекс, ни 131-ый Федеральный закон, ни 6-ой Федеральный закон не устанавливают обязательность создания органа внешнего финансового контроля на местном уровне, хотя задача обеспечения контроля за частью средств консолидированного бюджета, которая используется на муниципальном уровне, должна решаться единообразно.

Ситуацию с формированием органов внешнего финансового контроля на муниципальном уровне можно назвать проблемной. В Законодательное Собрание поступают многочисленные обращения о правовых коллизиях в толковании этого вопроса руководителями представительных органов и районных прокуратур.

Прокуроры на местах настаивают на обязательном и немедленном создании в каждом муниципальном районе и городском округе органа внешнего финансового контроля. Причем зачастую прокуроры не ограничиваются обычными мерами прокурорского реагирования, а обращаются в суды с требованиями обязать муниципалитет образовать контрольно-счетный орган.

Возражения руководителей муниципальных образований основываются на отсутствии профессиональных кадров, финансовых средств на содержание контрольного органа, так как в подавляющем большинстве муниципалитеты являются дотационными.

На фоне сохраняющейся экономической дифференциации регионов усиливается разрыв между богатыми и бедными муниципалитетами, и нет достаточных оснований говорить о том, что здесь что-либо меняется к лучшему. Дело даже не в ограниченности бюджетных ресурсов, не в том, что не хватает денег на муниципальные нужды, а прежде всего в несовершенстве механизма межбюджетных отношений. Здесь целый комплекс проблем, многие из которых без организации системного контроля разрешить невозможно.

По нашему мнению, назрела острая необходимость конкретизировать механизм межбюджетных отношений, в частности, ввести в методику распределения дотаций из федерального бюджета корректирующий показатель, учитывающий значительные изменения доходного потенциала региона вследствие действия внешних факторов, не зависящих от деятельности государственных органов власти данной территории.

На уровне муниципальных образований возникают проблемы при выравнивании бюджетной обеспеченности поселений, так как при определении доходного потенциала не учитываются их неналоговые доходы.

Преодоление экономического неравенства как регионов, так и муниципалитетов требует серьезных инвестиций. Очевидно, что они не свалятся с неба на те территории, где не сложился благоприятный инвестиционный климат. Последний в немалой степени зависит от организации контроля за ходом реализации инвестиционных проектов. Инвестиционный контроль предполагает ответственность и высочайший профессионализм контролеров, его нельзя осуществлять на общественных началах, к чему, собственно, и склоняется большинство муниципалитетов.

И я абсолютно убежден в том, что силами одного муниципалитета или даже одного субъекта Федерации этих проблем не решить. Здесь нужен комплексный государственный подход.

В условиях действующего законодательства органы местного самоуправления невозможно обязать создавать контрольно-счетные органы (и последние поправки в 131-ый Федеральный закон, а также складывающаяся судебная практика нас

лишний раз в этом убеждают), но их можно стимулировать к этому. Стимулировать, оказывая муниципалитетам необходимую финансовую помощь, выделяя средства для обучения и повышения квалификации тех муниципальных служащих, которые будут работать в контрольно-счетных органах.

Только в этом случае, я полагаю, мы можем рассчитывать на создание единой и эффективной системы внешнего финансового контроля.

Много острых и нерешенных проблем существует и в правовом регулировании государственного и муниципального финансового контроля.

Прежде всего, это отсутствие законодательно определенного, отвечающего современным требованиям понятия государственного и муниципального финансового контроля.

До сих пор юридически не решен вопрос о разделении государственного и муниципального финансового контроля на внешний и внутренний, осуществляемый соответственно органами государственного и муниципального финансового контроля, образованными законодательными органами и исполнительной властью.

Нет правовой ясности и в более частных вопросах: о целях, задачах государственного и муниципального финансового контроля, формах, методах его осуществления. В Бюджетном кодексе установлены только предварительная, текущая и последующая формы финансового контроля.

Необходимы четкие измеримые критерии оценки эффективности использования бюджетных средств и собственности. Требуют закрепления меры ответственности за неэффективную бюджетную деятельность.

Все обозначенные проблемы, безусловно, предполагают внесение соответствующих изменений в Бюджетный кодекс.

Хочу поблагодарить Сергея Вадимовича Степашина за интерес, проявляемый к проблемам эффективности бюджетных расходов. Уверен, что наше сегодняшнее обсуждение станет предпосылкой для дальнейшего совершенствования законодательства о государственном финансовом контроле.

Спасибо за внимание