



EURORAI
Seminar
Rostov-on-Don
October 2011



Доклад: Председателя Контрольно-счетной палаты Ростовской области Валерия Ивановича Хрипуна и Аудитора Контрольно-счетной палаты Ростовской области Натальи Александровны Калашниковой

г. Ростов-на-Дону
Конгресс-отель «Дон-Плаза»

7 октября 2011 г.

Сессия 1:

«Контроль за исполнением бюджета на муниципальном уровне»

Уважаемые коллеги!

Вашему вниманию предлагается доклад по теме:

«Внешний государственный аудит бюджетов муниципальных образований на примере Ростовской области»

В Российской Федерации сложилась трехуровневая бюджетная система (федеральный бюджет, региональные бюджеты и местные бюджеты). На каждом из этих уровней закрепляются и формируются основы государственного финансового контроля в бюджетной сфере.

Главным регламентирующим актом в сфере государственных и муниципальных финансов в России является Бюджетный кодекс. В нем заложены правовые основы контроля за исполнением местных бюджетов региональными органами и муниципальными органами внешнего финансового контроля.

В этом году начался новый этап формирования системы внешнего финансового контроля в связи с принятием Федерального закона о контрольно-счетных органах субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Закон определил единые подходы к статусу, полномочиям, порядку организации и деятельности органов внешнего финансового контроля. С 1 октября закон вступил в силу. В соответствии с ним приведены законодательные акты и в регионах.

Сегодня в Ростовской области разработана и действует новая законодательная

база. Это принятый в сентябре закон о Палате, изменения внесенные в другие областные законы. Создана правовая основа для формирования муниципальных органов внешнего финансового контроля.

Региональный орган внешнего контроля наделен полномочиями по организации государственного аудита местных бюджетов и взаимодействию с муниципалитетами и муниципальными органами внешнего финансового контроля.

В настоящее время в Российской Федерации насчитывается более 23 тыс. муниципальных образований, в том числе 463 - на территории Ростовской области.

Консолидированный бюджет Ростовской области включает в себя областной бюджет, а также местные бюджеты 12 городских округов, 43 муниципальных районов, 408 поселений.

Все бюджеты взаимосвязаны в рамках межбюджетных отношений.

Политика в сфере межбюджетных отношений в Ростовской области направлена на:

- обеспечение сбалансированности местных бюджетов;
- поддержку инвестиционных, инновационных и инфраструктурных муниципальных проектов;
- повышение инициативы и ответственности при осуществлении бюджетного процесса.

На сегодняшний день в Ростовской области, как и в России, сохраняется многолетняя тенденция концентрации в местных бюджетах значительной части финансовых ресурсов. В целом по итогам 2010 года более 63% консолидированного бюджета области осваивалось через местные бюджеты. Это связано с тем, что существенная часть расходных обязательств закреплена за муниципальными образованиями. В их числе: льготы и компенсации гражданам, содержание учреждений образования, здравоохранения и культуры, городских и сельских дорог, объектов жилищно-коммунального хозяйства, благоустройство территорий.

На слайде представлена структура межбюджетных трансфертов. Как видите, основную долю из них составляют субвенции - 56,7% и субсидии местным бюджетам - 29,7 процентов.

Передача на местный уровень такого объема финансовых ресурсов представляет большое поле деятельности для контрольных органов регионального уровня.

В нашем докладе мы остановимся на некоторых **практических аспектах организационного, методического, информационного обеспечения** аудита

местных бюджетов.

Внешний финансовый контроль местных бюджетов носит системно-ориентированный характер. Палатой проводятся контрольные мероприятия различного типа. Это – комплексные и тематические проверки, внешние проверки годовой отчетности, аудит эффективности деятельности органов местного самоуправления и экспертно-аналитические мероприятия.

Для отдельных видов контрольных мероприятий законодательно установлена обязательная периодичность их проведения.

Так, комплексные проверки органов местного самоуправления проводятся не реже 1 раза в два с половиной года. Внешние проверки отчетов об исполнении местных бюджетов с высокой долей межбюджетных трансфертов - не реже 1 раза в два года.

Тематическими проверками, как правило, охватывают муниципальные образования, не включенные в обязательные комплексные проверки текущего года.

Таким образом, в течение двух с половиной лет создается, так называемый, непрерывный пространственный цикл контроля. (*Справочно: в 2010 году различными проверками было охвачено более половины (55%) муниципальных образований*).

Существенной составляющей эффективной организации проверок выступает, на наш взгляд, сетевое планирование контрольной деятельности Палаты на год. На следующем слайде представлен фрагмент сетевого графика проведения контрольных мероприятий 4-мя аудиторскими направлениями, которые специализируются на проверках исполнения доходной части бюджета, на проверках использования средств финансовой помощи, бюджетных инвестиций, расходов в социальной сфере, в том числе в рамках целевых программ.

Такой график облегчает взаимодействие всех участников проверок, позволяет оптимизировать время их проведения, способствует минимизации риска, возможности их срыва.

Например, при проведении комплексных контрольных мероприятий в муниципалитетах профессиональный состав проверяющих формируется из инспекторов всех 4-х аудиторских направлений Палаты с учетом их специализации. При этом происходит постоянная ротация инспекторского состава. Практикуемый подход обеспечивает рациональное использование временных, трудовых, финансовых ресурсов, максимальную профессиональную реализацию. Он позволяет сделать проведение мероприятия более прозрачным, контролируемым, избежать коррупционных проявлений.

Особенностью является и то, что эти проверки, как правило, проводятся одновременно в 4 территориях. Ответственность по организации и контролю четко распределена между 4 аудиторами.

За последние два года в рамках таких контрольных мероприятий нами проверено 398 муниципальных образований, в том числе в 2009 году - 221 муниципальное образование, в 2010 году - 177 муниципальных образований, в первом полугодии этого года - более 70 муниципальных образований.

Таким образом, за 2,5 года проверками охвачены практически все муниципальные образования и на карте области, как видно на слайде, «белых пятен» нет. Это свидетельствует о системности проводимого внешнего аудита бюджетов муниципальных образований. Кроме того, обеспечивается сопоставимость результатов проверок и оценок состояния финансовой дисциплины на период полномочий избранных муниципальных глав. Сохраняется возможность инициирования судебных исков в интересах бюджета в рамках установленной законодательством 3-х летней исковой давности.

Кратко о результативности контрольной работы в муниципальных образованиях области по итогам 2010 года.

Различными проверками охвачено более 60 млрд. рублей. В ходе проверок доходной части местных бюджетов выявлены нарушения при получении и возмещении бюджетных средств, при работе с землей и муниципальной собственностью.

В результате проверок расходов местных бюджетов выявлено нецелевое использование, избыточные расходы бюджетов, а также иные нарушения в сфере организации бюджетного процесса, проведения закупок и неэффективное использование бюджетных средств.

Действенность контроля определяется совокупностью мер, принятых по результатам проведенных проверок. Палатой отработан механизм реализации материалов проверок, который позволяет отслеживать ход исполнения представлений и добиваться принятия исчерпывающих мер для устранения выявленных нарушений.

Структура мер, принятых по результатам всех проверок 2010 года представлена на слайде. По представлениям Палаты перечисляются средства в бюджет, уменьшаются лимиты бюджетных обязательств, выполняются работы, сокращается кредиторская задолженность. Кроме того, инициируется направление

исков в судебные инстанции, принятие нормативных актов, исключаящих нарушения в дальнейшем.

Таким образом, работа по устранению нарушений и применению мер ответственности носит комплексный характер.

На следующем слайде представлена схема взаимодействия Палаты с органами государственной власти субъекта, правоохранительными органами, средствами массовой информации и обществом.

Например, Губернатору области направляется информация с оценкой эффективности исполнения местных бюджетов, характера, объема выявленных нарушений и мер по их устранению. При необходимости предлагается применение финансовых санкций, вынесение предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса.

Существенное место отводится также проведению профилактических мероприятий.

Так, подведение итогов проверок и рассмотрение результатов проводится на совещаниях в муниципальных образованиях в расширенном формате в присутствии Вице-губернатора, членов Правительства Ростовской области, депутатов Законодательного собрания. В них участвуют главы муниципалитетов, руководители проверяемых объектов, распорядители и получатели бюджетных средств.

Материалы проверок направляются в Законодательное собрание, в правоохранительные органы, публикуются на сайте Палаты и в специальном информационном бюллетене.

Такие мероприятия позволяют эффективно реализовывать материалы наших проверок, способствовать предупреждению нарушений и сокращению недостатков в работе с бюджетными средствами и объектами собственности.

Однородность муниципальных образований Ростовской области с точки зрения объема полномочий, структуры бюджетов позволила накопить необходимый эмпирический материал для разработки методологического и методического обеспечения финансового контроля местных бюджетов.

И далее, уважаемые коллеги, о нашей практике методологического сопровождения проверок муниципальных образований расскажет аудитор Контрольно-счетной палаты Наталья Александровна Калашникова.

Добрый день, уважаемые коллеги!

Продолжая наш совместный с Председателем палаты доклад, я хотела бы обратить Ваше внимание на особенности методик подготовки, проведения и оформления материалов внешнего государственного аудита местных бюджетов.

Во многом успешность проверок, востребованность результатов зависит от качественных достижений подготовительного этапа. На слайде представлены необходимые процедуры этой стадии, которые достаточно традиционны по своему содержанию и последовательности. Они связаны со сбором информации об объекте, определением объема проверки, подхода к ее проведению, установлением сроков и этапов. Составляется и утверждается программа проверки, определяются требования к работникам, к формированию инспекторской группы, распределению обязанностей. Объект контроля информируется о готовящейся проверке.

В палате разработаны и прошли практическую апробацию методологические подходы к формированию **программно-организационных модулей** по проведению внешнего государственного контроля местных бюджетов.

Речь идет об особенностях разработки «сценария» контрольного мероприятия, который обладает сочетанием отдельных частей (модулей) в одно стройное целое. При этом каждая из частей может выглядеть как самостоятельное направление и встраиваться в общую программу на основе модульного принципа. Такая практика обеспечивает методологическое и организационное единство подходов к проведению всех видов проверок муниципальных бюджетов. А также учитывает тип муниципального образования, его специфику и особенности финансовой деятельности.

Под модулем понимается раздел программы проверки, обладающий тремя основными атрибутами:

1. он ориентирован на определенный круг проверяемых объектов, имеющих специализированную сферу полномочий с бюджетным обеспечением;
2. реализует некоторую логику (алгоритм) проведения аналитических процедур и процедур проверки;
3. используется в одном или нескольких контекстах.

На подготовительном этапе наиболее существенным является формирование самой программы проверки, комбинирующей отдельные модули.

Как документ, она определяет цель, предмет, объекты, сроки проведения проверки, основные вопросы, объем запланированных аналитических и контрольно-ревизионных процедур и ответственных исполнителей.

Правильно составленная модульная программа содержит набор четко сформулированных позиций для участников проверки. Она позволяет

оптимизировать затраты при допустимом уровне общего аудиторского риска. Оптимизация достигается за счет качественного выбора вопросов и упорядочения процедур проверки. Регламентируется взаимодействие инспекторского состава между собой, с руководителем проверки и с персоналом проверяемого объекта.

Серьезное значение придается предварительному сбору и анализу информации об исследуемом предмете. Детальному аналитическому изучению подлежит:

- нормативная правовая база, *регламентирующая систему межбюджетных отношений в области;*
- формы и направления использования средств финансовой помощи местным бюджетам;
- организационная структура *и порядок финансирования;*
- оперативные и бухгалтерские отчеты финансовых органов;
- результаты оперативного, текущего и последующего контроля за исполнением бюджета;
- другие источники, позволяющие оценить влияние объемов финансовой помощи и их освоения на удовлетворенность населения качеством жизни (*доклады о результатах и основных направлениях деятельности, статистические данные, публикации в СМИ, заявления и жалобы и др.*).

Учитывая четкие положения действующего законодательства по соблюдению условий предоставления межбюджетных трансфертов, формируется **типовая часть** программно-организационного модуля контрольного мероприятия.

Она включает в себя проверки соблюдения органами местного самоуправления конкретных условий предоставления межбюджетных трансфертов, которые устанавливаются законодателем в зависимости от доли межбюджетных трансфертов.

Это широкий круг законодательных требований при формировании и исполнении местного бюджета.

Например, проверка соответствия действующему законодательству регулирующих порядков в бюджетной сфере и их фактического соблюдения.

Традиционно планируется проверка достоверности кредиторской задолженности местных бюджетов. В программу включаются вопросы соблюдения установленных ограничений по долговой и кредитной политике, предельных значений размера оплаты труда различных должностных лиц (*депутатов, выборных должностных лиц, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе,*

муниципальных служащих, работников муниципальных унитарных предприятий и учреждений).

Составление **переменной (изменяемой)** части программного модуля строится с использованием хорошо зарекомендовавших себя методик.

Так, в практику вошел матричный метод. Он основан на систематизации и анализе массива информации в виде матрицы по особо значимым для контрольного мероприятия признакам – критериям. Например:

- **«Оценка степени наличия финансового риска»;**
- **«Социально-экономическая приоритетность предоставленного межбюджетного трансферта».**

В первом случае экспертным оценкам подвергаются:

- объемы финансирования;
- сложность организационно-правового механизма использования средств финансовой помощи. Здесь обращается внимание на количество получателей и разнообразие бюджетных расходов;
- объем и характер выявленных ранее нарушений (*на основе экспресс-обобщения результатов ранее проведенных мероприятий внешнего и внутреннего контроля по различным направлениям использования бюджетных средств и оценка работы по устранению и т.д.*).

Экспертная оценка параметра **«Социально-экономическая приоритетность предоставленного межбюджетного трансферта»** характеризует значимость проверки законности и эффективности использования определенного финансового потока для решения наиболее актуальных, острых задач социально-экономического развития территории.

Далее осуществляется моделирование с помощью матрицы, что позволяет выбрать оптимальный вариант решения, избежать распыления сил и средств.

В этих целях используется **интегрированная смысловая матрица** выбора содержательных модулей проверки и объектов контроля на основе анализа соотношения этих двух агрегированных параметров (*«Оценка степени наличия финансового риска», «Социально-экономическая приоритетность предоставленного межбюджетного трансферта»*).

На слайде видно, что по этим критериям внешнему аудиту подлежат, в первую очередь, проблемные «узкие» места (*разделы, подразделы бюджета, отдельные виды статьи расходов и пр.*), с высоким финансовым риском.

Так, в текущем году в ряде муниципальных образований с учетом этого подхода были включены в программу проверки субвенции, предоставленной для сферы образования. В других рассматривались вопросы использования бюджетных средств в здравоохранении. Различна была и комбинация вопросов проверки субвенций, направляемых на поддержку различных слоев населения, ветеранов, детей - сирот, малоимущих граждан и др. В разных сочетаниях подвергаются проверке инвестиционные расходы по строительству, капитальному ремонту модернизации объектов социальной, жилищно-коммунальной или транспортной инфраструктуры.

С 2008 года обязательный статус получили также **внешние проверки отчетов об исполнении бюджетов муниципальных образований, имеющих высокую долю межбюджетных трансфертов** (более 70%).

Таковыми проверками за два года (2009-2010г.г.) было охвачено 172 муниципальных образования.

В палате обоснованы методические подходы к их проведению. Сформирован стандарт, регламентирующий как камеральный, так и выездной характер проверки. *(Цель проверок - определить полноту, достоверность годовой бюджетной отчетности, прозрачность и информативность годового отчета).*

По результатам внешней проверки составляется заключение о соблюдении бюджетного законодательства, достоверности и полноте отчетных данных, о выявленных отклонениях, а также о наличии, состоянии и эффективности финансового контроля в органах местного самоуправления.

Заключение по результатам внешней проверки с предложениями по повышению эффективности управления муниципальными финансами направляется в представительный орган местного самоуправления в установленные сроки.

С целью более глубокого и детального исследования отдельных направлений деятельности органов местного самоуправления проводятся тематические проверки. Только в их рамках по наиболее актуальным вопросам было проверено 112 муниципальных образований.

Так, проводился аудит эффективности распоряжения, использования и продажи земельных участков, выделенных из состава не востребовавшихся земельных долей, а также входящих в рекреационные зоны.

В сфере постоянного внимания палаты находятся вопросы контроля целевого и эффективного использования средств, предоставленных для мер социальной поддержки отдельных категорий граждан *(ветеранов труда, малоимущих граждан, детей и подростков)* и решения различных социальных проблем, в частности в области здравоохранения. В рамках контроля за законностью и эффективностью

инвестиционной деятельности в муниципальных образованиях области проверялось использование субсидий, выделенных на строительство и реконструкцию объектов водопроводно-канализационного хозяйства, сети автомобильных дорог, а также на обеспечение жильем отдельных категорий граждан.

География всех контрольных мероприятий, проведенных в 2010 году, представлена на слайде.

Как вы видите, различными проверками охвачены практически все муниципальные образования.

Комплексный подход к внешнему аудиту местных бюджетов применяемый палатой, разработанные программные модули и накопленный опыт - это на сегодня серьезная база для реализации положений нового закона в части методологического обеспечения нашей контрольной деятельности и ее стандартизации.

И в заключение хотелось бы отметить, что для улучшения качества контроля местных бюджетов важную роль играют инновационные направления. Они связаны с формированием стандартов внешнего финансового контроля, применением информационно-коммуникационных технологий. Международный опыт в части стандартизации контрольной деятельности доказывает необходимость разработки единой методологии и методики внешнего контроля для всех уровней бюджетной системы. Мы полагаем, что международное общение профессионалов на нашем семинаре обогатит российскую концепцию формирования стандартов внешнего финансового контроля. Для нас неограниченную роль играет европейский опыт практической реализации принципов их разработки и внедрения (*независимость, профессиональное суждение и скептицизм, существенность, разумная уверенность, доказательность, достоверное представление, профессиональное поведение*). Большое значение мы придаем результатам обсуждения примеров лучшей практики финансового контроля в этой сфере.

Если мы открыты, значит, мы развиваемся и мы готовы «совершенствовать самих себя, обучаясь у других».

Спасибо за внимание!