ДОКЛАД

на III Конференции Совета КСО Краснодарского края

«Об актуальных проблемах в деятельности муниципальных контрольно-счетных органов»

В январе 2015 года в своем выступлении на заседании Коллегии Счётной палаты РФ, посвященной ее 20-летию Президент РФ Путин В.В. отметил, что в то время, когда в результате внешних ограничений в России не в лучшую сторону меняется динамика ряда важнейших экономических показателей, от организации работы в регионах в значительной степени зависит успех нашей общей работы. Необходимо добиться внятного, ощутимого результата, ни в коем случае не допустить разбазаривания государственных ресурсов, резервов. **«Особое внимание следует уделить ситуации в субъектах Федерации и, конечно, поддержать и муниципальный уровень контроля. Тем более что проблем там достаточно, а денег, как всегда, мало»,** - подчеркнул Президент.

На современном этапе развития РФ, действительно, наблюдается перемещение центра тяжести в решении многих вопросов, касающихся условий жизнеобеспечения населения, на уровень территорий субъектов и муниципальных образований, где расходуется почти половина консолидированного бюджета РФ.

За последние 10 лет количество собственных полномочий регионов выросло в два раза, сегодня их насчитывается более сотни. По итогам 2013 года дефицит консолидированных бюджетов субъектов РФ превысил прогнозную оценку в 3,3 раза. С дефицитом были исполнены бюджеты 77 регионов, причем в 35 из них дефицит превысил 15% объема налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета. Рост долговых обязательств отмечен в 75 регионах.

Критичность ситуации в области региональных финансов подчеркивает принятие Правительством РФ в апреле 2014 года государственной [программ](#Par17)ы Российской Федерации "Создание условий для э*ффективного* и *ответственного* управления региональными и *муниципальными финансами*, *повышения устойчивости бюджетов* субъектов Российской Федерации" с целью решения проблем:

- повышение *рисков несбалансированности* бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов;

-  *несвоевременное осуществление* или осуществление не в полном объеме *полномочий,* закрепленных законодательством РФ за органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления; - увеличение *просроченной кредиторской* задолженности;

- *снижение качества управления* региональными и муниципальными финансами;

- *рост нарушений* бюджетного законодательства.

Поскольку органы внешнего контроля являются ключевым элементом системы контроля за расходованием общественных ресурсов, дающим «быстрый эффект» в интересах общества - в настоящих сценарных условиях их деятельность становится все более значимой. КСО не связаны с узковедомственными интересами, осуществляют свою деятельность самостоятельно и независимо, а вышеуказанные проблемы являются важнейшей точкой приложения их усилий при реализации основных полномочий.

Каково же текущее состояние системы муниципальных контрольно-счетных органов?

Всем очевидно, что органы власти должны быть обеспечены достоверной и объективной информацией о финансовом и социально-экономическом положении территории для принятий решений в интересах ее жителей. С этой целью в соответствии со ст. 264.4 Бюджетного Кодекса РФ годовой отчет об исполнении бюджета до его рассмотрения в представительном органе подлежит внешней проверке (наше первейшее полномочие из 11-ти по 6-фз). На субъектовом уровне РФ эта норма безусловно выполняется, в муниципальных образованиях – далеко не везде, что делает процедуру принятия отчета об исполнении бюджета, строго говоря, нелегитимной.

В случае отсутствия КСО, по обращению представительного органа городского, сельского поселения (внутригородского района) проверка может осуществляться КСО муниципального района (городского округа с внутригородским делением) или КСО субъекта Российской Федерации.

Однако по состоянию на 01.11.2014 в 23,1% муниципальных районов и 7,1% городских округов РФ КСО не созданы. Отсутствие в муниципальных районах КСО не позволяет городским и сельским поселения субъектов РФ реализовать право заключения соглашения о передаче полномочий по внешнему финансовому контролю.

Кроме того, из созданных органов, юридическими лицами являются:

- в городских округах - 74,4% КСО;

- в муниципальных районах - 46,6% КСО.

И это, в свою очередь, становится препятствием для принятия полномочий по внешнему финансовому контролю. Всего в РФ не охвачено внешним финансовым контролем 8997 муниципальных образований:

- 37 городских округов;

- 419 муниципальных районов;

- 8541 городских и сельских поселений.

Несмотря на столь непростую ситуацию с формированием КСО (и, собственно, с исполнением бюджетного законодательства), анализ отчетов представительств Союза МКСО в федеральных округах РФ свидетельствует о сокращении численности работников и, даже, о ликвидации КСО, вплоть до исключения положений о КСП из Устава муниципального образования.

Это - следствие вольной трактовки местными законодателями 131 - го закона о «праве», но не «обязанности» ОМС создавать контрольно-счетные органы. Нормы БК РФ с «обязанностью» принимать бюджет только после внешней проверки можно не замечать, ведь ответственность за это отсутствует! Считаю, что в действующей экономической ситуации целесообразно вводить административную ответственность за это нарушение БК РФ.

В Волгоградской области постановлением администрации Волгоградской области 23 января 2015 г. рекомендовано органам местного самоуправления муниципальных образований устанавливать расходы на содержание представительного органа местного самоуправления и контрольно-счётного органа в совокупности в объёме, не превышающем 7% норматива на содержание органов местного самоуправления. Однако, с учетом данного норматива, к примеру, только для г. Волжского КСП городского округа город Волжский должна сократить 11 человек или 42% от штатной численности, без учета выплат по высвобождению работников.

Пока эти случаи оптимизации расходов за счет КСО можно сосчитать на пальцах, но симптомы тревожные! Уверена, что установка Президента на поддержку муниципального финансового контроля в нашем крае будет поддержана. Но при условии эффективной работы!

Важнейшей проблемой, сдерживающей развитие системы муниципальных КСО, объективно, является отсутствие финансовых возможностей муниципальных образований для создания контрольно-счетных органов, в том числе в связи с введением субъектами РФ ограничений по ст. 136 БК РФ «Основные условия предоставления межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов Российской Федерации» (стоит отметить, что нормативы формирования расходов на оплату труда органов местного самоуправления были установлены еще до законодательного установления полномочий КСО). Да, у нас есть методика определения штатной численности КСО, утвержденная Союзом МКСО, но это не нормативный документ.

Решение данной проблемы возможно путём включения в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» статьи по минимальной численности МКСО, аналогичной ст.35, которой установлена минимальная численность депутатов представительного органа поселения. При этом окончательное количество депутатов представительного органа, а также общая численность и структура устанавливается им самостоятельно.

Третья проблема, тесно связанная со второй – отсутствие достаточной штатной численности (МКСО должны исполнять одиннадцать полномочий только по 6-фз), а средняя численность работников МКСО (среди членов Союза МКСО) - 5,8 чел., по Краснодарскому краю – 5, 1 чел.

Вызовы времени потребовали реформирования Бюджетного кодекса РФ. В 2013 году были изменены положения о государственном и муниципальном финансовом контроле, *серьезно расширены полномочия органов внешнего контроля* *как важнейшего механизма экономической и социальной политики государства, защищающего основы конституционного строя, права и свободы граждан.*

Однако рассчитывать на эффективную работу органов муниципального внешнего контроля в условиях недостаточной (и тем более сокращающейся) для осуществления полномочий численности нереалистично.

Получается замкнутый круг: чтобы быть эффективными, кроме высочайшей квалификации нужна штатная численность, но неэффективному органу ее добавлять не будут…

Основные направления развития муниципального контроля определяют *порядок формирования* МКСО и *объединения их в единую систему* *с единством целей, принципов и согласованности действий* в области контроля за бюджетными средствами.

Наше становление является завершающим шагом формирования целостной системы внешнего финансового контроля России. Эффективное функционирование финансовой системы на уровне местного самоуправления во многом связано с созданием и правильной организацией деятельности МКСО.

В условиях перехода к программному бюджету происходит трансформация задач органов внешнего государственного (муниципального) финансового контроля. Одним из *основных инструментов* в деятельности органов внешнего государственного (муниципального) контроля при этом должен стать *аудит эффективности,* предполагающий не только анализ достижения запланированных результатов, но и разработку рекомендаций по устранению системных причин, которые препятствуют их достижению. Он призван дать оценку эффективности деятельности органов местного самоуправления с точки зрения результативности выполнения мероприятий государственных (муниципальных) программ, а также достижения конечных целей и задач. Мы должны, стало быть, уходить от «мелкотемья», стандартных ревизий учреждений и МУПов.

Необходимо внедрить риск-ориентированное планирование контрольной деятельности органов внешнего и внутреннего муниципального финансового контроля с определением приоритетности предметов и объектов контроля, направлений использования бюджетных средств, по которым наиболее вероятно наличие существенных финансовых нарушений.

Нужно изменить подходы к деятельности органов муниципального финансового контроля исходя их новых полномочий, прописанных БК РФ.   
У нас, внешнего контроля - экспертизы муниципальных программ, аудит эффективности, а у органов внутреннего контроля - достоверность отчетности о реализации муниципальных программ, муниципальных заданий. Разные, но дополняющие друг друга, полномочия и по 44-фз. Также важно обеспечить координацию осуществления главными администраторами бюджетных средств внутреннего финансового контроля и аудита, за нами - подготовка предложений по его совершенствованию. Без координации взаимных усилий мы не добьемся ощутимых результатов. И будем «обречены» взвешивать пирожки в детсадах и разбираться с правильностью начисления заработной платы – так некоторые главы понимают роль КСО.

Основными целями развития муниципального контроля является обеспечение полномочий органов муниципального финансового контроля в вопросах *качественного управления муниципальными финансами, направленного на наиболее полное удовлетворение спроса граждан на бюджетные услуги.*

Основными задачами развития муниципального контроля являются:

*- активное участие в создании единой системы финансового контроля*;

*- системное осмысление идеологии и перспектив развития*;

*- обобщение существующей законодательной базы*, *совместная разработка законодательных предложений*, направленных на совершенствование и повышение результативности финансового контроля на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации;

*- анализ опыта* Счетной палаты Российской Федерации, субъектов Российской Федерации;

*- создание организационной, методической и правовой базы* эффективного финансового контроля за использованием муниципальных ресурсов;

- оценка, адаптация *и внедрение* международных и федеральных *ревизионных стандартов* в практику внешнего муниципального финансового контроля, а также *методик проведения контрольных мероприятий* и критериев обобщения их результатов;

*- налаживание взаимодействия* между Счетной палатой Российской Федерации, органами государственного финансового контроля субъектов Российской Федерации и органами муниципального финансового контроля;

*- обеспечение качественной теоретической и практической подготовки кадров* муниципальных контрольно-счетных органов.

Как сделать прорыв в повышении эффективности работы без привлечения дополнительных ресурсов? Ответ классический: «Учиться, учиться и учиться». «Мы столько можем, сколько мы знаем. Знание-сила»   
(Ф. Бэкон).

В нашем крае для этого есть прекрасные возможности: в России нет другой такой региональной КСП, которая бы проводила ежегодные бесплатные семинары с муниципалами; которая бы так неформально относилась к проблемам и чаяниям МКСО. Но, для проведения политики поддержки МКСО (как и нацеливает Президент РФ) как минимум, региональным КСО надо знать, чем муниципальные КСО занимаются, в полном ли объеме исполняют полномочия, как реализуют материалы, какова их эффективность и действенность их работы. Практически во всех без исключения регионах России есть примеры того, что отдельные МКСО работают настолько малоэффективно, что дискредитирует саму идею внешнего контроля.

На наш взгляд, прорывным нововведением года является сбор отчетности и проведение добровольного рейтингования МКСО через участие в конкурсе «Лучший КСО». Трудно придумать более эффективный механизм воздействия региональных КСО на муниципальные КСО (через региональный Совет) для формирования оптимальной структуры КСО, определения условий для эффективной деятельности, обеспечения единой методологической базы муниципального финансового контроля, стимулирования сотрудников контрольно-счётных органов в дальнейшем совершенствовании профессиональной деятельности и т.д. Палатам же это дает возможность провести самодиагностику для постановки целей. «Кораблю, который не знает в какую гавань плывет, ни один ветер не будет попутным».

КСП Краснодарского края, четко обозначив свою позицию заинтересованности в развитии муниципального финансового контроля объявлением конкурсов на «Лучший КСО» и «Лучший финансовый контролер», становится методическим и организационным центром региональной системы внешнего финансового контроля.

Любое новое дело, безусловно, далеко от совершенства, по-другому не бывает. И методика составления отчета потребовала доработки, и, наверное, не последней. При подведении итогов деятельности КСО всплыли такие методические проблемы, как:

- недостаточно четко прописан порядок заполнения строк отчета, допускающий двойное толкование;

- методика не включала оценку эффективности экспертно-аналитической деятельности КСО и др.

Участниками конкурса были внесены соответствующие дополнения в порядок составления отчета, которые мы сможем сегодня рассмотреть и утвердить.

И самое главное, объективное сравнение работы КСО было затруднено из-за различия в подходах к классификации финансовых нарушений. Но на уровне нашего региона единый методический подход к классификации финансовых нарушений может и должен быть выработан уже в этом году. Ведь Классификатор нарушений, одобренный Советом Счетной палаты РФ, принят лишь за основу, требует доработки. С таким условием он и принимался. Сегодня в нем нет таких значимых разделов, как «Нецелевое использование бюджетных средств», «Неэффективное использование бюджетных средств». Он больше приемлем для федерального уровня.

Предлагаю создать рабочую группу по разработке Классификатора, мы готовы принять в ней самое активное участие.

В этом году годовые отчеты были сданы 16-ю КСП. Уже само заполнение отчета, а он сформирован таким образом, чтобы охватить все сферы деятельности, дает понимание того, над чем стоит работать в дальнейшем, что упущено. Кроме того, коллег, добившихся высоких рейтингов по отдельным показателям, мы обязательно попросим поделиться опытом на однодневных семинарах.

Анализ отчетов показал, что КСО (по разным причинам) охватывают не все полномочия, и здесь дело не только в численности работников, а и во взаимоотношениях между ОМС.

Применяемая системы оценки достаточно разумна, в силу применения не абсолютных, а относительных наиболее значимых 16-ти показателей, выбранным по четырем критериям - действенности, интенсивности, результативности, эффективности. И малочисленные палаты продемонстрировали высокие достижения по отдельным показателям.

Рассмотрим Итоговую таблицу, обозначив лидеров:

1. Действенность - коэффициент степени охвата контролем:

(К1) соотношение объема средств, охваченных проверками, к объему бюджета по расходам; *(Брюховецкий р-он, Сочи, Динской р-он)*

(К12) соотношение объема средств, охваченных аудитом в сфере закупок к объему закупок из средств местного бюджета; *(Сочи, Краснодар, Новороссийск)*

(К15) соотношение количества ГАБС, отчетность которых проверена в ходе внешней проверки отчета об исполнении бюджета к общему количество ГАБС местного бюджета; *(Краснодар, Сочи, Горячий ключ)*

1. Интенсивность - коэффициент нагрузки

(К2) соотношение объема средств, охваченных проверками к численности контрольно-счетного органа; *(Сочи, Новороссийск, Краснодар)*

3. Результативность

- коэффициенты выявляемости:

(К3) соотношение суммы выявленных нарушений и недостатков к общему объему проверенных средств; *(Краснодар, Сочи, Приморско-Ахтарский р-он)*

(К4) соотношение стоимости имущества, используемого с нарушениями утвержденного порядка и законодательства к стоимости имущества, охваченного мероприятиями; *(Брюховецкий р-он, Щербиновский р-он, Сочи)*

(К13) соотношение объема нарушений и недостатков, выявленные в ходе аудита в сфере закупок к объему средств, охваченных аудитом в сфере закупок; *(Новороссийск, Каневской р-он, Краснодар)*

- коэффициент возвратности:

(К5) соотношение объема устраненных нарушений и недостатков и общего объема нарушений и недостатков; *(Павловский р-он, Туапсинский   
р-он, Приморско-Ахтарский р-он)*

(К6) - соотношение объема средств, возмещенных в бюджеты всех уровней и общего объема финансовых нарушений; *(Брюховецкий р-он, Армавир, Павловский р-он)*

(К8) соотношения объема устраненных нарушений и недостатков в использовании имущества к стоимости имущества, используемого с нарушением и недостатками порядка и законодательства;

*(Армавир, Новороссийск, Приморско-Ахтарский р-он, Северский р-он, Каневской р-он, Горячий ключ)*

4. Эффективность - коэффициент экономической эффективности:

(К7) соотношение объема устраненных нарушений и недостатков по всем мероприятиям с учетом предложений и др. к общей численности контрольно-счетного органа; *(Сочи, Краснодар, Новороссийск)*

(К9) соотношение выявленных резервов по доходам местного бюджета к объему собственных доходов бюджета; *(Приморско-Ахтарский р-он, Северский р-он, Темрюкский р-он)*

(К10) соотношение объема расходов местного бюджета, уменьшенных по предложениям контрольно-счетного органа к объему расходов бюджета (без субвенций); *(Армавир, Новороссийск, Краснодар)*

(К11) соотношение объема незаконного и неэффективного расходования средств, предотвращенного по предложениям контрольно-счетного органа к общему объему проверенных средств; *(Новороссийск, Приморско-Ахтарский р-он, Щербиновский р-он, Армавир)*

(К14) соотношение объема устраненных нарушений и недостатков, выявленных аудитом в сфере закупок к объему нарушений и недостатков, выявленных в ходе аудита в сфере закупок; *(Краснодар, Новороссийск, Щербиновский р-он,Сочи)*

(К16) соотношение объема устраненных нарушений и недостатков по всем мероприятиям с учетом предложений и др. к объему средств на финансовое обеспечение деятельности контрольно-счетного органа*. (Сочи, Краснодар, Новороссийск).*

Для получения информации о МКСО, позволяющей сделать выводы о развитии системы в масштабах края, выходить на законодательные инициативы, необходимо обладать полной информацией по всему краю. В этой связи целесообразно отчет сделать обязательным.

Работа, проведенная по подведению итогов работы МКСО КК, показала, что утвержденная форма отчета может стать мощным инструментом для повышения эффективности их деятельности.