**Д О К Л А Д**

на Круглом столе в рамках заседания Президиума Союза МКСО РФ 30.11.2018 г.Чехов

Балашевой Л.И. - председателя КСП МО город Краснодар

**«Первоочередные задачи МКСО на 2019 год»**

Уважаемые коллеги!

Послание Президента РФ Федеральному Собранию в 2018 году носило особый, рубежный характер. В нем подчеркнута значимость нашего сегодняшнего выбора, каждого сегодняшнего шага, поскольку они будут определять судьбу нашей страны на десятилетия вперёд.

\*По прогнозам ученых в 2020 году мировая экономика вступит в новый технологический уклад.

Определен и ***главный приоритет***: необходим ***решительный прорыв в сбережении народа России и благополучия наших граждан.***

В 204 –м майском Указе Президента РФ (№ 204 от 7 мая 2018 года «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», вышедшем в развитие положений Послания сформулированы национальные цели развития. В нем Правительству РФ совместно с органами государственной власти субъектов РФ предложено:

- утвердить до 1 октября 2018 г. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года и прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 года, предусмотрев механизмы и ресурсное обеспечение достижения национальных целей.

- представить до 1 октября 2018 г. для рассмотрения на заседании Совета при Президенте РФ национальные проекты (программы) по 11 направлениям, из них как минимум 6 напрямую затрагивают вопросы местного значения, это жилье и городская среда; экология; безопасные и качественные автомобильные дороги; культура; малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы и др.

Правительству Российской Федерации ежегодно при формировании проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и на плановый период предлагается предусматривать в приоритетном порядке бюджетные ассигнования федерального бюджета на реализацию национальных проектов (программ). Поскольку реализация будет проводиться с участием и на территориях субъектов РФ, эти проекты в свою очередь, должны встроиться в бюджетный процесс в регионах.

\*При их разработке используется функциональная структура системы управления проектной деятельностью в Правительстве Российской Федерации.

Однако грамотно встроиться в этом году уже не удалось с учетом законодательно ограниченных сроков внесения проектов закона о бюджете субъекта Российской Федерации (не позднее 1 ноября, и о местном бюджете в сроки не позднее 15 ноября) и нам всем предстоит серьезная работа по встраиванию этих утвержденных программ из региональных в муниципальные уже в 2019 году.

Цели развития останутся декларацией, если не будут воплощаться в меры, сформулированные органами исполнительной власти всех уровней в Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики. Вместе с тем, по оценке СП РФ в базовых Сценарных условиях социально-экономического развития РФ обозначены только 3 из 47 показателей, установленных Указом Президента. Бюджетные расходы на исполнение Указа 204 в проекте федерального бюджета не были распределены по направлениям, национальным программам и функциональной классификации. Отсутствие определенности с распределением этих приоритетов, безусловно, осложнит бюджетные процессы в регионах в 2019 году.

Председателем СП РФ выражено беспокойство в связи с постоянным расширение состава используемых программно-плановых инструментов\*\*, что неизбежно повышает риски параллельного осуществления мероприятий по близким целям, ограничивает возможности концентрации ресурсного обеспечения на наиболее важных направлениях социально-экономического развития.

\*\*с 4-х до 7-ми (федеральные и ведомственные программы, госпрограммы Российской Федерации и регионов, приоритетные проекты, национальные проекты),

Сегодня мы принимаем 3-х летние бюджеты до 2021 года, т.е. на половину 6-летнего отрезка пути до конечной точки - 2024 года. В этих условиях очень важна работа, направленная на консолидацию общих сил и ресурсов, именно ее и призваны осуществлять органы внешнего финансового контроля всех уровней. В современном мире, и это международная практика, увеличивается роль высших органов аудита в оценке целей, результатов и рисков государственных проектов и программ.

В соответствии со Стратегией Счетной палаты РФ, утвержденной 3.08.2018, она как Стратегический партнер помогает органам власти, государственным и общественным организациям формировать перспективную картину социально-экономического состояния страны и комплексное понимание рисков недостижения целей устойчивого развития.

Соответствующее место должны занять и контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальных образований. Нашей ***важнейшей задачей***, среди прочих, должно быть ***содействие повышению эффективности*** ***управления государственными и муниципальными ресурсами путем соотнесения документов стратегического целеполагания с их ресурсным обеспечением за счет перехода к комплексному государственному и муниципальному аудиту.***

Одним из ***важнейших индикаторов*** достижения целей в работе КСО должна быть ***востребованность выданных рекомендаций по развитию системы государственного (муниципального) управления.***

Учитывая ресурсные ограничения, на ***передний план*** в деятельности КСО выходят:

- использование ***риск-ориентированного подхода в планировании*** деятельности КСО с учетом индикаторов потенциально высокого уровня нарушений и неэффективного управления;

- внедрение на систематической основе ***подходов комплексного аудита*** при проведении экспертно-аналитических мероприятий в целях представления целостной картины функционирования органов исполнительной власти, а также ***оценки влияния деятельности объекта аудита на конечный результат;***

- разработка и внедрение ***оценки эффективности системы стратегического управления*** на основе ***современного аналитического аппарата, немыслимого без совершенствования информационного обмена с органами исполнительной власти.***

По мнению председателя СП РФ А.Л Кудрина использование больших данных при аудите должно быть нормой и аудит в эпоху цифровизации тоже должен становиться цифровым. В реальности же, в некоторых регионах органы исполнительной власти сдерживают предоставление КСО возможностей использования информационных ресурсов, в частности об исполнении бюджета, что снижает оперативность в аналитической и контрольной работе.

Кроме задач, диктуемых необходимостью прорывного развития страны, у КСО есть обязанность исполнения 10-ти основных полномочий, прописанных в федеральном законе 6-ФЗ. Более того, в соответствии с БК РФ утверждение отчета об исполнении бюджета без внешней проверки не легитимно. Однако, ***29,4% местных бюджетов муниципальных образований (6 487) не охвачены внешним финансовым контролем***, из них:

- 16,7% муниципальных районов (295);

- 6,4% городских округов (37);

- 31,6% городских и сельских поселений (6 116).

На возможность выполнения полномочий непосредственное влияние оказывает наличие трудовых ресурсов МКСО. В настоящее время порядка ***70% МКСО осуществляют деятельность с численностью до 3 единиц, из них 53 % – с численностью до 1 единицы включительно.*** Соответственно, большинством таких МКСО не обеспечено в полном объеме выполнение полномочий (в 2016 и в 2017 годах).

Если говорить о направлениях работы, имеющих отношение к комплексному аудиту, дающему представление о целостной картине функционирования органов исполнительной власти, то пока его удельный вес еще невысок.

*Анализом, проведенным комиссией по совершенствованию внешнего финансового контроля на муниципальном уровне при Счетной палате РФ установлено, что за* ***2017 год*** *эти полномочия с момента образования исполняли* ***92,7%*** *(от числа представивших сведения) МКСО (1953 из 2106):*

*-* ***100%*** *МКСО в 38 субъектах РФ (886);*

*- выше среднего (от 94 до 98%) –* ***97%*** *МКСО в 12 субъектах РФ (473 из 489);*

*- ниже среднего (от 50 до 92%) –* ***81%*** *МКСО в 32 субъектах РФ (595 из 731).*

***3,4%*** *МКСО (66), представивших информацию о выполнении полномочия с момента образования, в 2017 не проводили соответствующие мероприятия (3,4% КСО муниципальных районов, 1,1% КСО городских округов, 15,1% КСО городских и 15,5% КСО сельских поселений). В основном все МКСО с численностью до 3 единиц.*

*Количество проведенных мероприятий в рамках полномочия снизилось на 4,4%, тогда как количество проводивших их МКСО увеличилось на 1,9%.*

*В ходе проведенных 20107**мероприятий, охвачено 39,4 % объема расходов местных бюджетов, из них:*

*-* ***37,6%******МКСО (734) провели 4 472 мероприятия по аудиту эффективности*** *(в том числе с элементами аудита эффективности) с охватом**9,3% объема расходов местных бюджетов. Более* ***62%*** *МКСО (1 217) не применяли данный вид контроля (64% КСО муниципальных районов, 56% КСО городских округов, 40% КСО городских округов с внутригородским делением, 64,5% КСО городских поселений, 52% КСО сельских поселений), из них* ***82%*** *МКСО с численностью до 3 ед.;*

*-* ***37%*** *МКСО провели 3681 мероприятие в сфере аудита закупок (в том числе с элементами аудита закупок) с охватом* ***3,2******%*** *объема расходов местных бюджетов. Не проводили мероприятия в сфере аудита закупок* ***52%*** *МКСО (1023) (56% КСО муниципальных районов, 41% КСО городских округов, 1 КСО городского округа с внутригородским делением, 64% КСО городских поселений, 62% КСО сельских поселений), из них* ***90%*** *МКСО с численностью до 3 ед.;*

*Необходимо отметить, что в течение двух лет аудит эффективности не проводили 10 МКСО с численностью от 14 до 40 ед. (городов Воронежа, Твери, Костромы, Курска, Тамбова, Казани, Саратова, Сургута, Омска).*

*Вместе с тем,* ***29%*** *МКСО (460 из 1606) с численностью до 3 ед. представили информацию о проведении в этом же периоде ежегодно от 1 до 70 мероприятий по аудиту эффективности (в том числе с элементами аудита эффективности):*

*- от 3 до 10 мероприятий провели 174 МКСО;*

*- от 10 до 20 мероприятий – 61 МКСО;*

*- свыше 20 мероприятий – 10 МКСО.*

*Не проводился аудит в сфере закупок в отчетном периоде КСО с численностью 12-30 единиц (городов Твери, Костромы, Симферополя, Магнитогорска, Благовещенска, Кемеровского и Новокузнецкого городских округов).*

*В то же время 31% МКСО (496 из 1606) с численностью до 3 ед. представили информацию о ежегодном проведении от 1 до 27 мероприятий в сфере аудита закупок (в том числе с элементами аудита закупок):*

*- от 3 до 10 мероприятий – 201 МКСО;*

*- от 10 до 20 мероприятий – 30 МКСО;*

*- свыше 20 мероприятий – 3 МКСО.*

*Следует отметить, что в общих расходах местных бюджетов расходы на закупки составляют, как правило,* ***не менее 30%,*** *тогда как в среднем по РФ охват расходов аудитом в сфере закупок не превышает* ***4,2%.***

*Удельный вес всех мероприятий, проведенных в рамках соглашений о передаче полномочий, составил в течение двух лет в среднем по РФ* ***до 26%*** *в том числе:*

*- мероприятий по аудиту эффективности – до 30,1%;*

*- мероприятий по аудиту в сфере закупок – до 19,8%;*

*В разрезе субъектов РФ в течение двух лет наибольшая доля таких мероприятий (до 32%) сложилась в ЦФО, СЗФО, ПФО. Значительно ниже (до 23%) - в УФО, ДФО, СФО, СКФО.*

*В целом в разрезе типов муниципальных образований наибольший процент КСО, выполняющих полномочие, сложился в городских округах (95,8% от представивших сведения), наименьший – в городских поселениях (88,6 % от представивших сведения). В муниципальных районах и сельских поселениях соотношение КСО, выполняющих полномочие, к представившим сведения, находится практически на одном уровне - 92% и 91,3% соответственно.*

***Комиссией предложено Контрольно-счетным органам муниципальных образований:***

1. Продолжить работу ***по обеспечению полноты и повышения качества исполнения законодательно установленных полномочий*** для органов внешнего муниципального финансового ***контроля с учетом основных направлений, определенных Стратегией развития Счетной палаты РФ*** на 2018 -2024 годы, с возможной адаптацией их на муниципальный уровень.

2. ***Обеспечить исполнение бюджетного законодательства*** в части проведения экспертизы проектов решений представительных органов о местных бюджетах, внешней проверки отчетов об исполнении местных бюджетов, проверки бюджетной отчетности ГАБС, а также контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, в том числе по соглашениям о передаче полномочий.

3. При выполнении полномочий ***предусматривать мероприятия, программа которых содержит осуществление аудита эффективности бюджетных средств и имущества, аудита в сфере закупок.***

4. ***Обеспечить соблюдение антикоррупционного законодательства в части размещения информации о доходах и расходах работников КСО*** на официальных сайтах (страничках на сайтах представительного органа).

5. ***Активизировать работу по информированию представительных органов и глав муниципальных образований о результатах проведенных мероприятий,*** по разработке предложений, направленных на улучшение качества бюджетного процесса в МО, на совершенствование внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита ГАБС.

Поскольку независимая оценка стратегических рисков, связанных с текущим использованием ресурсов, с точки зрения соответствия этих расходов долгосрочным интересам общественного развития конкретной территории – прямая миссия контрольно-счетных органов, контроль за реализацией на территории Майских Указов Президента, в том числе национальных программ, прописанных в 204-м указе Президента, должно является одним из приоритетных направлений деятельности Палаты.

8 ноября 2018 года с Государственную Думу был внесен проект (законопроект 52-02.70/СП) изменений в Федеральный закон 6-фз одиннадцатью членами Совета Федерации РФ. Изменения запланированы кардинальные, они решили бы самые насущные проблемы в деятельности КСО. Однако, 20 ноября проект (законопроект 75-02.397/СР) был отозван. Вместе с тем, стоит отметить, что в проекте озвучены вопросы обеспечения постоянного доступа к гос(муниципальным) информационным базам, возможности внесения председателями КСО предложений об установлении штатной численности с учетом необходимости исполнения установленных полномочий, обязанности правоохранительных органов предоставлять контрольно-счетным органам информацию о ходе рассмотрения и принятых решениях по переданным контрольно-счетными органами материалам и др.

Думаю, что нам, органам внешнего финансового контроля, придется реагировать на вызовы времени, меняя привычный уклад работы содействовать формированию стратегического видения у руководства ОМС посредством представления комплексной перспективной картины тенденций и рисков развития .

Думаю, что разумнее всего двигаться нам, муниципалам, в створе общесистемных направлений развития Счетной палаты РФ.

1. ***Развитие методологии государственного аудита***.

1.1. Применение риск-ориентированного подхода при планировании и проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

1.2. Развитие аналитических разработок и прикладных методов для обеспечения функций.

***2. Развитие внутренней системы управления***, кадрового обеспечения и организационной культуры.

2.1. Внедрение методологии процессного управления, практики постоянных улучшений, регулярного мониторинга эффективности процессов, отражение в системе процессов и организационном обеспечении деятельности КСО задач ее стратегического развития.

2.2. Создание внутренней системы управления знаниями для выявления и распространения лучших практик аудита.

2.3. Разработка моделей и профилей компетенций сотрудников на основании стратегических приоритетов КСО и внедрение практики непрерывного обучения и профессионального развития сотрудников в соответствии с ними.

***3. Внедрение и развитие современных цифровых технологий***.

3.1. Создание цифровой инфраструктуры для поддержки аудита и аналитической деятельности;

3.2. Развитие дистанционных методов аудита;

3.3. Совершенствование процедур и механизмов обратной связи от населения и потребителей информации на базе цифровой инфраструктуры.

Выполнение задач Стратегии СП РФ будет производиться в формате проектного управления, важным принципом ее реализации будет активное вовлечение сотрудников и организация постоянной обратной связи. Ряд КСО, проведя стратегические сессии, уже начал работу по совершенствованию внутренних процессов деятельности, переходу к проектному управлению.

Одним из резервов в повышении эффективности деятельности органов (гос) и муниципального управления является улучшение координации и межведомственного взаимодействия, в том числе и муниципальных и государственных финансовых контролеров.

Нам, органам внешнего и внутреннего государственного и муниципального финансового финансового контроля, необходимо налаживать взаимодействие для исключения дублирования в деятельности.

С передачей функций по внутреннему государственному финансовому контролю Федеральному казначейству в лучшую сторону стала меняться архитектура внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля. Сегодня Федеральное казначейство также, как и мы, пытается определить свою роль внутри системы государственного финансового контроля в новой складывающейся парадигме проектного управления и реализации национальных целей и стратегических задач на период до 2024 года. Своими задачами они видят выявление ключевых рисков в бизнес-процессах, осуществляемых объектами контроля, составление рейтингов объектов контроля по уровню надежности, эффективности выполнения полномочий.

Риск-ориентированный подход используется достаточно давно используется в деятельности аудиторских организаций, активно внедряется в деятельность органов внутреннего государственного финансового контроля, о чем говорят материалы последних семинаров, имеется международный опыт использования риск-ориентированного подхода.

Мы с Вами в рамках нашей деятельности «интуитивно» его давно применяем и при планировании, и при осуществлении мероприятий, основываясь на собственном опыте проведения проверок, зная основные факторы риска обращаем внимание именно на эти вопросы. Но на сегодня мы подошли к необходимости более широкоформатных подходов к выявлению рисков, обязательности формализации этих подходов, использования программных ресурсов при определении рисков. Это также обусловлено ограниченными кадровыми и временными ресурсами КСО, потребностями в более результативной деятельности. Риск-ориентированный подход позволит сфокусировать внимание на объектах повышенного риска, наиболее значимых и рисковых областях сферах деятельности организаций, максимально сократить риск неполучения результативности проведения контрольных мероприятий. Целесообразно объединение ресурсов, участие в параллельных сквозных контрольных и экспертно-аналитических мероприятиях с субъектовыми палатами, это дает огромный практический опыт, сверку методик проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий и соответственно повышение квалификации инспекторского состава.

Международный опыт показывает, что риск-ориентированный подход должен базироваться на эффективных методиках (механизмах) выявления рисков и рискоемких направлений деятельности, применение которых позволит идентифицировать риски и признаки (факторы) неэффективного использования государственных средств. Одновременно с разработкой и накоплением в рамках практического опыта набора показателей риска возникает потребность развивать программное обеспечение. Например, в Федеральном казначействе в рамках развития ИАС Электронный бюджет запланировано создание компонента анализа рисков, который позволит на основании разработанных критериев вести понятную и прозрачную систему рейтингования.

При отсутствии таких возможностей можно проанализировать доступные ресурсы: СМИ, информацию, получаемую от блогеров, сайты организаций, сайт закупок. Анализ информации, размещенной в едином государственном реестре прав на недвижимое имущество позволит определить правопреемника государственного имущества, наличие оформленных прав. Наиболее продуктивным было бы создание единого программного продукта для нужд всей системы внешнего финансового контроля за счет федерального бюджета в рамках госпрограммы с предоставлением бесплатного доступа КСО через уже созданный портал ЕГСФК.

Каждый орган должен иметь свое лицо, быть максимально полезным обществу в рамках своей компетенции.

Сегодня на круглых столах мы сможем обсудить накопившиеся проблемы, стратегические задачи деятельности и пути их решения. Уверена, что это общение обогатит каждого из нас новым видением и опытом коллег.