

Рекомендации совещания
«О состоянии контрольно - аналитической работы
в Российской Федерации и роли органов финансового контроля
в обеспечении стабильности государства»

17 апреля 2012 г.
Б. Дмитровка д. 26 Малый зал

г. Москва
14.00

Комитет Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам провел совещание на тему: «О состоянии контрольно-аналитической работы в Российской Федерации и роли органов финансового контроля в обеспечении стабильности государства».

В совещании приняли участие члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, заместитель Председателя и аудиторы Счетной палаты Российской Федерации, представители Правительства Российской Федерации, Администрации Президента Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации, Минфина России, Минэкономразвития России, Федерального казначейства, руководители государственных органов исполнительной и законодательной власти субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, руководители контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, руководители муниципальных контрольно-счетных органов, руководство и члены ассоциации контрольно-счетных органов и представители научных кругов.

Участники совещания обсудили проблемы организации системы органов государственного финансового контроля и механизма их взаимодействия, проблемы единых правовых и методологических основ финансового контроля и вопросы обмена информацией о выявленных нарушениях; подробно остановились на вопросах необходимости совершенствования законодательства с целью повышения бюджетной дисциплины, а также повышения статуса контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и их должностных лиц.

Заслушав и обсудив доклады и выступления, участники совещания отмечают следующее.

Согласно резолюции 66 сессии ООН, принятой 15 марта 2012 года, государствам-членам ООН рекомендовано руководствоваться принципами, изложенными в Лимской и Мексиканской декларациях Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ), стандарты которой должны стать определяющими для практики финансового контроля в Российской Федерации.

В современном мире в задачи государственного и муниципального контроля принято включать пресечение финансовых злоупотреблений и контроль за:

- источниками поступления бюджетных средств;
- расходованием бюджетных средств;
- использованием государственной и муниципальной собственности, а также за процессами перехода собственности из государственного сектора в частный (приватизация) и из частного сектора в государственный (национализация);
- использованием средств государственных и муниципальных внебюджетных фондов;

Российской Федерации		
Вх. №	1825	от 18.04.2012
на	1	л. пр. 5 л.

- обращением средств бюджетов и государственных внебюджетных фондов в банковской сфере и кредитных учреждениях;

- эффективностью предоставления и законностью использования налоговых льгот и экономических преференций, а также государственных и муниципальных дотаций.

Контрольно-аналитическая работа - одна из важнейших форм работы органов финансового контроля по осуществлению вышеуказанных задач. Счетной палатой Российской Федерации в 2011 году наряду с 370 контрольными мероприятиями, проведено 131 экспертно-аналитическое мероприятие. Контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации проведено 3683 контрольных и 4577 экспертно-аналитических мероприятий. Такая статистика экспертно-аналитических мероприятий характерна для последних лет работы Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Вместе с тем система органов, участвующих в контрольно-аналитической работе, значительно шире. Она включает в себя Контрольное управление Президента Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации, контрольно-ревизионные отделы министерств и ведомств, финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также уполномоченные ими органы, главных распорядителей и распорядителей бюджетных средств, Федеральную службу финансово-бюджетного надзора, Федеральное казначейство. Отдельные функции в области финансового контроля выполняют также Федеральная служба по финансовым рынкам, Федеральная таможенная служба, Федеральная налоговая служба, Федеральная служба страхового надзора, Федеральная антимонопольная служба, Федеральная служба по тарифам, Федеральная служба государственной статистики, Федеральная служба по финансовому мониторингу, Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральное агентство по управлению государственным имуществом и Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости, а также государственные внебюджетные фонды Российской Федерации.

В условиях федеративного государства и самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий, конституционного принципа разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, должное информационное обеспечение и формирование современной методической базы финансового контроля возможно только через взаимодействие между ветвями власти и бюджетами разного уровня. Результаты применения методической базы различными ведомствами должны быть принципиально сопоставимы на всех уровнях бюджетной системы как в ходе внешнего или внутреннего финансового контроля, так и в ходе межведомственного взаимодействия.

Такое взаимодействие предполагает согласование планов работ, обмен информацией о проведенных проверках и ревизиях, а также обмен опытом использования в работе современных методов, парадигм и методологических установок, адекватных современным условиям.

Законодательные органы государственной власти должны иметь в лице

контрольно-счетных органов профессиональные институты, способные своевременно предоставлять объективную, независимую от ведомственных интересов органов исполнительной власти, и профессиональную точку зрения на ход и результаты исполнения бюджетной, финансовой, денежно-кредитной и валютной политики.

Для адекватной оценки текущей ситуации органам внешнего финансового контроля требуется повысить качество своей контрольно-аналитической работы. Для этого Счетной палате Российской Федерации потребуется разработать информационно-аналитический инструментарий и создать систему показателей, которая помогла бы определять признаки приближения кризисных явлений в финансовой, валютной, банковской, экономической и социальной сфере. Такая работа могла бы опираться на опыт моделей, разработанных Счетной палатой Российской Федерации в ходе экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг антикризисных мер, принятых Правительством Российской Федерации в октябре – декабре 2008 г. и в 2009 г. в целях обеспечения устойчивости банковской системы в условиях перехода к инновационной модели экономики». Также в работе мог бы быть использован проведенный в 2011 году Счетной палатой Российской Федерации анализ влияния дисбалансов в мировой экономике на прогнозирование социально-экономического развития Российской Федерации. Наличие такой модели могло бы позволить Счетной палате Российской Федерации информировать Федеральное Собрание Российской Федерации о больших значениях дисбалансов в экономике, о возможном приближении кризиса, и предлагать возможные меры по реагированию.

Основной задачей в системе контроля исполнительной власти является выявление нарушений в использовании финансовых средств. Контрольно-счетные органы, образованные законодательной властью, не ограничиваются этим, но также дают оценку тому, насколько эффективно были использованы финансовые ресурсы, а значит, и оценивают деятельность органов исполнительной власти по использованию ресурсов и достижению результатов.

Кроме того, в ведении органов финансового контроля законодательной власти находятся вопросы обеспечения контроля за использованием государственной собственности и имущества казны, а также за управлением государственными пакетами акций, контроль за прохождением бюджетных средств через банки и иные кредитные организации.

На сегодня состояние методов контрольно-аналитической работы на уровне субъектов и муниципальных образований только частично соответствует насущным задачам управления бюджетным процессом, ориентированным на результат.

В 2011 году доля мероприятий, проведенных контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации с использованием принципов аудита эффективности, составила 5,47%. В 2009 году эта доля составляла 6,4%, а проведенных муниципальными контрольно-счетными органами - только 3,25%. Контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований практически не применяется такой современный метод как стратегический аудит. В законодательстве субъектов Российской Федерации дефиниция «стратегический аудит» практически отсутствует.

На муниципальном уровне полноценная контрольно-аналитическая работа практически отсутствует по причине малочисленности органов финансового контроля и низкого уровня их профессиональной подготовки.

По состоянию на 1 января 2012 контрольно-счетные органы созданы в 2641 муниципальном образовании, что составляет 11,3% от общего числа муниципальных образований, в том числе:

- в 76,7% городских округов;
- в 58,4% муниципальных районов;
- в 5,0% городских и сельских поселений.

Только в 19,0% городских и сельских поселений заключены соглашения с представительным органом района о передаче контрольно-счетным органам муниципального района полномочий контрольно-счетных органов поселения по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля.

Муниципальные районы и городские округа имеют наибольшие доходы и расходы, что требует наличия в них постоянно действующего и независимого контрольного органа. Городские и сельские поселения могут самостоятельно решать вопрос о статусе контрольно-счетного органа с учетом собственных финансовых возможностей, в том числе - рассматривать возможность передачи полномочий по осуществлению финансового контроля муниципальному району.

Недостающая штатная численность должна быть восполнена. Ассоциацией контрольно-счетных органов Российской Федерации разработана методика расчета штатной численности контрольно-счетного органа муниципального образования. Минимальная штатная численность контрольно-счетных органов муниципального района включает в себя количество сотрудников, необходимых для исполнения полномочий контрольно-счетных органов на уровне муниципального района и переданных полномочий контрольно-счетных органов городских и сельских поселений района, и без учета обеспечивающих специалистов составляет 10 человек. С учетом различного финансового положения муниципалитетов численность контрольно-счетных органов возможно к 2013 году довести до 50% от расчетной, а к 2015 году – до 100%. В настоящее время численность в подавляющем большинстве контрольно-счетных органов составляет 1-2 единицы. В среднем 1 штатный сотрудник контрольно-счетных органов приходится на 8 муниципалитетов.

Формирование такого штата сотрудников, который позволил бы качественно реализовывать возложенные на контрольно-счетный орган полномочия, в том числе, и по ведению контрольно-аналитической работы, потребует подготовки и переподготовки большого количества квалифицированных специалистов.

С целью подготовки кадров для государственных и муниципальных органов финансового контроля по программам высшего и дополнительного профессионального образования, магистратуры, аспирантуры и докторантуры в конце 2011 года на базе Российского университета дружбы народов было создано учебно-научное подразделение «Высшая школа управления и экономической безопасности». Масштабы потребности муниципальных органов финансового контроля в переподготовке кадров требуют радикально увеличить количество мест.

Также на муниципальном уровне актуальна задача создания систематизированной методологической базы стандартов внешнего муниципального финансового контроля, отвечающих современным требованиям бюджетного процесса, таким, как: переход на новый бюджетный формат «скользящей трехлетки»; внедрение программно-целевого метода планирования; упорядочивание механизмов планирования и осуществления бюджетных инвестиций; развитие новых форм

оказания и финансового обеспечения муниципальных услуг.

Учитывая вышеизложенное участники совещания рекомендуют:

1. Правительству Российской Федерации учесть необходимость внесения изменений в ходе доработки проекта федерального закона о внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования государственного и муниципального финансового контроля в этот и другие законодательные акты в связи с принятием Федерального закона от 7 февраля 2011 года №6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

2. Счетной палате Российской Федерации:

- рассмотреть вопрос целесообразности разработки информационно-аналитического инструментария и создания системы показателей для определения признаков приближения кризисных явлений в финансовой, валютной, банковской, экономической и социальной сфере;

- разработать и утвердить общие требования и стандарты внешнего государственного и муниципального финансового контроля для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий по методам аудита эффективности, стратегического аудита, проектного аудита, контрактного аудита;

- рассмотреть вопрос разработки и утверждения общих требований и стандартов внешнего государственного и муниципального финансового контроля для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий по методу аудита транзакций;

- утвердить нормативно-правовым актом общие требования (методику) расчета штатной численности контрольно-счетного органа муниципального образования, разработанную Ассоциацией контрольно-счетных органов Российской Федерации.

3. Законодательным органам государственной власти, органам местного самоуправления:

- довести минимальную численность контрольно-счетных органов муниципальных образований к 2013 году до 50% от расчетной;

- обеспечить конкурентоспособные условия труда в контрольно-счетных органах субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по сравнению с условиями труда в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органах представительной власти муниципальных образований;

- организовать массовую профессиональную подготовку и переподготовку специалистов для контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

4. Направить указанные рекомендации совещания в Государственную Думу Российской Федерации, в законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, в Правительство Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Федеральное казначейство, в Счетную палату Российской Федерации и Ассоциацию контрольно-счетных органов Российской Федерации.

Первый заместитель
председателя Комитета



В.А. Петров