

Тезисы выступления председателя контрольно-счетной палаты Законодательного Собрания Тверской области Людмилы Дмитриевны Желтовой

Уважаемые участники коллегии!

Сегодняшнее заседание объединило представителей органов государственной власти, правоохранительных и контрольно-надзорных органов, контрольно-счетных органов и органов местного самоуправления. Очевидно, что наше тесное взаимодействие – одно из главных условий повышения качества управления государственными и муниципальными финансами Тверской области.

Практически в таком же составе мы собирались 9 марта прошлого года, когда представители 13 муниципалитетов, присутствующие сегодня в этом зале, поставили свои подписи под учредительными документами Ассоциации органов внешнего финансового контроля Тверской области. На данный момент Ассоциация состоит из 15 муниципальных контрольно-счетных органов. Сегодня мы примем в свои ряды контрольно-счетную комиссию Совета депутатов города Конаково.

В нашем регионе в качестве приоритетного направления определена координация деятельности КСО всех уровней. С первых дней своей работы Ассоциация поставила перед собой важную задачу – всемерно способствовать укреплению взаимодействия контрольно-счетных органов Тверской области, развитию и повышению эффективности всей системы внешнего финансового контроля. Это достигается, прежде всего, за счет обмена профессиональным опытом, оказания организационной, методической, правовой и иной помощи муниципальным финансовым контролерам.

Следующий этап нашей совместной деятельности – организация обучающих семинаров, способствующих освоению передовых способов и методов контроля на всех уровнях исполнения бюджета, в том числе с привлечением авторитетных экспертов. Мы исходим из того, что от профессионализма контролеров зависит не только выявление, но и, что самое важное, – предотвращение финансовых нарушений. В связи с этим, особая роль в нашей предстоящей работе отводится проведению совместных проверок и обследований, предусмотренных планом работы Ассоциации на 2011 год.

Отмечу, что Ассоциация создавалась в условиях отсутствия общих подходов в работе органов контроля на территории России. Но уже тогда было предельно ясно, что вопросы унификации статуса и полномочий контрольно-счетных органов, обеспечения единства правовых основ внешнего финансового контроля, развития координации деятельности органов контроля будут решены с принятием федерального закона, регулирующего общие принципы организации и деятельности контрольно-счетных органов в Российской Федерации.

Федеральный закон №6-ФЗ, принятый депутатами Государственной Думы и одобренный членами Совета Федерации, подписан Президентом Дмитрием Медведевым 7 февраля и вступит в силу 1 октября текущего года.

По словам председателя Счетной палаты РФ Сергея Вадимовича Степашина, принятие закона свидетельствует о том, что внешний государственный и муниципальный финансовый контроль признан одной из фундаментальных сфер общественной жизни.

В законе удалось реализовать многие положения, которые необходимы для становления системы внешнего финансового контроля и эффективной деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований.

На XVII Конференции АКСОП 17 марта глава Счетной палаты России в числе основных достоинств закона назвал:

- закрепление термина «внешний финансовый контроль» в отношении деятельности контрольно-счетных органов,
- обеспечение организационной и функциональной независимости КСО субъектов РФ и муниципальных образований,

- закрепление правовых гарантий деятельности контрольно-счетных органов и статуса их должностных лиц,

- наделение контрольно-счетных органов необходимой компетенцией для осуществления системного внешнего аудита, включая полномочия по анализу эффективности использования бюджетных средств, эффективности принимаемых исполнительной властью управленческих решений.

Позволю себе остановиться на ключевых положениях данного закона.

Согласно части 4, статьи 3 **контрольно-счетные органы обладают организационной и функциональной независимостью и осуществляют свою деятельность самостоятельно.**

Их деятельность основывается **на принципах законности, объективности, эффективности, независимости и гласности.**

Закон носит явный антикоррупционный характер, поскольку устанавливает гарантии прав проверяемых органов и организаций, ответственность лиц контрольно-счетных органов, требования гласности и открытости КСО. Устанавливаются основные требования к кандидатам на должности председателя, зам. председателя и аудиторов КСО.

Граждане, замещающие государственные должности в контрольно-счетном органе субъекта Российской Федерации, не могут состоять в близком родстве с председателем законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, руководителями органов исполнительной власти субъекта РФ, в назначении которых на должность принимал участие в соответствии с уставом субъекта РФ законодательный орган государственной власти субъекта РФ, с руководителями судебных и правоохранительных органов, расположенных на территории соответствующего субъекта.

Согласно статье 12 контрольно-счетные органы осуществляют свою деятельность на основе планов, которые разрабатываются и утверждаются ими самостоятельно.

На сегодняшний день стоит задача приведения в соответствие с Федеральным законом закона Тверской области о КСП. В этом направлении предстоит внесение небольшого количества изменений и правок редакционного характера.

В целях обеспечения единообразия в правовом регулировании внешнего финансового контроля Счетной палатой России разработан проект модельного закона «О контрольно-счетной палате субъекта Российской Федерации», который носит рекомендательный характер.

Безусловно, мы воспользуемся теми нормами, которые считаем важными. В первую очередь, это касается названия контрольно-счетной палаты (КСО субъекта), права законодательной инициативы.

Что касается муниципальных образований, то здесь предстоит проделать огромный пласт работы для приведения правовых актов о контрольно-счетных органах в соответствие с федеральным законодательством.

Так, с позиции обеспечения организационной и функциональной независимости деятельности КСО, пока только контрольно-счетные органы трёх муниципальных образований – Андреапольского, Нелидовского и Осташковского районов – отвечают данному требованию, являясь самостоятельными юридическими лицами. При этом и отечественное, и международное сообщество аудиторов едино во мнении, что именно независимый статус обеспечивает деятельности контрольных органов максимальную непредвзятость и объективность. Только такие меры позволят снизить коррупционные риски при формировании и исполнении местных бюджетов. Антикоррупционность, напомню, – одно из главных требований в условиях модернизации финансовой системы.

Следует отметить, что сам процесс создания контрольно-счетных органов муниципального уровня проходит в Тверской области непозволительно медленными темпами. По состоянию на 1 марта 2011 года органы внешнего финансового контроля созданы представительными органами в 19 из 43 муниципальных районов и городских округов; т.е. менее половины муниципальных образований верхнего уровня охвачены муниципальным внешним финансовым контролем. В то время как в Волгоградской области и республике Татарстан КСО созданы во всех крупных

муниципальных образованиях, при этом абсолютное большинство из них обладают независимым статусом.

Поэтому ещё раз акцентирую внимание на необходимости создания контрольно-счетных органов во всех муниципальных районах и городских округах в соответствии с требованиями ст. 264.4 БК РФ, вступившей в силу 1 января 2008 года и определяющей основы проведения внешней проверки, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности, подготовки заключения на годовой отчет об исполнении местного бюджета представительным органом муниципального образования. Обязательность создания КСО в городских округах и муниципальных районах обусловлена тем, что из системного анализа БК РФ следует невозможность передачи этими муниципальными образованиями своей обязанности проводить внешнюю проверку отчета об исполнении бюджета иным органам финансового контроля, как это предусмотрено для поселений.

Кроме того, очень серьезная и ответственная работа предстоит муниципальным КСО в части контроля за законностью, экономностью, результативностью и эффективностью использования средств местных бюджетов, поступивших в бюджеты поселений, входящих в состав соответствующих муниципальных районов.

Внешние проверки годовых отчетов об исполнении местных бюджетов, проводимые представительными органами (силами постоянных комитетов), не соответствуют требованиям БК РФ, так как при этом не проводится внешняя проверка бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств. В данной ситуации возникает вопрос о легитимности утверждения отчетов об исполнении бюджетов муниципальных образований. А это уже переходит в поле прокурорского реагирования. Парламентский контроль в силах изменить сложившуюся ситуацию, что в интересах самой власти, а главное – в интересах граждан, ради которых мы все и работаем.

Результаты проведенного нами мониторинга показывают, что в Тверской области в 2010 году проведены внешние проверки годовых отчетов об исполнении местных бюджетов в 14 муниципальных образованиях из 43-х, то есть лишь в трети муниципальных районов и городских округов.

При создании органов внешнего финансового контроля на местах приходится сталкиваться с проблемой бюджетной обеспеченности муниципалитетов. В этой связи обращаю внимание присутствующих здесь глав муниципальных образований на долгосрочную целевую программу «Совершенствование системы управления общественными финансами Тверской области на 2010 - 2016 годы», в рамках которой областным бюджетом предусмотрено софинансирование расходов муниципальных районов и городских округов по организации и развитию органов муниципального финансового контроля, созданных представительными органами. Общий объем расходов на трехлетний период составит 82 млн. руб., в том числе 35 млн. руб. в 2011 году. На текущий год предусмотрено софинансирование из областного бюджета до 80% от расчетной потребности расходов на создание и функционирование КСО (на 2010 год – до 65%, на 2013 год – до 50%).

Разработку порядка предоставления указанных средств осуществляет департамент финансов Тверской области. По предложениям КСП, направленным в департамент финансов, одним из условий предоставления предусмотренных на эти цели средств должно являться создание муниципального КСО на постоянной основе, т.е. из числа муниципальных служащих.

Наша позиция однозначна: **создавать контрольно-счетные органы необходимо исключительно на постоянной основе**, в противном случае их деятельность будет носить формальный характер.

Аргументов добавляют результаты работы контрольно-счетных органов муниципальных образований за 2010 год, на которых подробно остановится в своём выступлении аудитор Александр Анатольевич Устинов.

Итоги сравнительного анализа свидетельствуют о необходимости формирования КСО на постоянной основе из числа муниципальных служащих в целях полноценной работы. При этом одним из вариантов решения «кадрового вопроса» может быть перевод 1-2 штатных единиц и самих сотрудников из администрации или финансового органа муниципального образования. Соответствующим образом данный вопрос был решен в Нелидовском и Кимрском районах.

Одной из важнейших миссий настоящего этапа работы муниципальных органов внешнего финансового контроля является эффективное взаимодействие с органами власти, с

правоохранительными и иными контрольно-надзорными органами, преследуя при этом одну цель – обеспечение прозрачности и легитимности расходования государственных средств на всех этапах их прохождения – начиная с планирования и заканчивая фактическим использованием.

Также хочу проинформировать вас о том, Законом Тверской области от 24.03.2011 № 16-ЗО в закон Тверской области «Об административных правонарушениях» внесены поправки, определены составы статей 67.1-67.3, согласно которым должностные лица органов муниципального финансового контроля наделены полномочиями по составлению административных протоколов за:

-непредставление сведений (информации) в органы местного самоуправления и их должностным лицам;

-неповиновение законному распоряжению должностного лица органа местного самоуправления, осуществляющего контрольные функции;

-невыполнение предписания (постановления, представления) органов местного самоуправления и их должностных лиц, осуществляющих контрольные функции.

Таким образом, у муниципальных КСО появился необходимый инструмент воздействия на нарушителей порядка осуществления муниципального финансового контроля. Кроме этого данные нововведения позволят приблизить соответствие Положений о муниципальных КСО нормам Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

Напомню, что полномочия по составлению административных протоколов за нецелевое использование средств местных бюджетов в соответствии со ст. 60 закона Тверской области «Об административных правонарушениях» у должностных лиц органов муниципального финансового контроля были и в предыдущей редакции закона, соответственно остались они и в новой редакции.

На состоявшейся в марте видеоконференции Сергей Степашин сообщил о том, что Счетной палатой России готовится материал, включающий в себя комплекс законодательных инициатив по проблемам госфинконтроля, составленный по результатам обращений КСО РФ.

Предполагается внесение изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Напомню, что по результатам расширенной коллегии в марте 2010 года нами была инициирована процедура внесения в Заксобрание соответствующего законопроекта: в нем предполагалось **включить муниципальные КСО в перечень лиц, на которые не распространяется действие данного закона в части ограничения времени проверки, периодичности их проведения и направления планов проверок в прокуратуру для согласования.**

Таким образом, председатель Счетной палаты подтвердил необходимость решения данного вопроса, что служит еще одним свидетельством перемен на законодательном уровне в поддержку органов внешнего финансового контроля.

Подводя итоги работы за 2010 год, подчеркну, что, как и в предыдущие годы, главное место в деятельности областной КСП и контрольно-счетных органов муниципальных образований занимают мероприятия, направленные на выявление и пресечение нарушений в управлении бюджетными средствами, объектами государственной и муниципальной собственности. Контрольными органами в 2010 году выполнялись основные задачи и функции по обеспечению единой системы непрерывного трехлетнего цикла контроля за исполнением бюджетов, осуществлением контрольно-ревизионной, экспертно-аналитической, информационной и иной деятельности, направленной на совершенствование методов контроля.

В 2010 году контрольно-счетной палатой ЗС Тверской области и муниципальными контрольно-счетными органами проведено **158 контрольных мероприятий**, в ходе которых проверено **267 объектов**. Отмечу, что с каждым годом эти мероприятия становятся всё более масштабными, а их результаты всё более значимыми.

Объем бюджетных средств, охваченных при проведении контрольных мероприятий, составил **116,7 млрд. рублей**. Выявлено нарушений законодательства в финансово-бюджетной сфере на **14 млрд. рублей, или 12% к объему проверенных средств**. Нецелевое использование бюджетных средств составило **0,9 млн. рублей**. Причем 97% нецелевого использования приходится на муниципальные образования.

Сегодня уже недостаточно проверять законность расходования общественных финансов, особое внимание уделяется контролю эффективности результативности их использования. Неэффективные расходы по итогам проведенных контрольных мероприятий составили **137,6 млн. рублей**.

В 2010 году в результате принятых по итогам проверок мер устранено финансовых нарушений на общую сумму **672,9 млн. руб.**, восстановлено в бюджет **48,2 млн. рублей**. К дисциплинарной и административной ответственности привлечены **28 должностных лиц**.

Для пресечения выявленных финансовых нарушений в 2010 году в органы прокуратуры и иные правоохранительные органы направлено **12 материалов**, по которым возбуждено **4 уголовных дела**. Два из них – по итогам проверок контрольно-счетного органа Торопецкого района, председатель которого присутствует сегодня здесь и расскажет об опыте взаимодействия с правоохранительными органами.

О перспективах

Стоящие перед нами задачи:

- по содействию **эффективному управлению общественными ресурсами Тверской области**,

- **эффективному стратегическому прогнозированию и управлению рисками**

требуют дальнейшей консолидации наших усилий. Продолжится работа по оценке эффективности реализации долгосрочных и ведомственных целевых программ, участие в реализации стратегических направлений социально-экономического развития региона

В свете необходимости кардинального повышения эффективности бюджетных расходов, управления государственной собственностью и борьбы с коррупцией изучение и анализ передового отечественного и международного опыта деятельности в области внешнего финансового контроля станет хорошим подспорьем.

В особенности, это касается обмена опытом по внедрению аудита эффективности, который глава Счетной палаты России Сергей Степашин называет новой философией контроля. Напомню, что 2011 году контрольно-счетной палате Законодательного Собрания Тверской области предстоит провести аудит эффективности оказания высокотехнологичной медицинской помощи населению Тверской области и аудит эффективности использования в 2005-2010 годах бюджетных средств на государственную поддержку учреждений общего образования.

На освоении новых форм и методов контроля, включая аудит эффективности, будет сосредоточено внимание и в рамках дальнейшей работы нашей Ассоциации. На первый план выходит содействие повышению квалификации руководителей и сотрудников контрольно-счетных органов, поскольку высокая профессиональная квалификация финансовых контролеров – залог их эффективной работы.

Ассоциация приложит максимум усилий для решения укрепления единой системы внешнего финансового контроля в Тверском регионе, качественного совершенствования контроля на всех уровнях бюджетной системы и повышения его эффективности.

В свою очередь, **считаю необходимым инициировать создание межведомственного координационного совета по вопросам государственного и муниципального финансового контроля в Тверской области**.

Опыт работы подобного Межведомственного Совета Республики Татарстан и Ульяновской области убедительно подтверждает важность совместной деятельности контрольных и надзорных органов: скоординированная работа дает значительно больший эффект, повышает доверие к участникам бюджетного процесса.

Основными задачами Совета должны стать:

- обеспечение координации деятельности и организации взаимодействия контрольных и надзорных органов;

- выработка согласованных подходов к определению методов выявления, квалификации и пресечения финансовых нарушений;
- информирование Губернатора Тверской области, Законодательного Собрания Тверской области о состоянии финансовой дисциплины при использовании средств бюджета Тверской области и муниципальных образований.

Реализация этих задач возможна при:

- разработке и утверждении согласованного сводного плана проверок и ревизий в целях исключения дублирования в осуществлении контрольной деятельности;
- определении направлений и организации проведения совместных контрольных мероприятий;
- обмену информацией;
- обобщении результатов проведенных контрольных мероприятий.

В состав Совета считаем необходимым включить представителей областной администрации, Законодательного Собрания Тверской области, Территориального управления Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Тверской области, прокуратуры Тверской области, УВД по Тверской области, Управления федерального казначейства по Тверской области, Управления федеральной налоговой службы по Тверской области, контрольно-счетной палаты Законодательного Собрания Тверской области, департамента финансов Тверской области, контрольно-аналитического комитета Тверской области, органов местного самоуправления.

Контрольно-счетная палата подготовит проект Положения о Межведомственном координационном совете и направит его в адрес Губернатора и руководителей всех вышеперечисленных органов для рассмотрения, дополнений и предложений. Мы рассчитываем на вашу поддержку в этом вопросе, так как в условиях необходимости выполнения задач модернизации страны как никогда нужна мобилизация наших общих усилий и согласованность действий.

Эти и другие предложенные меры будут способствовать укреплению единой системы внешнего финансового контроля в регионе, повышению его результативности, а значит – достижению целей экономической и социальной политики Тверской области, повышению инвестиционной привлекательности региона и обеспечению положительной динамики его развития.

Благодарю за внимание.