

«Проблемы функционирования государственного (муниципального) финансового контроля в Республике Хакасия»

Выступление начальника бюджетно-аналитического отдела
Контрольно-счетной палаты Республики Хакасия
Казаковой Оксаны Борисовны

Слайд 1

Уважаемые коллеги! В достаточно сложных современных условиях структурного экономического кризиса, ориентации на становление цифровой экономики и действия внешних санкционных ограничений важнейшее значение приобретает необходимость экономного и рационального использования финансовых ресурсов государства.

Значительный объем денежных средств, направляемых из федерального и регионального бюджетов на покрытие расходов муниципальных образований и реализацию национальных проектов, увеличение числа финансовых правонарушений, а значит и ущерба государству, вызывает повышенное внимание к вопросам управления государственными и муниципальными финансами, а также к организации эффективного контроля за их использованием.

Обеспечение высокой эффективности функционирования системы государственного финансового контроля позволит добиться экономичного исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, синхронизированности бюджетных потоков, оправданности, обоснованности и высокого качества использования финансовых ресурсов в условиях рыночной экономики.

Слайд 2

Одна из самых «насуточных» проблем системы государственного финансового контроля – это законодательная база, которая, к сожалению, отстает от экономических реалий и задач государства в финансовой сфере.

Нынешнее состояние института государственного финансового контроля, когда отсутствует единое понимание самого термина «государственный финансовый контроль», когда существующая система контролирующих органов, объединенных одной целью, не имеет общей правовой основы и порой дублирует одни функции, оставляя без внимания другие, не может удовлетворить потребности общества в эффективной, ориентированной на оценку конечных результатов контрольной деятельности.

Слайд 3

Снятия коллизий в законодательном обеспечении финансового контроля и восполнения дефицитных норм можно добиться, лишь приняв специальный федеральный закон «О государственном финансовом контроле». Попытки решить этот вопрос в поле финансового права и на законодательном уровне предпринимаются на протяжении многих лет.

Вместе с тем распространено мнение, что основные проблемы нормативно-правового регулирования государственного финансового контроля решены Бюджетным кодексом Российской Федерации. На самом деле положения Кодекса в отношении контроля далеко не совершенны.

Главный недостаток контрольной составляющей Бюджетного кодекса Российской Федерации в том, что в нем отсутствует содержательное определение государственного и бюджетного контроля, не сформулированы их задачи.

Слайд 4

Организация финансового контроля в муниципальных образованиях - одна из первоочередных задач для органов власти, так как именно на местном уровне решаются важнейшие проблемы обеспечения жизнедеятельности граждан: медицинские, образования, жилищно-коммунального и социально-бытового обслуживания, дорожного строительства.

Необходимость дальнейшего развития и совершенствования системы контроля за использованием средств местных бюджетов обусловлена различными факторами, это увеличение количества муниципальных образований, через которые расходуется около трети бюджетных средств субъектов Российской Федерации, переход к среднесрочному планированию и бюджетированию, ориентированному на результат, от объектного к проектному управлению, и развитие системы муниципальных закупок.

Слайд 5

Так как контрольная деятельность в системе местного самоуправления не может быть подменена государственным финансовым контролем, муниципальный финансовый контроль необходим как обязательный элемент единой системы финансового контроля в Российской Федерации и инструмент, обеспечивающий повышение эффективности расходования бюджетных средств на местном уровне, сбалансированность местных бюджетов, усиление ответственности и расширение самостоятельности участников бюджетного процесса муниципального уровня.

А значит, для совершенствования механизма контрольных процедур (с соответствующим методическим обеспечением) существуют вполне объективные предпосылки. Помимо прочего в указанной сфере существует множество пробелов как нормативно-правового, так и методологического и методического характера.

Слайд 6

Основными проблемами муниципального финансового контроля в России остаются:

отсутствие системности контрольной деятельности государства;

несовершенство законодательной базы, а именно отсутствие четкой законодательной определенности полномочий контрольных органов;

несовершенство методологического обеспечения контрольной деятельности;

отсутствие координации в работе органов внешнего и внутреннего муниципального финансового контроля;

зависимость контрольно-счетного органа от иных органов местного самоуправления;

проведение проверки бюджетной отчетности главных администраторов средств бюджета в сжатые сроки;

отсутствие или ограниченный доступ к информационным системам;

отсутствие единого подхода к оценке финансового контроля;

неравномерная нагрузка и низкая штатная численность контрольно-счетных органов.

Слайд 7

Рассмотрим отдельные проблемы муниципального финансового контроля на примере Республики Хакасия.

Систему административно-территориального устройства Республики Хакасия составляет совокупность 99 административно-территориальных единиц, включающих в себя 5 городских округов, 8 муниципальных районов и 86 поселений.

Слайд 8

Контрольно-счетные органы на сегодняшний день созданы в 13 муниципальных образованиях Республики Хакасия на уровне городских округов и муниципальных районов, которые в том числе охватили внешним муниципальным финансовым контролем 71 поселение посредством заключения соглашений о передаче им соответствующих полномочий представительными органами поселений.

На данный момент не охвачено муниципальным финансовым контролем 28 поселений республики.

Слайд 9

В связи с изменениями, внесенными в Федеральный закон № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» мы

инициировали внесение аналогичных изменений в Закон Республики Хакасия о передаче Контрольно-счетной палате республики полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля, в случае:

1) отсутствия в соответствующем муниципальном образовании контрольно-счетного органа;

2) отсутствия заключенного соглашения о передаче контрольно-счетному органу муниципального района полномочий контрольно-счетного органа поселения по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля.

В Контрольно-счетную палату Республики Хакасия поступило 1 официальное обращение о передаче полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля от представительного органа Пуланкольского сельсовета и 1 устное обращение города Сорска, где был ранее создан и функционировал контрольно-счетный орган. Со следующего года будем осуществлять и муниципальный финансовый контроль, вследствие чего возникает вопрос удаленного доступа к информационным системам муниципальных образований, а также об установлении дополнительной штатной численности палаты, что проблематично при нашем крайне дефицитном бюджете.

Слайд 10

Количество реализуемых региональных проектов по муниципальным образованиям Республики Хакасия увеличивается из года в год. Так, в 2018 году принимали участие 13 муниципальных образований из 99, то в 2020 году уже 38, объемы средств местных бюджетов на софинансирование региональных проектов также значительно увеличиваются практически в 5 раз (с 565 млн. рублей до 2 миллиардов 783 млн. рублей), что соответственно влияет на нагрузку контрольно-счетных органов по осуществлению финансового контроля.

Слайд 11

Поэтому, особенно в 2020 году, мероприятия по контролю за состоянием реализации региональных проектов нашли отражение в планах работы практически всех МКСО республики. Проведено 14 контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, связанных с состоянием исполнения муниципальных программ в рамках соответствующих региональных проектов, в том числе 2 совместных с Прокуратурой республики. Кроме того, в планы работы включены мониторинги состояния исполнения региональных проектов на местах, преимущественно за 1 полугодие и за год.

Во всех контрольно-счетных органах муниципальных образований отдельным разделом в заключении на внешнюю проверку годового исполнения бюджета проводится оценка состояния реализации региональных проектов.

Слайд 12

Контрольно-счетной палатой Республики Хакасия в целях проведения мониторинга региональных проектов на территории республики направлено обращение в Минфин Хакасии о предоставлении доступа к формам бюджетной отчетности муниципальных образований в программном комплексе «Свод-СМАРТ».

Вместе с тем, и у контрольно-счетных органов муниципальных образований сохраняется проблемный вопрос доступа к информационным системам. Только 50% МКСО имеют самостоятельный доступ в режиме просмотра в системе «Электронный бюджет» и к Единой информационной системе в сфере закупок, а открытый доступ к программным продуктам финансовых органов муниципалитетов имеют единицы.

В действующей редакции Федерального закона 6-ФЗ отмечается, что должностные лица контрольно-счетных органов имеют право на ознакомление с информацией, касающейся финансово-хозяйственной деятельности объектов контроля и хранящейся в электронной форме в базах данных проверяемых органов и организаций. Однако для финансовых органов муниципальных образований отсутствует законодательно

установленная обязанность предоставления доступа к программному ресурсу, используемому при составлении и исполнении бюджета, что позволяет им не предоставлять контрольно-счетным органам доступ к своим электронным базам.

Законодательно установленная обязанность финансового органа муниципального образования предоставлять контрольно-счетным органам доступ к используемым программным продуктам устранил возникшую и нерешающуюся в течение длительного периода времени проблему, поэтому надеемся на принятие Федерального закона о внесении изменений в 6-ФЗ, именно в части предоставления необходимого для реализации полномочий постоянного доступа к государственным и муниципальным информационным системам.

Слайд 13

На полноту информационной обеспеченности влияет и слабая техническая оснащенность муниципальных контрольно-счетных органов республики, которые располагают технически и морально устаревшим оборудованием, не позволяющим эффективно использовать современные программные продукты. Что сказывается, в том числе и на проведение внешней проверки бюджетной отчетности главных администраторов средств местного бюджета, в сжатые сроки.

Таким образом, фактически анализироваться могут только данные годовых отчетов главных администраторов бюджетных средств, как правило, являющихся ответственными исполнителями муниципальных программ, которые на данном этапе не подтверждаются данными бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности, а также данными статистической отчетности, в результате чего выводы, сделанные контрольно-счетным органом, будут весьма ограниченными. Данная проблема не устранима в рамках действующего правового поля.

Это, безусловно, для контрольно-счетных органов сдерживающий фактор в написании по итогам проверки вывода об эффективном

использовании бюджетных средств, потому что раскрытие данного вопроса в ходе конкретного контрольного мероприятия предполагает и требует сбора большого объема доказательств, подтверждающих эффективное или неэффективное использование бюджетных средств.

Основной объективной проблемой при организации контроля за состоянием исполнения мероприятий региональных проектов и соответствующих муниципальных программ, является штатная численность контрольно-счетных органов, и даже в городах она составляет 1-2 человека.

Слайд 14

Таким образом, с учетом кадровой и материально-технической обеспеченностью контрольно-счетных органов, особенно в сельских районах, им очень сложно организовать системный и полноценный контроль за реализацией национальных проектов на местах.

Кроме проблем организационного и информационного характера имеются и проблемы методологического характера. Практически, процесс наработки опыта, формирования собственных методик и инструментов анализа у муниципальных контролеров осуществляется только в ходе проведения совместных с региональными контрольно-счетными органами мероприятий, чаще всего в формате мониторингов исполнения нацпроектов и немногих мероприятий целевой направленности по конкретным проектам.

Сегодня мы можем сказать о самых различных по своей целевой тематике контрольных мероприятиях как запланированных к проведению, так и уже проведенных, из которых усматривается отсутствие унифицированного подхода к проведению проверок, несовершенство информационного обеспечения контрольной деятельности в этом направлении, а в отдельных случаях, отсутствие инициативы самих контрольно-счетных органов в получении систематической соответствующей информации о состоянии реализации проектов от ответственных распорядителей бюджетных средств, неурегулированность методического

обеспечения вопросов контроля за национальными проектами на местном уровне.

Слайд 15

Таким образом, назрела необходимость обеспечения взаимосвязей, координации и организации эффективного взаимодействия при осуществлении контрольной деятельности между органами государственного финансового контроля, главными распорядителями бюджетных средств и иных участников бюджетного процесса на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации, для чего представляется целесообразным создание единой модели государственного финансового контроля.

Основной акцент при осуществлении государственного (муниципального) финансового контроля, должен быть сделан на минимизацию рисков совершения нарушений в бюджетной сфере и предотвращение нанесения ущерба государству. Необходимо сделать так, чтобы эти нарушения вообще не возникали.

Соответственно, формируемая модель государственного финансового контроля должна обеспечивать на всех уровнях бюджетной системы своевременное выявление рисков совершения нарушений законодательства и их устранение, а также позволять эффективно управлять бюджетными рисками.

Таким образом, мы получим логически завершенную модель государственного финансового контроля, включающую абсолютно все органы финансового контроля — от высшего органа государственного аудита до органов внутреннего финансового контроля учреждений и организаций, использующих бюджетные средства, осуществляющих свою деятельность как единый слаженный механизм на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации. Реализация данной модели позволит значительно повысить эффективность контроля за использованием бюджетных средств, в том числе за счет исключения избыточного и дублирующего контроля, обеспечения единой направленности деятельности

всех контрольных органов, а также оптимизации расходов на осуществление контрольной деятельности ресурсов и сокращения нагрузки на объекты контроля в финансово-бюджетной сфере.