

ПРИНЦИП 7 РУКОВОДСТВА ДЛЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НЕЗАВИСИМЫХ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВНЕШНЕГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ (АУДИТА)

ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ В РОССИИ

Чегринец Е.А.
Аудитор Контрольно-счетной палаты Москвы

Принцип 7

Достаточно широкие полномочия и полная самостоятельность – в отношении целей, вопросов, концепции, времени и методов контроля (аудита) – при осуществлении КСО своих функций.

Правовое регулирование

- Основы полномочий региональных контрольно-счетных органов (КСО), а также основы планирования и проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий закреплены в Федеральном законе от 07.02.2011 № 6-ФЗ *«Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»*;
- Для каждого КСО эти вопросы более подробно раскрыты в региональных законах. Например, в Законе города Москвы от 30.06.2010 № 30 *«О Контрольно-счетной палате Москвы»* или Законе Санкт-Петербурга от 13.07.2011 № 455-85 *«О Контрольно-счетной палате Санкт-Петербурга»*.

Контроль за государственными финансами. Расходы

В России КСО имеют полный объем полномочий для контроля за всеми расходами бюджетных средств и средств внебюджетного территориального фонда.

Бюджетный кодекс Российской Федерации не допускает аккумуляции бюджетных средств в иных фондах.

Контроль за государственными финансами. Расходы

Так, одной из целей деятельности Контрольно-счетной палаты Москвы является контроль правомерности, результативности и эффективности исполнения бюджета города Москвы и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда города Москвы.

Контроль за государственными финансами. Расходы

Для достижения этой цели КСП Москвы обладает полномочиями по проведению:

- проверок и обследований реализации государственных и иных программ города Москвы;
- проверок и обследований правомерности и эффективности использования бюджетных средств и субсидий из бюджета города Москвы органами государственной власти и иными государственными органами города Москвы и организациями, а также проверок и обследований финансово-хозяйственной деятельности органов государственной власти и иных государственных органов города Москвы и учреждений города Москвы;
- проверок и обследований правомерности и эффективности использования средств бюджета города Москвы и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда города Москвы;
- проверок и обследований использования субвенций, субсидий, иных межбюджетных трансфертов и бюджетных кредитов из бюджета города Москвы бюджетам внутригородских муниципальных образований в городе Москве.

Контроль за государственными финансами. Доходы и государственный долг

У КСО имеются все полномочия для контроля за неналоговыми доходами бюджетов, а также за управлением государственным долгом.

Контроль за налоговыми доходами ограничен, поскольку КСО не имеют доступа к налоговой тайне.

В то же время, КСО оценивают объем налоговых доходов при экспертизе проекта бюджета, а также осуществляют оценку эффективности предоставления налоговых и иных льгот.

Контроль за отчетностью

Основа – требования Бюджетного кодекса Российской Федерации о проведении КСО ежегодной внешней проверки отчета об исполнении бюджета региона на основе внешней проверки отчетов об исполнении бюджета главными администраторами бюджетных средств.

Так, для выполнения этого требования Счетная палата Владимирской области осуществляет:

- внешнюю проверку годового отчета об исполнении областного бюджета, годового отчета об исполнении бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования Владимирской области;
- контроль за достоверностью, полнотой и соответствием нормативным требованиям составления и представления бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств, квартального и годового отчетов об исполнении бюджета.

Контроль за использованием государственной собственности

Федеральное законодательство предусматривает контроль КСО за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в государственной собственности.

Во многих субъектах Российской Федерации эти полномочия КСО более широки.

Контроль за использованием государственной собственности

Так КСП Москвы обладает полномочиями по контролю за правомерностью и эффективностью управления собственностью города Москвы.

Кроме того, она наделена полномочиями осуществлять контроль за состоянием и использованием объектов имущественной казны, поступлениями в бюджет города Москвы доходов от использования объектов имущественной казны города Москвы и расходования средств бюджета города Москвы на ее содержание.

Контроль за деятельностью государственных предприятий

Такой контроль предусмотрен как федеральным, так и региональным законодательством.

Например, в соответствии с региональным законодательством Контрольно-счетная палата Тверской области осуществляет внешний государственный финансовый контроль в отношении унитарных предприятий Тверской области.

Контроль за деятельностью государственных предприятий

Право КСО на контроль за иными предприятиями (прежде всего, акционерными обществами), чье правовое положение регулируется гражданским правом, с участием государственных или муниципальных властей, ограничено.

Осуществляется:

- в рамках контроля за использованием государственного имущества (как контроль за управлением соответствующими долями и пакетами акций);
- в рамках контроля за бюджетными средствами, включая инвестиции, предоставленными таким предприятиям;
- в рамках контроля за использованием предприятиями имущества, находящегося в государственной собственности субъекта Российской Федерации.

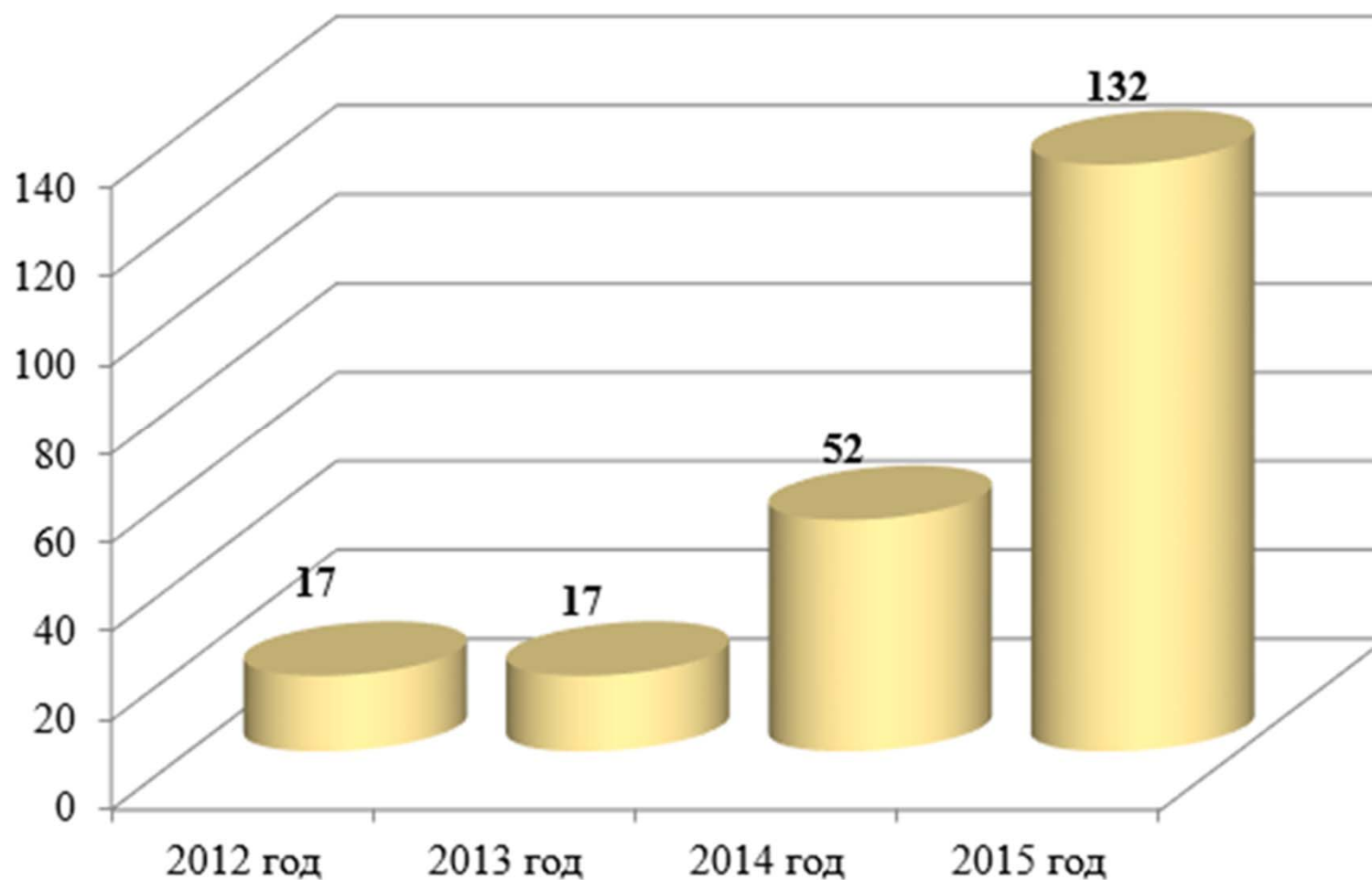
Полномочия по составлению протоколов об административных правонарушениях

В последние годы (особенно с 2013 года) КСО получили полномочия по составлению протоколов об административных правонарушениях.

Составы правонарушений можно разделить на 6 групп:

- Нецелевое использование бюджетных средств;
- Нарушения, связанные с предоставлением и возвратом бюджетных кредитов;
- Нарушения условий предоставления межбюджетных трансфертов, инвестиций, субсидий;
- Нарушения, связанные с составлением и предоставлением бюджетной отчетности;
- Нарушения порядка формирования и финансового обеспечения государственного задания;
- Иные нарушения, включая: при погашении и обслуживании госдолга, нарушения порядка принятия бюджетных обязательств.

Полномочия по составлению протоколов об административных правонарушениях. Пример КСП Ростовской области



Ограничения

В федеральном законодательстве содержится лишь требование объективности в изложении результатов контрольных мероприятий КСО.

В ряде региональных законов содержатся прямые запреты на наличие политических оценок в отчетах КСО.

Например:

- Законодательство Тверской области устанавливает, что заключения КСО этого региона «не могут содержать политических оценок решений, принимаемых органами государственной власти Тверской области»;
- Законодательство города Москвы определяет, что документы КСО, оформляемые по результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, не должны содержать политических оценок решений, принимаемых органами государственной власти и иными государственными органами города Москвы, органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве.

Планирование КСО своей деятельности

В соответствии с федеральным законодательством КСО самостоятельно разрабатывают и утверждают планы своей работы.

Так, Контрольно-счетная Палата Москвы самостоятельно разрабатывает и утверждает план своей работы с учетом результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в целях обеспечения всестороннего и систематического внешнего государственного финансового контроля, выполнения требований федерального законодательства и законодательства города Москвы.

Планирование КСО своей деятельности

Некоторые региональные законы предусматривают минимальную частоту проведения контрольных мероприятий в одних и тех же организациях.

Например, Контрольно-счетная палата Ростовской области проводит контрольные мероприятия по использованию бюджетных средств и средств межбюджетных трансфертов, предоставленных из областного бюджета бюджетам муниципальных образований, расположенных на территории Ростовской области, главными распорядителями бюджетных средств или соответствующими муниципальными образованиями не реже одного раза в два с половиной года.

Планирование КСО своей деятельности

Федеральное и региональное законодательство предусматривает обязательное включение в план работы КСО поручений региональных законодательных органов и поручений и запросов глав регионов.

Но даже в этом случае выборе целей и вопросов в рамках данных контрольных мероприятий, составление их рабочих программ, выбор времени проведения контрольных мероприятий, проведение контрольных мероприятий и подготовка отчетов по результатам контрольных мероприятий остаются в исключительной компетенции КСО.

Консультации с контролируруемыми органами и организациями

Большинство КСО практикуется проведение консультаций к проверяемыми органами и организациями по результатам проведенных контрольных мероприятий и о наилучших путях реализации корректирующих действий.

Например, внутренние документы Контрольно-счетной палаты Москвы предписывают лицам, участвующим в контрольном мероприятии *«строить отношения с руководством проверяемых органов и организаций на основе взаимного доверия и уважения, проводить встречи для обсуждения вопросов, возникающих в ходе проведения контрольного мероприятия, а также подведения ее итогов. Выводы и рекомендации по результатам контрольного мероприятия руководителем контрольного мероприятия или по его поручению руководителем рабочей группы обсуждаются с руководителем проверяемого органа или организации»*.

Экспертиза проектов законов и иных нормативных правовых актов

Большой блок полномочий региональных КСО – экспертиза проектов нормативных правовых актов. Результаты экспертизы – не обязательные.

Позволяет предотвращать нарушения при исполнении бюджета, а также незаконное и неэффективное расходование бюджетных средств, а также незаконное и неэффективное использование государственного имущества.

Экспертиза проектов законов и иных нормативных правовых актов

Большой блок полномочий региональных КСО – экспертиза проектов нормативных правовых актов. Результаты экспертизы – не обязательные.

Позволяет предотвращать нарушения при исполнении бюджета, а также незаконное и неэффективное расходование бюджетных средств, а также незаконное и неэффективное использование государственного имущества.

Экспертиза проектов законов и иных нормативных правовых актов

Так Контрольно-счетная палата Москвы проводит экспертизу:

- проектов законов и иных нормативных правовых актов города Москвы, устанавливающих расходные обязательства города Москвы, включая государственные программы города Москвы, а также связанных с формированием и использованием средств бюджета города Москвы, бюджета территориального государственного внебюджетного фонда города Москвы и иных объектов собственности города Москвы;
- экспертизу проектов законов города Москвы о бюджете города Москвы, бюджете территориального государственного внебюджетного фонда города Москвы и вносимых в них изменений.

Экспертиза проектов законов и иных нормативных правовых актов

При проведении экспертиз важным является минимизация вмешательства в деятельность и сферу ответственности органов исполнительной власти.

Поэтому КСП Москвы проводит экспертизу всех проектов законов, но...

Не всех проектов нормативных правовых актов города Москвы, устанавливающих расходные обязательства города Москвы, а также связанных с формированием и использованием средств бюджета города Москвы, бюджета территориального государственного внебюджетного фонда города Москвы и иных объектов собственности города Москвы.

Экспертиза проектов законов и иных нормативных правовых актов

На экспертизу направляются только проекты:

- постановлений Правительства Москвы, утверждающих государственные программы города Москвы и вносимые в них изменения;
- постановлений Правительства Москвы, устанавливающих общие требования к порядку составления, исполнения, контроля за исполнением и формированием отчетности об исполнении государственных программ города Москвы;
- постановлений Правительства Москвы, устанавливающих общие требования к порядку составления, исполнения, контроля за исполнением и формированием отчетности об исполнении бюджета города Москвы, бюджета территориального государственного внебюджетного фонда города Москвы;
- постановлений Правительства Москвы, устанавливающих общие требования к порядку формирования, использования, учета, контроля за использованием и формированием отчетности об использовании объектов собственности города Москвы).