

ОТДЕЛЕНИЕ СОВЕТА КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНЫХ ОРГАНОВ ПРИ СЧЕТНОЙ
ПАЛАТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СИБИРСКОМ ФЕДЕРАЛЬНОМ ОКРУГЕ

**О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНЫХ
ОРГАНОВ В УСЛОВИЯХ ИЗМЕНЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПЕРЕХОДА НА
ПРОГРАММНЫЙ БЮДЖЕТ**

**Сборник материалов межрегионального совещания руководителей
контрольно-счетных органов отделения Совета контрольно-счетных
органов при Счетной палате Российской Федерации в
Сибирском федеральном округе**



17 марта 2015 года
Новосибирск

Содержание

Приветствие участникам межрегионального совещания на тему «О деятельности контрольно-счетных органов в условиях изменения федерального законодательства и перехода на программный бюджет» председателя Счётной палаты Российской Федерации Т. А. Голиковой	4
Вступительное слово председателя Отделения Совета контрольно-счётных органов при Счётной палате Российской Федерации в Сибирском федеральном округе – председателя Контрольно-счётной палаты Новосибирской области Е. А. Гончаровой	6
Губернатор Новосибирской области В. Ф. Городецкий	8
Председатель Законодательного Собрания Новосибирской области И. Г. Мороз	10
Аудитор Счётной палаты Российской Федерации Ю. В. Росляк «Актуальные вопросы взаимодействия Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов регионов в сфере контроля за реализацией бюджетной политики в современных условиях»	12
Заместитель Председателя Правительства Новосибирской области – министр финансов и налоговой политики Новосибирской области В. Ю. Голубенко «О характере межбюджетных отношений в Новосибирской области»	18
Член Президиума Совета контрольно-счётных органов при Счётной палате Российской Федерации – директор Департамента организации и осуществления внешних связей Счётной палаты Российской Федерации «Об основных направлениях деятельности Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации в 2015 году»	26
Председатель Счётной палаты Красноярского края Т. А. Давыденко «Основные направления развития межбюджетных отношений на примере Красноярского края»	31
Председатель Контрольно-счётной палаты Иркутской области И. П. Морохоева «Основные аспекты эффективности расходования бюджетных средств, направляемых из бюджета Иркутской области на строительство и реконструкцию объектов социальной сферы и жилищно-коммунального хозяйства»	36
Председатель Контрольно-счётной палаты Республики Хакасия О. А. Лях «Отдельные вопросы анализа финансово-экономического обоснования программных средств на развитие инфраструктуры жилищно-коммунального хозяйства»	41
Председатель Счётной палаты Республики Бурятия Е. В. Пегасов «О ходе мониторинга проведения контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации финансово-экономической экспертизы государственных программ субъектов Российской Федерации»	46
Председатель Контрольно-счётной палаты Челябинской области Э. Н. Тарасов «Формирование системы финансового контроля в Челябинской области в условиях изменения федерального законодательства и перехода на программный бюджет»	53

Председатель Счётной палаты Ульяновской области И. И. Егоров «О проблемах использования Классификатора нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного аудита (контроля)»	57
Председатель Контрольно-счётной палаты Томской области А. Д. Пронькин «Внесение изменений в Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» как одно из направлений совершенствования нормативного правового регулирования деятельности контрольно-счетных органов»	60
Заключительное слово председателя Отделения Совета контрольно-счётных органов при Счётной палате Российской Федерации в Сибирском федеральном округе – председателя Контрольно-счётной палаты Новосибирской области Е. А. Гончаровой	64
Решение межрегионального совещания Отделения Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации в Сибирском федеральном округе «О деятельности контрольно-счетных органов в условиях изменения федерального законодательства и перехода на программный бюджет».	65



Участникам межрегионального совещания на тему «О деятельности контрольно-счетных органов в условиях изменения федерального законодательства и перехода на программный бюджет»

От имени членов Коллегии Счетной палаты Российской Федерации и от себя лично приветствую участников межрегионального совещания.

Сегодня вам предстоит обсудить широкий спектр вопросов, связанных с переходом на программно-целевой принцип формирования бюджета субъекта Российской Федерации и проведением экспертизы государственных программ, обменяться опытом работы в условиях изменения федерального законодательства.

Убеждена, что особое внимание на совещании будет уделено необходимости синхронизации деятельности органов внешнего государственного финансового контроля с реализацией региональных планов обеспечения устойчивого развития экономики и социальной стабильности в текущем году. Перед контрольно-счетными органами стоит непростая задача – провести глубокий анализ осуществления антикризисных мероприятий и соотнести их с государственными программами субъектов Российской Федерации. Успешное выполнение этой работы, несомненно, будет способствовать повышению эффективности бюджетных расходов и решению долгосрочных задач социально-экономического развития страны в условиях ограниченных финансовых ресурсов.

Символично, что сегодняшнее совещание проходит в Новосибирске – городе, который является крупнейшим научным, промышленным и деловым центром не только Сибири, но страны в целом.

Отдельно хотела бы отметить положительную роль отделения Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации в Сибирском федеральном округе при рассмотрении актуальных вопросов внешнего финансового контроля, а также тот факт, что участие аудиторского корпуса Счетной палаты Российской Федерации в таких мероприятиях стало традицией.

Желаю вам, уважаемые коллеги, плодотворной работы и содержательных дискуссий.

Председатель Счетной палаты Российской Федерации
Татьяна Алексеевна Голикова



**Вступительное слово председателя Отделения Совета
контрольно-счётных органов при Счётной палате Российской
Федерации в Сибирском федеральном округе-председателя
Контрольно-счётной палаты Новосибирской области
Елены Анатольевны Гончаровой**

Доброе утро, уважаемые коллеги!

Рада вас приветствовать в Новосибирске, на нашей сибирской земле. В соответствии с планом работы Совета контрольно-счётных органов при Счётной палате Российской Федерации было принято решение о проведении в городе Новосибирске межрегионального совещания руководителей контрольно-счётных органов Сибирского федерального округа.

В работе совещания принимают участие: Губернатор Новосибирской области В. Ф. Городецкий; председатель Законодательного Собрания Новосибирской области И. Г. Мороз; аудитор Счётной палаты Российской Федерации Ю. В. Росляк, заместитель Председателя Правительства Новосибирской области – министр финансов и налоговой политики Новосибирской области В. Ю. Голубенко; наш коллега – директор Департамента организации и обеспечения внешних связей Счётной палаты Российской Федерации – член Президиума Совета контрольно-счётных органов при Счётной палате Российской Федерации Н. В. Парузин; присутствуют руководители контрольно-счётных органов всех субъектов Российской Федерации, входящие в

Сибирский федеральный округ и руководители муниципальных контрольно-счётных органов Новосибирской области и Сибири. Также присутствуют наши коллеги из других регионов.

Мы решили провести это совещание совместно с представительством Союза муниципальных контрольно-счётных органов, председатель отделения Союза в Сибирском федеральном округе-председатель Контрольно-счётной палаты города Новосибирска Г. И. Шилохвостов присутствует в зале.

Цель нашего совещания не только в том, чтобы обсудить проблемы и вопросы, возникающие при работе в условиях изменения федерального законодательства и перехода на программный бюджет, но и обменяться мнениями и опытом правоприменительной практики с целью повышения качества контрольной и экспертно-аналитической деятельности контрольно-счётных органов и эффективности внешнего финансового контроля.



**Губернатор Новосибирской области
Владимир Филиппович Городецкий**

Добрый день, уважаемые коллеги, участники совещания, уважаемый Юрий Витальевич!

Я рад вас всех приветствовать сегодня здесь, на территории нашей Новосибирской области. Видимо не только в силу того, что мы являемся центром Сибирского федерального округа, но и более удобным по логистике для других территорий, здесь, на территории города Новосибирска очень часто, поверьте, проходят аналогичные советы, совещания, «круглые столы» с нашими коллегами из других территорий. Я, поверьте, очень высоко ценю этот факт, потому что вижу, прежде всего, практическую значимость всех этих мероприятий. Когда встречаются коллеги, встречаются профессионалы, всегда получается выверенный диалог, диалог о проблемах, диалог-обмен опытом о практике реализации тех проблемных вопросов, в ходе которого мы всегда взаимно обогащаемся, сами делимся своим опытом, но в то же время имеем возможность увидеть, услышать опыт других коллег, других территорий, чтобы эффективно его реализовывать. Поэтому с удовольствием поддержали инициативу по проведению этого межрегионального совещания, и мы рады вас приветствовать и видеть в Новосибирской области.

Убеждён, поверьте, что сегодня будет очень интересный диалог, поскольку и главная тема обозначена – это совершенствование работы контрольно-счётных орга-

нов в условиях изменения федерального законодательства и главное – такой целевой задачи, которую мы сегодня все вместе решаем, – переход на программный бюджет. Я вижу большую перспективу в этом направлении – в программном бюджете, потому что это направление не одного дня. Это придаёт явно выверенный, более целевой характер достижения целей в рамках тех, к сожалению, скудных наших бюджетных возможностей.

В то же время есть и минусы, которые надо переживать, надо находить решения. Минусы я вижу в том, что при этом подходе при сегодняшней ситуации сдерживается оперативность нашей работы, ведь порой приходится принимать решения о финансировании самых маленьких мероприятий, но без внесения изменений в программу, а это целая процедура согласования, их финансирование невозможно. Но, тем не менее, я думаю, что нужно искать пути, как эту оперативность повысить.

Я 14 лет до этого работал мэром города Новосибирска, поверьте, всегда ощущал конструктивное взаимодействие с Контрольно-счётной палатой города Новосибирска и сегодня ощущаю такое же взаимодействие здесь, на уровне субъекта Федерации, это эффективное взаимодействие, когда мы друг другу помогаем видеть те несовершенства, те отклонения, которые порой допускаются, и найти пути повышения эффективности бюджетных возможностей – ну нет более чистой задачи, которую мы сегодня решаем. Тем более это актуально в сегодняшнее время.

Я убеждён, что сегодняшнее мероприятие не повод говорить о трудностях, а повод искать новые пути прорывного развития, новых технологий, нового роста точек экономики наших регионов. И вот здесь, как никогда, велика роль контрольно-счётных органов, которые помогают нам, органам исполнительной власти, видеть те направления, которые можно эффективнее реализовывать с точки зрения бюджетных расходных полномочий и решение других целевых задач.

Поэтому я рад вас видеть в нашем городе, хочу пожелать хорошего эффективного разговора, убеждён, что мы обогатим друг друга.

Желаю вам успехов!



**Председатель Законодательного Собрания Новосибирской области
Иван Григорьевич Мороз**

Добрый день, уважаемые друзья!

Я рад приветствовать от имени своих коллег всех участников совещания контрольно-счетных органов. Я думаю, вы не пожалели, что приехали к нам в Новосибирск на это совещание, эта площадка – Контрольно-счетные палаты Новосибирской области и города Новосибирска, являются одними из лучших в России. На протяжении многих лет мы в авангарде в Счетной палате России и входим в общественные структуры Счетной палаты России. Я думаю, у нас будет чему поучиться.

Я хотел сказать, что несколько лет назад, при принятии решения депутатским корпусом о создании Контрольно-счетной палаты Новосибирской области, я думаю, мы не ошиблись. Были суждения с сомнениями в необходимости создания дополнительного органа. Но теперь мы явно убедились, что моими коллегами, депутатами, было принято правильное решение и сегодня Контрольно-счетная палата Новосибирской области может гордиться тем, что очень много сделано и возвращено средств в бюджет, выявлено фактов неэффективного и неправильного использования средств бюджета. На протяжении этих лет существует стабильность работы контрольно-счётных органов.

Депутаты всегда уделяют пристальное внимание работе Контрольно-счетной палаты области, все материалы, которые палата выдает Губернатору и в Законода-

тельное Собрание передаются для обсуждения, не только в профильные комитеты, некоторые материалы обсуждаются на депутатских слушаниях, передаются на суд общественности. Все, кто в Сибирском Федеральном округе работает, знают об итогах работы палаты, на сайтах и в средствах массовой информации читают. Эта работа, в какой-то степени, позволяет дополнительно пополнять бюджет теми средствами, которые образно говоря, были направлены «не туда».

Хотелось бы сказать, что в нынешних условиях перехода на формирование бюджета по государственным программам работа контрольно-счетных органов особенно актуальна. Мы, прежде чем делать анализ бюджета и проверять его исполнение, вместе, депутатский корпус, Контрольно-счётная палата Новосибирской области проводим анализ государственных программ. По-моему, сегодня уже не столь актуальны случаи, когда в ходе своей работы контрольно-счетные органы устанавливают факты хищений или чего-то подобного. Сегодня актуально установить насколько эффективно использованы средства бюджета. Потому что при наличии дефицита бюджета эффективность, прежде всего, играет первостепенное значение.

Я хотел бы вам пожелать конструктивной работы и я надеюсь, что вы, посмотрев организацию работы на базе нашей областной Контрольно-счетной палаты что-то возьмете для себя, и поделитесь теми хорошими моментами, которые есть у вас в регионе. Мы готовы их принять и в работе использовать.

Спасибо.



**Аудитор Счётной палаты Российской Федерации
Юрий Витальевич Росляк**

«Актуальные вопросы взаимодействия Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов регионов в сфере контроля за реализацией бюджетной политики в современных условиях»

Уважаемые коллеги!

Благодарю за возможность выступить перед столь представительной аудиторией.

Я возглавляю наиболее близкое к нашим коллегам аудиторское направление, а именно направление по экспертно-аналитической и контрольной деятельности в области средств межбюджетных трансфертов бюджетам регионов и муниципальных образований, а также расходования средств на ЖКХ и региональные инвестиции.

Я думаю, что сегодня необходимо обменяться мнениями по следующим актуальным моментам.

Во-первых, это – проблематика современного этапа работы Счетной палаты РФ и КСО регионов, задачи предстоящего периода в непростых для нашей страны экономических условиях. О каких «вызовах» идет речь?

Ситуация непростая. В соответствии с поставленной Президентом задачей и поручениями ГосДумы, на Счетную палату возложен мониторинг выполнения Плана анти-кризисных мер в 2015 году (утвержденного распоряжением Правительства № 98-р).

В настоящее время по поручению Президента Счетная палата откорректировала план контрольных и экспертно-аналитических мероприятий на 2015 год, синхронизируя его с реализацией правительственного антикризисного плана. Особое внимание уделено взаимодействию и организации совместной работы с КСО регионов.

Особенно важна слаженная совместная работа и оперативное взаимодействие федеральных и региональных органов власти (что подчеркнул Президент), а также контрольных органов по реализации мероприятий Плана антикризисных мер и аналогичных региональных планов в 2015 году. Нельзя допустить снижения социальной защищенности граждан, существующих социальных обязательств и гарантий. Меры должны быть оперативными и эффективными.

Кроме того по результатам совместной Коллегии 26 февраля Президентом дано поручение Счетной палате провести совместно с КСО регионов оценку эффективности использования финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам субъектов, а также ее влияния на сбалансированность региональных бюджетов, на объем и структуру гос.долга субъектов. В настоящее время активно прорабатывается алгоритм совместной работы.

В 2015 году запланировано проведение совместных контрольных мероприятий с региональными КСО: в Республике Саха (Якутия), Московской, Ульяновской, Астраханской, Брянской областях, Камчатском крае.

С 2015 года начал действовать «Портал Счетной палаты и контрольно-счетных органов Российской Федерации» в сети Интернет (portalkso.ru), который нами планируется использовать для организации on-line взаимодействия с КСО.

Во-вторых, на фоне проявления кризисных явлений наблюдается обострение проблемы несбалансированности региональных бюджетов.

Сейчас Счетной палатой заканчивается работа по подготовке проекта заключения на законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон о федеральном бюджете на 2015-2017 годы». В частности, нами отмечены следующие «болевы точки»:

1. В материалах к законопроекту отсутствует объективная и достоверная оценка изменения ожидаемого исполнения консолидированных бюджетов субъектов в 2015 году, которая должна являться одним из оснований изменения распределения объемов межбюджетных трансфертов. Важно учитывать не общий объем консолидированного бюджета, а учесть риски неблагоприятного периода, характерные для каждой территории, для конкретных бюджетов субъектов.

Справочно: Исполнение консолидированных бюджетов субъектов за 2014 год сложилось по доходам в сумме 8,9 трлн. рублей, по расходам – в сумме 9,3 трлн. рублей, дефицит составил 447,8 млрд. рублей. С дефицитом исполнены бюджеты 74 регионов.

По-прежнему остается актуальной задача проведения оценки действующих полномочий субъектов и муниципальных образований в целях определения реальной потребности средств для их финансового обеспечения исходя из реальных оценок собственных доходов территорий.

В области межбюджетных отношений необходимо продолжить работу по достижению оптимального баланса между справедливым выравниванием бюджетной обеспеченности и поддержки имеющихся «точек экономического роста», созданием

стимулов для продолжения его роста и увеличения налогового потенциала субъектов и муниципальных образований и снижению уровня их финансовой зависимости от центра.

2. Межбюджетные трансферты субъектам в законопроекте снижены на сумму 148,7 млрд. рублей, или на 9,4 %. Столь значительное сокращение, а также предоставление дополнительных бюджетных кредитов на погашение задолженности по «коммерческим» кредитам (+ 160,0 млрд. рублей к первоначальному объему 150 млрд. рублей) не в полной мере решит проблему сбалансированности региональных бюджетов, может привести к увеличению их долговой нагрузки, росту расходов на обслуживание госдолга, усилению дифференциации в уровне бюджетной обеспеченности между субъектами.

Справочно: Сохраняется тенденция увеличения первоначально запланированных федеральным законом о бюджете объемов бюджетных кредитов регионам (в 2013 году – в 2,1 раза, в 2014 году – в 3,1 раза, в 2015 году – в 2,1 раза).

Кроме того, в связи с увеличением объема бюджетных кредитов требуется внесение изменений в правила их предоставления в 2015 году (утверждены постановлением Правительства № 1567), в части реализации субъектами планов обеспечения устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году (т. к. это условие является обязательным).

Гос. долг субъектов по состоянию на 1 января 2015 г. составил 2,1 трлн. рублей и увеличился по сравнению с началом года на 20,2 %.

При этом для регионов соблюдение требования по сохранению дефицита бюджета субъекта на уровне 2015 года и его поэтапное снижение к 1 января 2017 года до 10 %, а также поэтапное сокращение доли долговых обязательств по коммерческим кредитам к 1 января 2017 года до уровня 50 % крайне проблематично.

3. Предусматривается сокращение расходов федерального бюджета на реализацию госпрограмм, направленных на сбалансированное региональное развитие, на сумму 82,7 млрд. рублей. При этом оценка влияния сокращения на достижение целей и показателей программ в составе материалов к законопроекту отсутствует (т. е. не решена задача по координации государственного стратегического управления и мер бюджетной политики (статья 8 172-ФЗ);

4. Выявлены риски недостижения целей ряда майских указов Президента:

600-того Указа – в случае сокращения расходов на имущественный взнос в Фонд ЖКХ для финансовой поддержки субъектам на 5,1 млрд. рублей (10,0 %). При этом расходы на кап.ремонт МКД в сумме 4,0 млрд. рублей исключены в полном объеме, но должны быть восполнены активным началом работ по кап.ремонту за счет средств граждан-собственников жилья;

Не предусмотрены расходы на финансирование мероприятий по расселению граждан (более 4,5 тыс. человек) из временных помещений, приспособленных для проживания в ходе организации строительства БАМа (Республика Бурятия, Иркутская, Амурская области, Забайкальский край).

597-го Указа – предлагается уменьшить объем дотации на частичную компенсацию доп.расходов на повышение оплаты труда «бюджетникам» на 20,0 млрд. руб-

лей, или на 25 % в связи с оптимизацией. При этом данный Указ является наиболее «затратным» для субъектов (около 40 % финансовых ресурсов, обеспечивающих реализацию всех майских указов Президента);

596-го Указа – в условиях существенного сокращения расходов на реализацию ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года» значительны риски по обеспечению транспортных связей труднодоступных территорий (автодороги и авиационная инфраструктура).

В-третьих, хочу остановиться еще на одном аспекте совместной работы с регионами – разработке новой редакции Бюджетного кодекса.

Нами подготовлен ряд предложений по новой редакции кодекса в части совершенствования межбюджетных отношений:

1. В тексте главы 17 отсутствуют единые термины и определения («правила предоставления межбюджетных трансфертов», «единая методика», «сбалансированность» и целый ряд других, что создает неопределенность и непрозрачность).

2. В данной главе следует отразить нормы в части возможностей и механизмов консолидации субсидий, а также их нормативное закрепление и предсказуемость их предоставления (как минимум на 3-х летний период).

3. Представляется целесообразным из состава межбюджетных трансфертов исключить межбюджетные трансферты бюджетам государственных внебюджетных фондов.

4. Целесообразно исключить из перечня видов межбюджетных трансфертов иные (целевые) межбюджетные трансферты, поскольку бюджетные средства должны предоставляться посредством справедливых и объективно рассчитанных конкретных видов межбюджетных трансфертов, урегулированных прямыми нормами Бюджетного кодекса.

5. Дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов, предоставляемые на основании отдельных решений Президента и (или) Правительства целесообразно выделить в отдельную группу, так как указанные решения могут быть обусловлены различными причинами и определяться исходя из индивидуальных (локальных) проблем регионов и не влиять на объем предоставляемой помощи из федерального центра, распределяемой по единым правилам.

6. Не нашла отражения проблематика, связанная с реальным трехлетним планированием. Так, в части целевых межбюджетных трансфертов, предоставляемых субъектам, следует предусмотреть механизм, в соответствии с которым субсидии, представленные в конце текущего финансового года не могут быть возвращены в федеральный бюджет в начале очередного финансового года при условии их увязки с реализуемыми программными мероприятиями и принятыми бюджетными обязательствами.

7. Кроме того, из новой редакции следует исключить ссылки на субсидии, представленные субъектам из Инвестиционного фонда (ввиду неактуальности) и, одновременно, следует включить и нормативно закрепить используемый в настоящее время механизм «бюджетного аккредитива» как гарантию своевременного и ритмичного получения средств, предусмотренных законом о бюджете.

8. Целесообразно дополнительно проработать вопрос о мерах ответственности за правонарушение в части нецелевого использования бюджетных средств (согласно статье 265), поскольку в результате его совершения конкретными должностными лицами фактически предусматривается применение бюджетной меры принуждения к соответствующему бюджету.

В-четвертых, остановлюсь на проблеме совершенствования процесса предоставления и распределения межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам регионов (в частности, субсидий). Как вы знаете, в сентябре 2014 года принято 999-е постановление Правительства, которым определено, что до 1 января 2015 года федеральным органам власти необходимо было внести в Правительство проекты нормативных правовых актов о внесении изменений в правила предоставления субсидий.

Однако проведенный Счетной палатой анализ показал, что внесение изменений в указанные правила, а также в нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы предоставления субсидий на софинансирование кап.вложений в объекты гос.собственности субъектов не обеспечено в полном объеме. Оформляемые министерствами соглашения различаются значительно по условиям исполнения.

Считаем целесообразным КСО регионов активней включиться в данную работу и совместно с Минфином и федеральными органами представить обзор практики реализации 999-го постановления в части применения правил предоставления и распределения субсидий, а также приведения ранее действующих правил в соответствии с требованиями указанного постановления.

Хочу отметить, что нашим направлением завершается работа по разработке проекта Методических рекомендаций по осуществлению Счетной палатой финансового контроля за формированием, предоставлением, распределением и использованием субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов (местным бюджетам), который в установленном порядке будет внесен на рассмотрение Коллегией Счетной палаты. После их утверждения они будут опубликованы и могут вполне быть использованы КСО для организации встречных проверок на территориях.

Никто не снижает нашей ответственности за повышение эффективности расходования бюджетных средств (в т.ч. на инвестиции и расходы капитального характера), в связи с чем хочу обратить внимание, что в рамках проведения нами в 2014 году контрольных мероприятий выявлены серьезные проблемы, связанные с ценообразованием в строительстве.

Минстрой передал гос.функцию по ведению и формированию реестра сметных нормативов подведомственному ФАУ ФЦЦС. Регламент по данной работе не утвержден. В результате на протяжении более 10 лет новые ФЕР не разрабатывались и не утверждались. Зато утверждено только за последние годы 154 индивидуальных и отраслевых сметных нормативов, применяемых гос.заказчиками и ГК без надлежащей обоснованности и экспертизы. Применение данных сметных нормативов фактически приводит к завышению сметной стоимости в текущих ценах и возникновению доп. расходов федерального и региональных бюджетов.

Процедура ведения федерального реестра сметных нормативов не обеспечивает актуальность, достоверность и защиту информации.

Кроме того, услуга по разработке сметных нормативов – платная (например, стоимость двух – для ГК Росатом и космодрома Восточный составила 944 млн.рублей). При этом Минстроем не принимались меры по снижению стоимости объектов капитального строительства за счет бюджетных средств.

Минстроем также не принимались меры по экспертизе заключения ФАУ ФЦЦС, разрешающего применение индексов изменения сметной стоимости СМР при расчетах по космодрому Восточный (в результате – стоимость возросла на 13,2 млрд. рублей.)

В отсутствие установленных процедур действие индивидуальных сметных нормативов, рассчитанных для локальных условий одних объектов, необоснованно распространялось на другие аналогичные объекты.

Система подлежит серьезному реформированию. Необходимо уйти от параллельных баз данных ФЕР, ТЕР, отраслевых (ведомственные нормы). Должен быть единый гос.ресурс с особенностями территориального пересчета в уровень текущих цен.

По результатам работы Счетной палатой направлено письмо Президенту, даны соответствующие поручения Правительству.

Счетная палата в настоящее время активно включена в данную работу. Уверен, с такой же проблемой сталкиваются и КСО в регионах, в связи с чем, необходимо наладить взаимодействие и совместную работу в данном направлении. Это только часть наиболее острых вопросов, а реальные условия 2015 года могут потребовать решения и других проблем и задач.

Разрешите пожелать нам успехов и поблагодарить за внимание!



**Заместитель Председателя Правительства Новосибирской области
– министр финансов и налоговой политики Новосибирской области
Виталий Юрьевич Голубенко**

«О характере межбюджетных отношений в Новосибирской области»

Уважаемые коллеги!

Позвольте начать со слов благодарности за приглашение принять участие в работе совещания и за возможность выступить перед столь профессиональной аудиторией.

Начну с того, что скажу о тех взаимоотношениях, которые сложились у нас с контрольно-счетными органами и с Контрольно-счётной палатой Новосибирской области, в частности. Эти отношения можно охарактеризовать как взаимодополняющий, взаимовыгодный диалог, который строится не только на сугубо контрольных функциях, направленных на обеспечение эффективности использования бюджетных средств, на предотвращение фактов нецелевого использования, но и, самое важное, на совершенствование методологии организации бюджетных правоотношений внутри региона. Безусловно, я думаю, вы со мной согласитесь, что межбюджетные отношения и в теоретическом, и в практическом аспекте всегда трансформируются, они по существу всегда являются той, я бы сказал, критической основой, которая оценивает адекватность распределения полномочий между уровнями власти и доходами на их реализацию.

Если говорить с региональной точки зрения, то в основе характера межбюджетных отношений, а это и инструментарий, и приоритеты, и ожидание изменений федеральной политики, лежат некоторые обстоятельства, я их разделю условно на 4 группы, умышленно дистанцируясь от формулировок, которые присущи финансистам и от формулировок Бюджетного кодекса. Первая группа обстоятельств – это обстоятельства, связанные с равномерностью распределения экономического потенциала и трудовых ресурсов, а также с возможностями диверсификации экономики и возможностями кооперации. Второе направление – это однородность муниципальных образований, входящих в состав регионов, в состав субъекта Российской Федерации. При этом однородность, как по территории, так и по численности жителей и плотности их проживания. Третье – это, я бы так сказал, преобладание или отличие областного центра внутри региона и районного центра внутри муниципального района по отношению к другим муниципальным образованиям в данном масштабе. И четвёртое направление – это, я бы сказал, глубина передачи полномочий с регионального на муниципальный уровень, и здесь особую роль играет фактор дефицита компетенций.

На сегодняшний день, безусловно, мы рассматриваем межбюджетные отношения, их характер, как с точки зрения взаимодействия с федеральным бюджетом, так и с точки зрения взаимодействия с органами местного самоуправления. По первой части межбюджетных отношений – взаимодействие с федеральным бюджетом, на сегодняшний день, как ни странно прозвучит, в основе лежит изменённая политика предоставления бюджетных кредитов регионам. На сегодняшний день основной характер бюджетных кредитов – это замещение коммерческих заимствований регионов, а также реструктуризация ранее выданных бюджетных кредитов. На сегодняшний день это бюджетных кредитов, предоставленных на развитие дорожного комплекса.

Безусловно, мы понимаем, что эта политика способствует повышению ликвидности банковского сегмента в экономике, потому что увеличивается профиль региональных долгов и по существу снижается нагрузка на банковский сектор со стороны регионов относительно финансирования и рефинансирования государственных долгов. Но, в то же время, условия предоставления этих бюджетных кредитов накладывают достаточно жёсткие требования на субъекты Российской Федерации по ограничению дефицита и государственного долга, при этом, с точки зрения временного плеча, достаточно в непродолжительном периоде времени, то есть к 1 января 2017 года.

Так вот, рассматривая возможность выполнения этих условий, мы должны обращать внимание на два обстоятельства. Это точность прогноза по собственным доходам, на которые сейчас влияют две группы факторов. Первая группа факторов – это изменения федерального налогового законодательства, которые проходили в последние три года. И второе – это изменение внешнеэкономической ситуации, которая повлияла на внутреннюю работу экономики через ограничение доступа российских кредитных организаций к международному финансовому рынку. Ограничение доступности кредитных ресурсов и удорожание их стоимости напрямую влияет на возможности экономики, в том числе и по инвестиционным вложениям.

Когда мы говорим о корректировке налоговой политики, то, безусловно, на временном промежутке с 2012 года мы говорим об изменении исчисления уплаты налога на прибыль, о расширении преференций по налогу на имущество организаций, о дополнительных имущественных, прежде всего, вычетах по налогу на доходы физических лиц. Это изменение режима уплаты налогов, взимаемых в связи с применением упрощённой системы налогообложения, это изменение акцизной налоговой политики и законодательства, регулирующего вопросы производства и реализации подакцизной продукции. Все эти направления, по существу, затрагивают доходную часть региональных бюджетов, но вместе с тем, будучи достаточно новыми, они не позволяли сформировать точный прогноз влияния на исполнение доходной части региональных бюджетов. По существу первые результаты изменения этого законодательства мы оценили по итогам 2013 года, сейчас по итогам 2014 года.

Если мы оцениваем ситуацию в тех условиях, когда формировались эти изменения федерального налогового законодательства, то при условии сохранения, существовавшего на тот момент, инвестиционного роста, эти изменения, безусловно, не повлияли бы существенно на формирование доходной части региональных бюджетов и бюджета Новосибирской области, потому что они перекрылись бы налоговой отдачей от дополнительных инвестиционных вложений.

На протяжении нескольких лет мы наблюдали, что корреляция между динамикой инвестиционных вложений и динамикой платежей по налогу на прибыль достаточно плотная и налог на прибыль, например, по итогам 2012 года в нашем регионе обеспечивал почти 30% собственных доходов областного бюджета. Безусловно, мы понимали, что на сегодняшний день в основе этой политики лежит необходимость снижения импортозависимости, укрепления курса национальной валюты, это, безусловно, изменение, качественное изменение торгового баланса в пользу, я бы сказал, несырьевого экспорта.

Поэтому вопрос создания климата инвестиционного благоприятствования был приоритетен. И на региональном уровне, также понимая, все органы власти принимали законодательство, которое предоставляло определённые преференции субъектам инвестиционной деятельности, инновационной деятельности, товаропроизводителям в разных направлениях.

Влияние внешнеэкономических факторов, прежде всего, привело к тому, что динамика собственных доходов замедлилась, а по отдельным налоговым поступлениям приняла отрицательные значения и, например, та работа, которая проводилась в Новосибирской области по увеличению собираемости налогов физических лиц, это прежде всего транспортный налог, земельный налог, налог на имущество физических лиц, где коэффициенты собираемости у нас увеличились, по транспортному налогу до 85%, а по налогу на имущество физических лиц – 92%, 91% – по земельному налогу. Эти меры перекрыли нарастание недоимки по другим налогам, которые формировались прежде всего в сфере предпринимательства, – это налог на прибыль, это налоги, взимаемые по упрощённым режимам налогообложения, это налог на имущество организаций. И, в совокупности, недоимка практически не изменилась, а

даже по отдельным направлениям где-то возросла до 20%. А на начало года в консолидированный бюджет Новосибирской области она составила 4,9 миллиарда рублей.

Понимая, что на сегодняшний день потенциал по наращиванию доходов региональных бюджетов в краткосрочной перспективе маловероятен, а для Новосибирской области, я думаю, и для моих коллег из других регионов, очень важно понимание политики предоставления межбюджетных трансфертов. В этой части я делю эту тематику на две составляющие: это вопросы расчёта и предоставления дотаций и вопросы предоставления межбюджетных субсидий. Тематика предоставления дотаций регионам безусловно представлена двумя направлениями: это дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, где, кстати сказать, следует подчеркнуть, что изменение методики позитивно отразилось на объективности распределения результата. Речь идёт, прежде всего, о том, что методики по дотациям на выравнивание бюджетной обеспеченности из расчёта налогового потенциала была исключена прибыль крупных и средних предприятий по видам экономической деятельности и заменена на начисленную к уплате величину налога на прибыль. Это, в свою очередь, позволило многим субъектам Российской Федерации коренным образом не пересматривать своей политики в отношении поддержки субъектов инвестиционной деятельности при предоставлении им льгот по уплате налога на прибыль на период реализации инвестиционных проектов.

Вторая составляющая дотаций – это дотации на сбалансированность. Здесь, безусловно, вы все знаете, тематика предоставления дотаций очень тесно связана с показателями результативности при выполнении Указов Президента Российской Федерации. Как показал опыт реализации или достижения этих показателей в Новосибирской области за 2013, за 2014 год, наиболее сложно управляемым показателем является показатель обеспечения средней заработной платы воспитателей в детских садах по отношению к средней зарплате в общем образовании. Как показал анализ, причина заключалась в следующем: дело в том, что среднюю зарплату в общеобразовательных учреждениях, в основном, формируют школы, здесь больше и сеть, и больше занятых, и больше, соответственно, внутренние резервы. При этом вопрос дефицитности мест в общеобразовательных учреждениях в школах стоит менее остро. То, что касается детских дошкольных учреждений, здесь ситуация несколько иная, так как мы последние годы как раз занимались решением задачи ликвидации дефицита мест в детских дошкольных учреждениях, соответственно в этой отрасли, в этом направлении внутренних резервов меньше.

Так как зарплата в школах привязывается к показателю прогнозируемой средней зарплаты по региону, то руководители общеобразовательных учреждений, школ, перестраховываясь, по существу формировали более высокую динамику роста средней заработной платы, тем самым создавая предпосылки отставания зарплаты как раз в детских садах от среднего показателя по общему образованию. Добавить сюда сезонный характер финансирования зарплаты, связанный с выплатой отпускных работникам образования, и соответственно эта ситуация влияет на то, что объективно показатель по средней зарплате мы видим в октябре, что, по существу, приводит к тому, что к концу года мы имеем незначительные отклонения.

По итогам 2014 года этот разрыв показателей составляет порядка 300 рублей, если мы по среднему, по общему образованию имеем где-то на отметке 24,3 тыс. рублей, то 23 900 это средняя заработная плата в детских садах. Почему я говорю об этом в контексте дотаций на сбалансированность, потому что за недостижение одного показателя применяется понижающий коэффициент в одну десятую за каждый показатель. Соответственно, на сегодняшний день мы понимаем, что Новосибирская область по результатам распределения дотаций на сбалансированность, именно по показателю средней зарплаты в детских дошкольных учреждениях получит понижение в результате распределения.

На сегодняшний день целесообразно говорить об изменении методики расчета этого показателя и все-таки базироваться не на прогнозированном уровне средней зарплаты, которую в текущих экономических обстоятельствах сложно формируется, все-таки на достигнутом показателе по итогу предыдущего отчетного периода. Это фиксированная величина и она позволяет достаточно уверенно формировать, в том числе и бюджет и где-то не закладывать излишние ресурсы.

Вторая составляющая межбюджетных отношений с федеральным центром, это межбюджетные субсидии. Безусловно, первое, о чем хочу подчеркнуть в своем выступлении, это то, что политика федерального центра в отношении предоставления инвестиционных межбюджетных субсидий, даже с учетом той редакции Федерального закона «О внесении изменений в федеральный бюджет», которая была внесена вчера в Государственную Думу, сохраняет главный тренд: это предоставление субсидий регионам на поддержку и развитие агропромышленного комплекса, как главного структурообразующего компонента региональной экономики; на поддержку дорожной отрасли, что также является катализатором экономики во всех регионах. То, что касается тематики малого и среднего предпринимательства, государственной поддержки на данном направлении, то здесь мы знаем, что изменения законодательства направлены на создание определенного, благоприятного налогового климата.

Далее, что касается межбюджетных трансфертов, есть еще два аспекта, это первый момент, который касается укрупнения межбюджетных трансфертов. Когда данная задача формулировалась, мы понимали, что если бы она была своевременно реализована на федеральном уровне, то мы могли спроецировать эту задачу на взаимоотношение с органами местного самоуправления, тем самым где-то оптимизировав административные процедуры по предоставлению трансфертов местным бюджетом. В сегодняшних условиях, мы это прекрасно понимаем, эта задача уходит на второй план. Тема своевременного распределения межбюджетных трансфертов и полного распределения на федеральном уровне, остается актуальной. Более того, если мы понимаем на сегодняшний день, что наша задача будет все-таки заключаться в ограничении роста общего объема расходов и ограничения дефицита государственного долга, то всем регионам очень важно заранее знать результаты распределения. Более того четко понимать, какой объем софинансирования необходимо закладывать по тем или иным программам в региональные бюджеты.

В течение финансового года, эту задачу решить сложнее, в частности, это связано и с внутренней организацией бюджетных процессов на региональном уровне и

с внутренними возможностями и потенциалом по изысканию экономии в ассигнованиях бюджета.

Несколько слов хочу сказать о том, как мы работаем в Новосибирской области в отношении выстраивания межбюджетных отношений с органами местного самоуправления. В первую очередь, главную задачу, которую мы перед собой видим: это определенность для формирования местных бюджетов. В чем это выражается? В том, что на сегодняшний день законом «Об областном бюджете» распределяются практически все межбюджетные трансферты, которые мы планируем предоставлять из областного бюджета местному бюджету, исключение составляет только дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности в плановом периоде, то есть там незначительная часть ее зарезервирована. На сегодняшний день учитывая, что не требуется финансирование, она не является определяющей для муниципальных образований.

Далее, сбалансированность местных бюджетов достигается в два этапа. Первый этап: это выравнивание уровня бюджетной обеспеченности по потенциалу доходов. И второе: это учет нюансов связанных с особенностями инфраструктуры сети муниципальных образований. Так как именно эти факторы на сегодняшний день являются признаками неоднородности муниципальных образований и тем не менее требуют достаточно больших финансовых вложений в местный бюджет.

Далее, в методике выравнивания бюджетной обеспеченности, мы предусматриваем инструментарий стимулирования, все-таки, муниципальных образований к увеличению собственных доходов, это выражается прежде всего в том, что для тех муниципальных образований, у которых темп роста собственных доходов выше среднего муниципального показателя, мы в методике распределения дотаций применяем только средний муниципальный, тем самым не происходит такого расчётного изъятия или уменьшения дотаций из-за роста собственных доходов.

Еще одна новация, которую мы реализовали уточнив методику в 2014 году и, с 2015 года, она уже применяется, это дополнительное поощрение муниципальных образований за мобилизацию налоговой недоимки. Речь идет о том, что в случае, если по отношению к началу предшествующего отчетного периода муниципальный район, городской округ снизил объём этой недоимки, то муниципальный район получает через распределение дотаций на сбалансированность 30% этой величины, городской округ – 20%. Первый год сейчас мы работаем, по существу наблюдаем, я думаю, что эффект это даст. С другой стороны это лишний раз консолидирует органы местного самоуправления, вокруг задачи мобилизации недоимки, когда касается не только доходов местных бюджетов, но и доходов областного бюджета.

Еще один момент, который мы учитываем при формировании межбюджетных отношений это также элемент предоставления межбюджетных субсидий, которые реализуются с учетом двух обстоятельств. Во-первых, это обязательное включение в соглашения о предоставлении межбюджетных субсидий значений целевых показателей эффективности, эту работу мы проводим с 2013 года и этот момент позволяет главным распорядителям бюджетных средств по итогам финансового года оценить результативность своей работы вместе с органами местного самоуправления при реализации программных мероприятий.

Второе направление, по существу направлено на повышение ликвидности единого счета областного бюджета и заключается в том, что межбюджетные субсидии предоставляются муниципальным образованиям только в случае, если у муниципального заказчика уже имеют место выполненные работы, оформлены реальные документы, подтверждающие возможность исполнения денежных обязательств, а также на счете местного бюджета отсутствует ранее предоставленные одноименные межбюджетные субсидии. Тем самым мы избегаем излишнего накопления на счетах местных бюджетов ресурсов областного бюджета, что позитивно сказывается на исполнении областного бюджета и мы избегаем излишнего кредитования.

Кроме того, в 2015 году совместно с федеральным казначейством по Новосибирской области, мы будем реализовывать в пилотном режиме новый механизм предоставления межбюджетных трансфертов, направленный также на доведение лимитов органам местного самоуправления, для использования бюджетных ресурсов, финансовое обеспечение которых осуществляются за счет целевого финансирования из федеральных бюджетов, только при наличии документального подтверждения реальных денежных обязательств. Эффект, который мы ожидаем, в принципе, будет тот же самый, это повышение ликвидности счета областного бюджета.

Если сказать несколько слов о перспективах, в которых мы планируем работать совершенствуя межбюджетные отношения, то, наверное, в их основе лежит понимание дифференцирования, значит более тонкой настройки региональных взаимоотношений. О чем идет речь? Прежде всего, первое, что мы видим на сегодняшний день как возможность оптимизации расходов консолидированного бюджета – это поиск решений по укрупнению муниципальных образований, прежде всего на уровне муниципальных поселений. На сегодняшний день мы понимаем, что у нас есть достаточное количество, прежде всего, малочисленных муниципальных образований, в которых расходы на местное самоуправление съедают все собственные доходы этого муниципального образования. Соответственно, потенциал по эффективной организации местного самоуправления при ограничении возможности финансовой поддержки из областного центра таких муниципальных образований будет попадать в зону риска.

Второе направление: это направление формирования дифференцированных финансовых нормативов при расчете субвенций, в случае если органы местного самоуправления будут наделяться отдельными государственными полномочиями. Речь идет о тех ситуациях, когда территориальные особенности муниципальных образований позволяют предоставить одну и ту же переданную государственную услугу, но в разном ценовом диапазоне. Прежде всего, здесь следует говорить об организации питания, а также говорить о вопросах надомного обслуживания и присмотра за гражданами пожилого возраста.

И третье направление, которое также мы на сегодняшний день не снимаем со счетов, правда по нему, я понимаю, скорее всего, потребуется проработка с федеральными органами власти, это то, что в сегодняшних экономических условиях, целесообразно, наверное, иметь возможность на региональном уровне устанавливать дифференцированные нормативы отчислений от налогов подлежащих зачислению в

региональный бюджет, имея в виду в пользу муниципальных образований, не только взамен дотаций, но и с точки зрения среднесрочной перспективы.

Если на сегодняшний день мы понимаем, что отдельным инвесторам и предпринимателям могут быть интересны территории конкретных муниципальных образований, то тогда в этих муниципальных образованиях может возникнуть дополнительные, более эффективные налоги, кроме налога на доходы физических лиц, такие как налог на прибыль и налог на имущество организаций.

Соответственно, контексты качества диалога органа местного самоуправления в работе с инвестором будет улучшаться. Можно выстроить конструкцию через межбюджетные трансферты из областного бюджета, но для предпринимателей, как показывает на сегодняшний день практика, она менее прозрачна. Но, тем не менее, как я подчеркну это та тема, с которой с позиции, с сегодняшней экономической ситуации, скорее всего, целесообразно вести диалог.

Таковы основы, таков характер межбюджетных отношений Новосибирской области. Я специально в своем докладе не стал акцентировать внимание на проблематиках финансового состояния региональных бюджетов, это я думаю, на сегодняшний день понятно и одинаково во всех субъектах Российской Федерации. Я полагаю, что характер наших взаимоотношений и нашего взаимодействия будет не только конструктивным, но и дружеским. Потому что очень важно на сегодняшний день смотреть на проблему совместно, а не критически в отношении друг друга.

Благодарю за внимание. Спасибо.



**Член Президиума Совета контрольно-счётных органов при
Счётной палате Российской Федерации – директор Департамента
организации и осуществления внешних связей
Счётной палаты Российской Федерации**

**«Об основных направлениях деятельности Совета контрольно-счётных
органов при Счётной палате Российской Федерации в 2015 году»**

Уважаемые коллеги!

Сегодняшняя встреча посвящена актуальным вопросам деятельности контрольно-счётных органов в условиях изменения федерального законодательства о государственном контроле и перехода к программному бюджету.

Действительно, 2014 год стал знаковым с точки зрения совершенствования регулирования в сфере внешнего государственного финансового контроля. Внесены изменения в Бюджетный кодекс, закон о Счётной палате, закон о парламентском контроле, принят закон о стратегическом планировании.

Осуществляется полномасштабный переход на программно-целевой принцип формирования федерального и региональных бюджетов.

Проведенные Счётной палатой экспертиза и аудит государственных программ показали, что принятые госпрограммы пока еще не стали полноценным инструментом экономического и бюджетного планирования.

В сложных экономических условиях на контрольно-счётные органы ложится повышенная ответственность в рамках осуществления стратегического контроля за состоянием национальной экономики, в том числе аудита государственных программ.

В числе важнейших задач, поставленных перед Счётной палатой Президентом страны – проведение мониторинга выполнения антикризисного плана и экспертизы государственных программ, осуществление оперативного контроля за исполнением региональных бюджетов, развитие контроля на муниципальном уровне.

Все это предопределяет необходимость совершенствования деятельности контрольно-счетных органов, выработки единых подходов к решению важнейших проблемных вопросов. Ведущая роль в этой работе, на наш взгляд, отводится Совету КСО.

Поэтому хотел бы проинформировать вас об основных аспектах нашей совместной работы в рамках Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации.

1. Прежде всего, это вопросы создания единой методологической платформы системы внешнего финансового контроля. Здесь особенно значима роль Совета контрольно-счетных органов и его комиссии по методологии.

Хотел бы вас проинформировать о результатах нашей совместной работы над важнейшим методическим документом – Классификатором нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного аудита.

Это – основополагающий базовый документ для работы региональных и муниципальных контрольно-счетных органов, который в декабре 2014 года одобрен на совместном заседании Совета КСО и Президиума. Классификатор нарушений позволит обеспечить единство квалификации выявляемых нарушений, точное соответствие квалифицируемых нарушений требованиям законодательства Российской Федерации. Более подробно по данному вопросу сегодня выступит председатель Счетной палаты Ульяновской области, председатель комиссии Совета по вопросам методологии Игорь Игоревич Егоров.

С начала 2015 года Классификатор апробируется Счетной палатой и региональными контрольно-счетными органами.

Государственному научно-исследовательскому институту системного анализа поручено до конца этого года разработать программу и провести обучение сотрудников контрольно-счетных органов по использованию Классификатора нарушений в дистанционном режиме.

Разработка Классификатора – это лишь первый этап начавшейся большой работы по унификации методических подходов деятельности Счетной палаты Российской Федерации и региональных и муниципальных контрольно-счетных органов.

Одно из приоритетных направлений нашей совместной работы – разработка новых и актуализация действующих стандартов государственного контроля, а также методических документов.

Кстати, в 2015 году Счетной палатой будет разрабатываться стандарт «Организация взаимодействия Счетной палаты Российской Федерации с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». Предполагаемый срок окончания работы – декабрь 2015 г. К работе по его подготовке планируется привлечь и региональные контрольно-счетные органы.

2. Несколько слов о разработке международных стандартов и их адаптации к национальной практике.

Как известно, Международные стандарты ИНТОСАИ являются одним из приоритетов как для Счетной палаты, так и для контрольно-счетных органов. Разработка и эффективное использование стандартов ИНТОСАИ на сегодняшний день служит прочным фундаментом для создания единой методологической базы и помогает совершенствовать принципы аудита как в бюджетной политике, так и в области государственного управления в целом.

Особенно интересен для нас международный опыт повышения роли ВОФК в оценке эффективности и результативности деятельности правительств на основе результатов аудита эффективности и стратегического аудита.

Было бы полезным использовать наработки наших зарубежных коллег и Счетной палаты на региональном и муниципальном уровнях.

3. Одним из важнейших направлений работы Совета КСО является совершенствование правового обеспечения деятельности органов внешнего государственного и муниципального финансового контроля.

Прежде всего, следует отметить подготовку Правовой комиссией Совета законопроекта о внесении изменений и дополнений в Закон № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

В настоящее время Департаментом юридического обеспечения Счетной палаты проводится юридическая экспертиза законопроекта, результаты которой во II квартале 2015 г. будут рассмотрены на заседании Президиума Совета.

4. Счетная палата постоянно уделяет внимание вопросам развития и укрепления внешнего финансового контроля на муниципальном уровне.

Комиссия Совета по развитию внешнего муниципального финансового контроля проводит мониторинг процесса создания и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований. По результатам мониторинга, почти в четверти (более 23%) муниципальных районов и 7% городских округов не исполняются требования Бюджетного кодекса и нормы Закона № 6-ФЗ об организации внешнего финансового контроля бюджетов муниципальных образований. Поэтому одна из задач региональных КСО – активизация работы по созданию контрольно-счетных органов в городских округах и муниципальных районах и содействие в заключении соглашений о передаче поселениями полномочий по осуществлению внешнего финансового контроля муниципальному району.

Особо следует отметить работу Комиссии по созданию объединений муниципальных КСО в регионах. В условиях становления муниципальных КСО объединения оказывают муниципальным контролерам организационную, правовую, методическую, информационную помощь. Такой формат позволяет достаточно результативно обсуждать актуальные проблемные вопросы. Причем в этих заседаниях могут участвовать представители других контролирующих и правоохранительных структур, что позволяет более оперативно решать проблемы их взаимодействия. Сейчас объединения отсутствуют в 13 субъектах Федерации.

5. Все более актуальной и широко обсуждаемой темой на международных и общероссийских форумах является оценка деятельности контрольных органов. В

2015 году информационно-аналитической комиссией Совета совместно со Счетной палатой ведется работа по определению подходов к проведению оценки деятельности контрольно-счетных органов.

В настоящее время Комиссией разработан перечень показателей, отражающих основные результаты деятельности контрольно-счетных органов. За основу приняты показатели, максимально объективно отражающие полноту реализации предоставленных полномочий. В настоящее время завершается работа по своду отчетных данных о деятельности КСО в 2014 году. Мы признательны всем, кто активно участвовал в этом процессе, используя возможности Портала контрольно-счетных органов Российской Федерации.

6. Портал контрольно-счетных органов Российской Федерации, введенный в эксплуатацию в декабре прошлого года, предоставляет пользователям возможность получения актуальной информации о деятельности КСО, обмена информацией, проведения анкетирования и видеоконференций. Пока разработчикам удалось предусмотреть не все нюансы. Ваши замечания о работе собираются, анализируются и обобщаются. Как представляется, портал должен стать эффективным инструментом информационного взаимодействия Счетной палаты и контрольно-счетных органов, а также контрольно-счетных органов между собой. В 2015 году планируется восстановить Электронную библиотеку и подключить к ней базу методических документов Счетной палаты.

Хотел бы еще раз обратить внимание наших коллег на необходимость активизировать работу по наполнению сайтов контрольно-счетных органов.

7. И в заключение о совместных контрольных и экспертно-аналитических мероприятиях. Как известно, Председатель Счетной палаты Т. А. Голикова поставила задачу о необходимости организации тесного взаимодействия Счетной палаты с региональными контрольно-счетными органами в ходе проведения контрольных мероприятий в субъектах Российской Федерации. Использование потенциала региональных контрольно-счетных органов, безусловно, позволит повысить результативность и эффективность контрольных мероприятий.

Особое значение Счетная палата придает проведению совместных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий с региональными контрольно-счетными органами. В этом году планируется проведение 22-х совместных мероприятий, охватывающих в том числе вопросы управления государственным долгом, развития налоговой базы субъектов Российской Федерации и муниципалитетов на основе специальных налоговых режимов, используемых малым и средним бизнесом и ряд других.

Информация по совместным плановым проверкам Счетной палаты была вам направлена.

В заключение выступления хотел бы поблагодарить руководство Новосибирской области и Председателя Контрольно-счетной палаты Новосибирской области Елену Анатольевну Гончарову за проявленное гостеприимство, радушие и хорошую организацию нашего мероприятия.

Спасибо за внимание.



**Председатель Счётной палаты Красноярского края
Татьяна Алексеевна Давыденко**

**«Основные направления развития межбюджетных отношений
на примере Красноярского края»**

В условиях кризиса в экономике, ограниченности финансовых ресурсов вопросы развития и совершенствования системы межбюджетных отношений приобретают особую актуальность.

Сегодня в системе управления межбюджетными отношениями накопилось немало проблем.

При этом задачей субъекта Федерации является перераспределение средств таким образом, чтобы у муниципальных образований появилась возможность исполнения своих бюджетных обязательств в полном объеме. Однако усугубление социально-экономической ситуации, необходимость реализации «майских» указов Президента ограничивают возможности регионов.

Так, бюджет Красноярского края характеризуется ростом дефицита, увеличением государственного долга и кредиторской задолженности.

На фоне финансовых проблем края еще ярче встают проблемы муниципальных бюджетов.

Только за последние годы основа муниципалитетов, их бюджеты, значительно потеряли в финансовой устойчивости и сбалансированности.

В состав Красноярского края входят 61 муниципальный район и городской округ, характеризующиеся значительной дифференциацией развития производственной сферы и, соответственно, собственной доходной базы.

В объеме доходов бюджетов муниципалитетов собственные доходы составляют всего 30%.

Уровень изъятия средств, «заработанных» муниципальными образованиями, является высоким. Так в бюджеты муниципальных районов и городских округов подлежит зачислению только 10% налога на прибыль организаций. Отчисление в местные бюджеты доходов от региональных налогов не предусмотрено.

В результате налог на прибыль формирует немногим более 12% собственных доходов.

Основным собственным доходным источником бюджетов муниципалитетов является налог на доходы физических лиц (это 55%).

За счет неналоговых доходов формируется 21% доходов. Существенные проблемы и недостатки отмечаются при проведении контрольных мероприятий в муниципалитетах в части использования имущества и земель. Фактически устанавливается бесконтрольность землепользования, уход от налогообложения.

И в условиях кризиса, а доходы бюджета края имеют существенную зависимость от внешних факторов, ежегодный прирост собственных доходов незначителен. По итогам 2014 года он составил всего 0,5%.

Имея низкую собственную доходную базу, муниципальные образования сталкиваются с серьезными проблемами при исполнении своих бюджетов.

1) Количество муниципальных районов и городских округов, исполнивших бюджеты с дефицитом, за 2014 год увеличилось с 28 до 44 из 61.

2) Если в 2012 году муниципальные образования для исполнения своих полномочий практически не привлекали кредитные ресурсы, то в 2013 году этот процесс значительно активизировался. На конец 2014 года привлечены кредиты в 26 муниципальных образованиях.

3) Ежегодно отмечается увеличение просроченной кредиторской задолженности. За 2014 год рост составил более 14%. В 2 раза увеличилось количество муниципалитетов, имеющих задолженность.

4) При этом, удельный вес безвозмездных поступлений из краевого бюджета в бюджетах городов и районов края составляет почти 70%. В отдельных территориях они формируют до 90% доходов.

Межбюджетные отношения на федеральном уровне

Счетной палатой на протяжении последних лет проводился углубленный анализ действующей системы межбюджетных отношений.

Результаты анализа свидетельствуют о невозможности принятия долгосрочных решений в сфере межбюджетных отношений на региональном уровне.

Это объясняется, прежде всего, политикой проводимой Российской Федерацией:

1) Приоритеты в сфере межбюджетных отношений ежегодно обозначаются в Послании Президента РФ Федеральному Собранию. Однако они практически не получают дальнейшего развития при принятии федерального бюджета.

2) На федеральном уровне отсутствуют документы, определяющие межбюджетную политику на долгосрочную перспективу. Не определены критерии, в соответствии с которыми объективно можно установить целесообразность и сбалансированность системы межбюджетных отношений.

3) Ежегодно осуществляется перераспределение полномочий между регионами и муниципалитетами. Передаются полномочия и с федерального уровня не всегда подкрепленные финансовой составляющей.

4) При выделении средств из федерального бюджета обязательным условием является софинансирование расходов. При этом не учитываются фактические возможности региональных бюджетов.

Таким образом, край, как субъект Российской Федерации, не имеет возможности сформировать межбюджетную политику на долгосрочную перспективу. Соответственно основные направления также формируются только на трехлетний период.

Немаловажная роль в системе межбюджетных отношений принадлежит трансфертам.

1) Одним из инструментов выравнивания уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований являются дотации. Положительно характеризует предоставление средств в виде дотаций – наличие формализованных единых методик распределения. Однако, их удельный вес в системе трансфертов в крае снижается. В 2014 году это только 9%. Таким образом, 38 территорий получают из краевого бюджета дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности.

2) Наибольшую долю в межбюджетных трансфертах, передаваемых для реализации вопросов местного значения, в крае составляют субсидии.

Всего в 2014 году предусмотрена 101 субсидия на выполнение поставленных задач.

При этом из краевого бюджета осуществляется финансирование ремонтов конкретных объектов (дорог, школ, детских дошкольных учреждений, детских площадок), а не приоритетных расходных обязательств местных бюджетов в целом.

Строительство новых объектов осуществляется исключительно за счет субсидий из краевого бюджета. И также вводится условие о софинансировании расходов из местного бюджета. Уровень софинансирования таких расходов не превышает 10%, что, главным образом, связано с ограниченными финансовыми возможностями муниципалитетов.

3) Кроме того на основании 28 законов края органам местного самоуправления перечисляется 47 субвенций на реализацию государственных полномочий, в 2014 году это почти 29% от общего объема расходов краевого бюджета.

Кроме того, в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к компетенции органов местного самоуправления отнесены около 40 полномочий по решению вопросов местного значения.

В результате проводимой политики по итогам 2014 года для 26 муниципальных районов и городских округов края (из 61) межбюджетные трансферты стали основным доходным источником.

Проведенные контрольные мероприятия позволили выявить ряд проблем.

Во-первых, множественность финансовых потоков и их низкую предсказуемость, позднее распределение средств. При всей многочисленности финансовых потоков не обеспечивается комплексное решение задач, стоящих перед муниципальными образованиями.

Во-вторых, отсутствие методик в распределении средств, приводит к нарушению одного из принципов межбюджетных отношений, а именно равенства бюджетных прав муниципальных образований.

В-третьих, выстроенная система межбюджетных отношений характеризуется значительными финансовыми и временными затратами со стороны органов власти края и органов местного самоуправления.

Четвертой проблемой является неспособность отдельных муниципальных образований обеспечить софинансирование расходов.

Обозначенные проблемы приводят, прежде всего, к отсутствию заинтересованности органов местного самоуправления в принятии самостоятельных управленческих решений. Соответственно система межбюджетных отношений требует пересмотра.

Так в Красноярском крае уже начат процесс корректировки межбюджетных отношений с учетом приоритетов, обозначенных на федеральном уровне:

укрупняются субсидии и субвенции;

большой объем средств распределяется на этапе принятия закона о краевом бюджете.

Соответственно для решения всех обозначенных проблем необходимо принятие шагов, как на уровне Российской Федерации, так и региональными властями.

На уровне Федерации необходимо:

1) принятие долговременной концепции межбюджетных отношений;

2) стимулирование субъектов Российской Федерации развивающих собственную доходную базу;

3) отказ от передачи полномочий на региональный и муниципальный уровень без определения источника финансирования;

4) создание эффективных методик оценки реальной бюджетной обеспеченности регионов, способных своевременно реагировать на изменения внешних факторов.

Перед Красноярским краем на 2015 год стоит особая задача в связи с необходимостью реализации 136 Федерального закона.

Как вы знаете, это обусловлено возможностью образования внутригородских районов и введением особого перечня вопросов местного значения для сельских поселений. Задача не простая и требует проведения комплекса мероприятий по определению объемов средств, подлежащих перераспределению.

Однако мы считаем, что комплексное решение проблем межбюджетных отношений возможно только при условии пересмотра всех составляющих этой системы и повышении самостоятельности муниципалитетов:

- 1) также нужна разработка долгосрочных стратегических документов;
- 2) пересмотр подходов к формированию межбюджетных отношений;
- 3) отказ от приоритетного предоставления средств в форме субсидий;
- 4) распределение средств только на основе единых методик.

Спасибо за внимание.



**Председатель Контрольно-счётной палаты Иркутской области
Ирина Петровна Морохоева**

**«Основные аспекты эффективности расходования бюджетных средств,
направляемых из бюджета Иркутской области на строительство и
реконструкцию объектов социальной сферы и
жилищно-коммунального хозяйства».**

В начале выступления позволю себе привести отдельные показатели, характеризующие бюджет нашего региона, Иркутской области.

Доходы консолидированного бюджета на 2015 год прогнозируются в объеме 124,3 млрд. рублей (из них областной бюджет – 98,8 млрд. рублей), в том числе налоговые доходы – 102,9 млрд. рублей (83%), неналоговые доходы – 6,6 млрд. рублей (5%), безвозмездные поступления, в основном, из федерального бюджета – 14,8 млрд. рублей (12%).

В областном бюджете основную долю доходов за последние 7 лет составляют налоги на прибыль, доходы физических лиц, имущество организаций (от 62 до 74%). Динамика налога на прибыль, в основном, оставалась стабильной (порядка 30 млрд. рублей ежегодно): в 2012 году – 30,1 млрд. рублей, в 2012 году – 40,0 млрд. рублей, в 2013 году – 29,1 млрд. рублей, 2014 году – 30,2 млрд. рублей.

Областной бюджет в 2010-2012 годах исполнен с профицитом (+5,8, +7,6, + 6,2 млрд. рублей соответственно). В 2013-2014 годах при исполнении областного бюджета отмечен дефицит в размере 15 млрд. рублей ежегодно.

Объем государственного долга Иркутской области в 2014 году составлял 10,5 млрд. рублей, или 12,7 % к доходам бюджета без учета безвозмездных поступлений.

В нашем регионе достаточно продолжительное время проводилась государственная политика, направленная на снижение долговых обязательств. В результате государственный долг Иркутской области снижен в период 2008-2012 годов с 12,8 млрд. рублей (31,4%) до 2,6 млрд. рублей (3,2%). С 2013 году наметилась тенденция к увеличению долга. Так, в 2013 году он составил 3,1 млрд. рублей (4,2%), в 2014 году – 10,6 млрд. рублей (12,7%), прогноз на 2015 год 20,9 млрд. рублей (24,9%).

Необходимо отметить, что долговая нагрузка в Иркутской области среди субъектов, входящих в Сибирский федеральный округ, остается одной из низких в расчете на 1 жителя. Так, в Иркутской области по состоянию на 01.10.2014 объем государственного долга в расчете на 1 жителя составил 2,3 тыс. рублей. Справочно, в Алтайском крае соответствующий показатель составил 2,3 тыс. рублей (mi№), в Красноярском крае – 21,7 тыс. рублей (max).

Численность населения нашего региона составляет 2 418 тыс. человек, среднемесячная заработная плата по оценке 2014 года достигла 31 823 рублей, расходы бюджета на душу населения – 56,3 тыс. рублей/чел.

Расходы областного бюджета (109 млрд. рублей) распределены по программно-целевому принципу (99,6%).

Система целеполагания социально-экономического развития Иркутской области включает такие стратегические задачи, как социальное развитие – 76,6 млрд. рублей (70,3%), развитие инфраструктуры и обеспечение условий жизнедеятельности – 17,1 млрд. рублей (15,7%), обеспечение высоких темпов экономического развития – 14,8 млрд. рублей (13,6%), законодательное регулирование, контроль и представление интересов населения – 0,5 млрд. рублей (0,4 %).

Вопрос оптимизации бюджетных расходов за счет выявления и сокращения неэффективных затрат, концентрации ресурсов на приоритетных направлениях развития является одним из ключевых направлений по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015-2016 годах.

В числе первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015-2016 годах, утвержденных постановлением Правительства РФ от 27.01.2015 № 98-р, предусмотрены мероприятия по пересмотру приоритетности мероприятий федеральных целевых программ и федеральных адресных программ в целях обеспечения ввода объектов, стимулирование строительства жилья эконом класса и т. д.

Аналогичные приоритеты определены и в постановлении Законодательного Собрания Иркутской области «О Законе Иркутской области «Об областном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов».

Остановливаясь на тех контрольных и экспертных мероприятиях КСП Иркутской области, результаты которых направлены на решение задач в сфере оптимизации бюджетных инвестиций и жилищного строительства, необходимо отметить следующее.

Как сказано выше, с 2014 года Иркутская область перешла на так называемый «программный» бюджет. Основная часть расходов (более 99 %) осуществляется в рамках 18 государственных программ Иркутской области.

В частности, с целью выполнения майских Указов Президента Российской Федерации, дальнейшего развития муниципальных образований Иркутской области, в состав семи государственных программ Иркутской области включены бюджетные инвестиции в объекты социального, коммунального назначения и дорожного хозяйства.

Основным условием финансирования из областного бюджета для строительства объектов является наличие проектно-сметной документации, утвержденной в установленном законодательством порядке.

В связи с тем, что проектно-изыскательские работы – необходимый этап, предшествующий всякому строительству и определяющий стоимость всего строительства объекта, КСП Иркутской области в 2014 году проведено экспертно-аналитическое мероприятие в части аудита эффективности использования средств областного бюджета на оплату проектных работ.

В ходе мероприятия выявлен ряд проблем, свидетельствующих об отсутствии эффективных инструментов управления со стороны государственных заказчиков.

Так, отсутствует четкая стратегия проведения предпроектных, проектно-изыскательских работ с дальнейшим строительством объектов, а также комплексный подход к реализации конкретных проблем во взаимосвязи с программными мероприятиями. Контрольными мероприятиями ежегодно устанавливаются факты, когда проектная документация остается невостребованной, строительство объектов в дальнейшем не производится или производится со значительными разрывами по времени, что приводит к неоднократным корректировкам проектно-сметной документации, дополнительным тратам бюджетных средств или их потерям.

Так, в 2012-2014 годах проектно-изыскательские работы проведены по 75 объектам, из них по 67 объектам получены положительные заключения государственной экспертизы, по 8 объектам отрицательные заключения и принято решение о прекращении (приостановлении) дальнейшего проектирования в связи с недостаточной проработкой вопросов со стороны регионального министерства строительства, профильными министерствами и службами Иркутской области, связанных, прежде всего, с предоставлением земельных участков под строительство объектов.

Например, в ходе проектных работ по двум объектам установлено, что на территории участков, предоставленных под строительство новых объектов, расположены вновь выявленные объекты культурного наследия, которые сносу не подлежат. В связи с этим ведется работа по подбору новых земельных участков и соответственно, будет разрабатываться новая документация.

Не приняты меры к взысканию с проектной организации штрафных санкций и бюджетных средств за неисполнение условий гос. контрактов по разработке

проектно-сметной документации для строительства быстровозводимых строительных комплексов и т.д.

Кроме того, по результатам данного мероприятия КСП Иркутской области установлено, что из 67 объектов, имеющих утвержденную проектно-сметную документацию, только 60 % включено в государственные программы Иркутской области.

Такой длительный разрыв между проектными работами и началом строительства объекта приводит к тому, что, как правило, проектная документация через 5-6 лет будет переработана почти полностью, а стоимость проектных работ и строительства объекта вырастает в несколько раз.

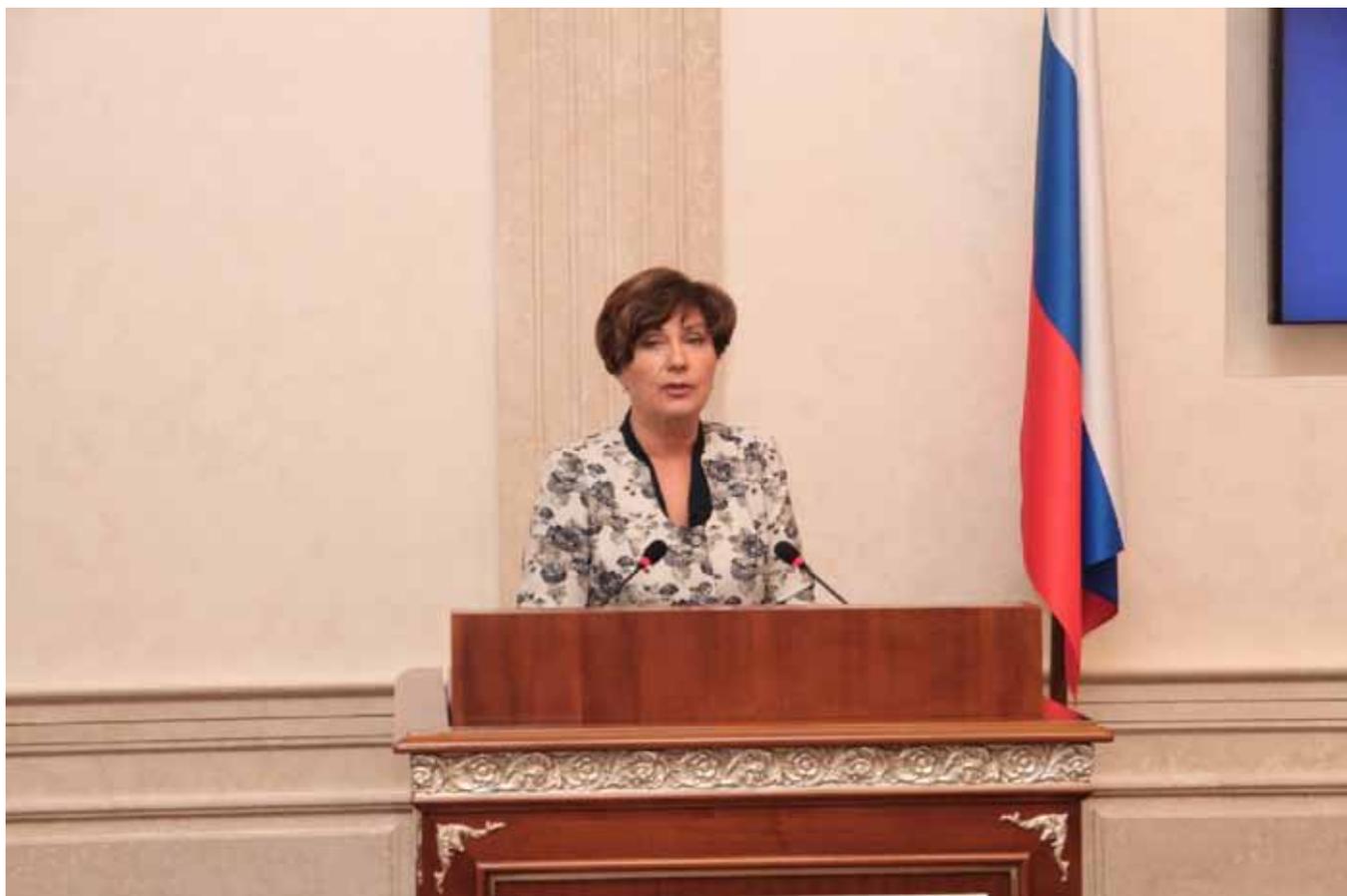
Ситуация со строительством объектов, стоимостью проектно-изыскательских работ с 2014 года стала более острой. Так, в соответствии с требованиями статьи 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации проектно-сметная документация для строительства объектов на территории Байкальской природной территории, в которую входит почти вся Иркутская область, в обязательном порядке должна быть направлена на экологическую экспертизу, дополнительно проведены экологические изыскания и включен раздел ОВОС (оценка воздействия на окружающую среду), что привело к тому, что разработанная проектная документация по объектам, строительство которых не начато, должна быть переработана. Начало строительства отдельных объектов приостановлено. Экологическая экспертиза повлечет дополнительные согласования во времени (до 6 месяцев и более) и дополнительные бюджетные средства. В настоящее время Иркутская область пытается решить вопрос об отмене экологической экспертизы в так называемой «буферной» зоне Байкальской природной территории, оставив обязательным ее проведение в центральной зоне, что позволит «оживить» строительную отрасль и окажет положительное влияние на доходную часть бюджета.

В ходе аналитического мероприятия отмечено, что в Иркутской области, как и в других регионах, с 2012 года начата работа по разработке проектов повторного применения, что должно было привести к существенной экономии времени и бюджетных средств. Однако анализ КСП Иркутской области показал, что и в этом вопросе региональным министерством строительства допущены серьезные недостатки и недоработки. Так, в результате несогласованных действий заказчика и проектировщика, некорректных параметров в заданиях на проектирование, выбора дорогостоящих строительных материалов существенной экономии бюджетных средств не достигнуто.

Большая часть отмеченных нарушений, на наш взгляд, является следствием отсутствия проведения оценки эффективности использования бюджетных средств областного бюджета, направляемых на капитальные вложения. Методика проведения такой оценки в Иркутской области разработана и утверждена приказом министерства экономического развития Иркутской области в 2010 году.

В заключение хотелось отметить, что в текущем году КСП Иркутской области будет продолжена работа по проведению контрольных и экспертных мероприятий по вопросам жилищного строительства. При проведении отдельных мероприятий уже выявлены такие проблемы, как непроведение оценки достоверности

сметной стоимости строительства и включение расходов на изготовление рабочей документации в стоимость договора подряда, направление бюджетных инвестиций на строительный контроль подрядчика вместо строительного контроля заказчика, нарушения норм Федерального закона № 44-ФЗ, выразившиеся в ненадлежащем контроле за исполнением поставщиком условий ГК по приобретению жилых помещений для государственных нужд (не выполнены работы по утеплению стен, на стенах плесень, промерзание, дома не подключены к электричеству). Как следствие, приняты жилые помещения не соответствующие требованиям положения о признании помещения жилым, непригодным для проживания, аварийным либо подлежащим сносу (постановление Правительства РФ от 28.01.2006 № 47). Отмечено, что государственным заказчиком (министерством имущественных отношений Иркутской области) надлежащим образом не проводилась экспертиза предоставленных поставщиком жилых помещений, а средства областного бюджета использованы неэффективно. В связи с этим, направлено представление о приведении в соответствие с требованиями постановления Правительства Российской Федерации в части жилых помещений, приобретенных в специализированный жилищный фонд Иркутской области.



**Председатель Контрольно-счётной палаты Республики Хакасия
Ольга Алексеевна Лях**

**«Отдельные вопросы анализа финансово-экономического обоснования
программных средств на развитие инфраструктуры жилищно-
коммунального хозяйства»**

Уважаемые участники совещания!

Согласно Бюджетному посланию «О бюджетной политике в 2014-2016 годах» государственные программы должны стать ключевым механизмом, с помощью которого увязываются стратегическое и бюджетное планирование.

Бюджет Республики Хакасия с 2014 года формируется в структуре государственных программ и только с 2016 года будет являться «программным» бюджетом, конечная эффективность которого будет зависеть от качества государственных программ, механизмов контроля за их реализацией.

В рамках подготовки к переходу на «программный» бюджет и учитывая, что государственные программы носят долгосрочный характер и представляют собой систему мероприятий, взаимоувязанных по ресурсам, срокам и результатам, необходимо еще раз оценить содержание государственных программ, доработать при необходимости, предусмотреть объемы их финансирования в соответствии с реальными возможностями бюджета и только после этого утвердить.

Одним из контрольных мероприятий Палаты, проводимых в настоящее время, является аудит эффективности государственной программы Республики Хакасия «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности в Республике Хакасия на 2013-2015 годы и на перспективу до 2020 года» в части, касающейся обеспечения населения теплоснабжением, с общим объемом финансирования Программы 8,3 млрд. рублей, из которых 50% приходится на бюджеты всех уровней.

Почему именно аудит эффективности бюджетных расходов в сфере ЖКХ?

Устойчивое внимание к ЖКХ со стороны контрольно-счетных органов всех уровней объясняется несколькими причинами, основными можно назвать следующие:

при вложении бюджетных средств, например с 2013 по 2015 годы в республике на эти цели предусмотрено почти 4 млрд. рублей, комплекс ЖКХ по-прежнему остается одним из самых емких по масштабам нарушений, допускаемых при использовании финансовых средств;

– как экономическая отрасль – комплекс ЖКХ занимает позиции социально-значимой и системообразующей сферы экономики региона.

Для нас это означает, что переход на бюджетирование по конечным результатам, активизация инвестиционной деятельности государственных и муниципальных структур власти по модернизации ЖКХ, развитие сотрудничества государства и бизнеса в сфере обновления основных фондов требует системного внимания контрольно-счетных органов, в том числе по вопросам энергосбережения.

Государственная политика повышения энергоэффективности ЖКХ является комплексной макроэкономической задачей. Ее реализация требует серьезной модернизации, внедрения нового технологического уклада отрасли, придания ей инновационной направленности, а также активизации управленческих механизмов во всех секторах коммунального комплекса.

Исходя из этих задач, на федеральном уровне практически сформирован пакет нормативных правовых актов, позволяющих реализовать основные требования в этом направлении.

Базовым документом, в рамках которого решаются задачи системного подхода к государственной политике энергосбережения в целом, является Энергетическая стратегия России на период до 2030 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 2009 г. № 1715–р.

Стратегия определила основные цели и задачи в сфере энергетической эффективности и энергосбережения – максимально рациональное использование энергетических ресурсов на основе обеспечения заинтересованности их потребителей в энергосбережении, повышении собственной энергетической эффективности и инвестировании в эту сферу.

При этом, основным риском инвестирования в эту сферу остается ограниченность внутренних финансовых ресурсов и потенциальные проблемы привлечения внешних источников.

В этих условиях особенное значение приобретает надлежащая организация управления региональными и муниципальными программами энергосбережения,

соответствие их нормативной правовой базе федерального уровня, утвержденным стратегиям развития межрегионального и отраслевого уровня.

У нас в республике за последние несколько лет произошли существенные изменения, связанные с правовым регулированием в сфере энергосбережения и повышения энергоэффективности, разграничением функций органов законодательной, исполнительной и муниципальной власти – принят закон, разработаны и утверждены региональная и муниципальные программы в сфере энергосбережения, которые являются основным инструментом формирования расходной части регионального и местных бюджетов на решение проблем сферы ЖКХ.

Проведенный обзор принятых в республике программ по энергосбережению показал отсутствие по отдельным программам внутренней логики и опоры на анализ информации о техническом состоянии объектов коммунальной инфраструктуры, о сложившемся потенциале энергосбережения по муниципальным образованиям. Отмечен поверхностный характер ряда программ, представляющих никак не связанных между собой по целям, задачам и мероприятиям. Далеко не в каждой программе по энергосбережению и повышению энергоэффективности рассчитаны показатели энергоэффективности, определен потенциал энергосбережения.

Также, в ходе проведения аудита Палата выявила ряд системных проблем, таких как:

1. Органы власти регионального и муниципального уровня, обязанные обеспечить контроль за ходом выполнения законодательства в сфере энергосбережения и развития объектов инфраструктуры теплоснабжения, не используют полный комплекс инструментов и механизмов, способствующих должной организации инвестиционного процесса в сфере ЖКХ (отсутствие материалов и документов по оценке затрат на капитальные вложения, прединвестиционных исследований).

2. Бюджетный процесс в части планирования ассигнований на реализацию программных мероприятий не в полной мере отвечает требованиям бюджетирования, ориентированного на результат. Отсутствие связи между планируемыми ассигнованиями и планируемыми результатами, а также между отдельными мероприятиями и установленными целями Программ создает существенные проблемы при оценке эффективности Программы в целом.

3. Имеет место несбалансированность региональной и муниципальных программ в области энергосбережения и развития объектов инфраструктуры теплоснабжения по задачам и мероприятиям, что создает риски несогласованности действий при их реализации.

4. В программах не предусмотрена система оценки возможных рисков, возникающих вследствие изменения политики финансирования программы. Отсутствие предложений по управлению рисками при реализации мероприятий уже на стадии разработки и утверждения программ исключает возможность эффективного контроля за реализацией мероприятий, в том числе в условиях фактического уровня финансирования.

5. В перечне целевых показателей Программ отсутствует целый ряд показателей, характеризующих степень инновационности технологий, применяемых в целях

решения задач по развитию инфраструктуры теплоснабжения. Отмечено отсутствие в Программах индикаторов, характеризующих динамику изменения эффективности деятельности организаций энергетического комплекса в результате бюджетного инвестирования в развитие объектов теплоснабжения (производительность труда, фондоотдача, ликвидность и т. д.).

Отмечу, что в ходе аудита Палате удалось оценить характеристики программных документов, отражающие низкую степень соблюдения разработчиками ведомственных требований.

Например, Палатой отмечено, что:

– Программы не привязаны к совокупным муниципальным балансам выработки, потребления и, главное, к фактическим потерям энергоресурсов. В них отсутствуют необходимые данные о значениях потребления энергоресурсов в удельных и объемных показателях;

– в связи с непроведением предусмотренных законодательством энергетических обследований теплоснабжающих организаций, в программах отсутствует расчетная величина потенциала энергосбережения энергоресурсов ни в целом по муниципальному образованию, ни в разрезе отраслей и групп потребителей.

Предложения Палаты по совершенствованию бюджетного инвестирования в реализацию программ в области повышения энергоэффективности и модернизации объектов ЖКХ сформированы по нескольким направлениям, одним из которых будет направление, связанное с регламентацией процедур отбора муниципальных образований для софинансирования.

Для разработки указанного механизма Палата предлагает использовать статистическую кластеризацию (дифференциацию) потенциальных участников (заказчиков и пользователей) соответствующей программы на основе исследования параметров деятельности организаций коммунального комплекса.

Такой подход направлен на ранжирование деятельности объектов бюджетного инвестирования на основе формирования экономически однородных групп объектов коммунального комплекса, а в дальнейшем их статистической оценки по выбранным критериям, обусловленным объективными факторами (климатическими, состоянием основных фондов, финансовой состоятельностью и устойчивостью).

В итоге формируются три группы объектов:

первая – наиболее успешные, способные эффективно участвовать в реализации проектов энергосбережения и развития инфраструктуры;

вторая – объекты со «стандартным» значением ключевых показателей;

третья группа – объекты с существенным трендом увеличения ключевых показателей. Риск возникновения проблем бюджетного инвестирования в объекты третьей группы значителен, и для его снижения предполагается проведение предварительного финансового и технико-экономического аудита.

По каждой группе должен быть разработан отдельный механизм софинансирования мероприятий.

Указанные предложения обсуждаются рабочими группами, сформированными в рамках данного контрольного мероприятия, на совещаниях с заинтересованными

структурами (региональные органы власти, администрации муниципальных образований, энергоснабжающие предприятия).

Мы считаем, что все полученные результаты носят конструктивный характер и будут использованы не только для улучшения ситуации в системе теплоснабжения республики, но и для совершенствования государственных (муниципальных) программ, используемых в качестве основы для формирования «программного» бюджета региона и муниципальных образований.

Благодарю за внимание.



**Председатель Счётной палаты Республики Бурятия
Евгений Владимирович Пегасов**

«О ходе мониторинга проведения контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации финансово-экономической экспертизы государственных программ субъектов Российской Федерации»

В соответствии с Планом работы информационно-аналитической комиссии Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации на 2015 год нами проводится работа по мониторингу и обобщению передового опыта контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации по проведению финансово-экономической экспертизы государственных программ субъектов Российской Федерации. По нашему запросу о проводимой работе была получена информация от 53 контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации.

Из полученных данных следует, что стандарты или методические рекомендации по проведению финансово-экономической экспертизы государственных программ, имеют только 24 КСО. При этом у трех КСО стандарты регламентируют экспертизу не только проектов государственных программ, а также носят общий характер (экспертиза нормативных правовых актов, проведение экспертно-аналитических мероприятий), что не лучшим образом сказывается на качестве указанных документов.

Из 53 обследованных КСО в 2014 году по различным причинам 20 КСО не подготовили ни одного заключения по проектам государственных программ или изменениям к ним. Следует отметить, что по причине отсутствия в законе, либо в нормативном правовом акте исполнительного органа субъекта Российской Федерации положения, предусматривающего процедуру представления проектов государственных программ на экспертизу в контрольно-счетный орган, в 10 КСО финансово-экономическая экспертиза государственных программ не производится. Данные факты указывают на недостаточную работу по приведению нормативной правовой базы субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством, в частности с частью 2 статьи 157 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В этой связи следует отметить, что в 18 субъектах Российской Федерации, в том числе в Республике Бурятия (закон принят в первом чтении), законами о бюджетном процессе предусмотрена реализация права законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, установленного статьей 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в части рассмотрения проектов государственных программ и предложений о внесении изменений в государственные программы. В реализации указанного права большую помощь должны оказать КСО.

В соответствии с федеральным законодательством, законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, рекомендации законодательных (представительных) органов государственной власти и КСО субъектов Российской Федерации, по корректировке проектов государственных программ и проектов изменений государственных программ, носят только рекомендательный характер. При этом обратная связь о принятии или непринятии исполнительными органами власти предложенных поправок отсутствует. В этой связи имеет смысл рассмотреть следующие вопросы совершенствования правовой базы разработки и реализации государственных программ:

– в законодательном порядке обязать органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации извещать законодательные (представительные) органы государственной власти и КСО субъектов Российской Федерации о принятых и не принятых предложениях по корректировке проектов государственных программ с указанием причин отказа в принятии;

– в законах, регулирующих бюджетный процесс в субъектах Российской Федерации, предусмотреть право депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации при утверждении бюджета на очередной год или принятии поправок к бюджету, связанных с изменениями государственных программ, возвращаться к обсуждению не принятых без достаточных оснований поправок к проектам государственных программ.

Сравнительный анализ стандартов показал, что по ряду вопросов КСО имеют различные подходы, преимущества и недостатки которых стоят обсуждения. Так, по ряду КСО стандарты недостаточно регламентируют перечень необходимых материалов, предоставляемых с проектом государственной программы, а предусматривают

получение дополнительных материалов по запросу КСО после поступления проекта на экспертизу. Учитывая, что у большинства КСО срок подготовки заключения составляет 10 дней, позднее поступление необходимых материалов будет затруднять работу экспертов.

Есть факты чрезмерной заорганизованности процедуры утверждения заключений. Так, например, стандартом Счетной палаты Красноярского края предусмотрено согласование заключения исполнителем в четырех инстанциях, после чего заключение должно передаваться на утверждение председателю Счетной палаты. По нормативам указанные согласования должны составлять 5-6 рабочих дней, при этом срок подготовки экспертного заключения по проекту государственной программы составляет 10 рабочих дней, а по проекту внесения изменений в государственную программу – 7 рабочих дней.

Также различные подходы наблюдаются по установлению объема экспертных заключений и перечня рассматриваемых вопросов. В ряде КСО эти вопросы относят к компетенции аудиторов, ответственных за подготовку экспертного заключения. Такой подход может быть оправдан в силу специфики некоторых государственных программ, но он не гарантирует достаточную проработку проекта по всем вопросам.

В ряде субъектов Российской Федерации (Красноярский край, Сахалинская область, Республика Башкортостан, Кемеровская область, Брянская область и др.) стандартами КСО установлен подробный перечень вопросов, которые необходимо отразить в экспертном заключении, кроме того, типовая форма заключения также предусматривает ответы на все предусмотренные стандартом вопросы. Такой подход в большой степени гарантирует должную проработку проекта государственной программы.

Исходя из анализа действующих стандартов проведения экспертизы проектов государственных программ и требованиям, предъявляемым к государственным программам, постановлением Правительства РФ от 2 августа 2010 года № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации», было бы целесообразным формировать методику проведения экспертизы проектов государственных программ субъектов Российской Федерации с учетом следующих положений:

1. При определении задач экспертизы государственных программ необходимо обеспечить достижение цели экспертизы. Следовательно, задачи экспертизы по возможности должны охватывать все наиболее существенные финансово-экономические аспекты реализации государственной программы.

Очевидно (по моему мнению), основными задачами экспертизы государственной программы является оценка:

- соответствия целей и задач государственной программы приоритетам государственной политики в сфере реализации государственной программы;
- полноты анализа предметной ситуации и ее факторов;
- необходимости и достаточности предусмотренных государственной программой мероприятий, для выполнения задач государственной программы;

- распределения задач и мероприятий между соисполнителями государственной программы;
- механизма реализации государственной программы;
- измеримости результатов реализации государственной программы и полноты охвата показателей;
- корректности определения ожидаемых результатов, целевых показателей (индикаторов) государственной программы, соответствие значений показателей (индикаторов) Программе социально-экономического развития;
- обоснованности заявленных финансовых потребностей государственной программы, в том числе из средств бюджета субъекта.

По усмотрению КСО перечень задач экспертизы может расширяться.

2. Организация работ должна обеспечить условия проведения экспертизы. В первую очередь, должны быть решены вопросы правового обеспечения проведения экспертизы, в том числе: обязательность проведения экспертизы КСО всех проектов государственных программ и изменений к ним, порядок предоставления исполнительными органами власти проектов государственных программ на экспертизу в КСО и состав материалов, предоставляемых вместе с проектом программ, учет заключений КСО при утверждении государственных программ.

К примеру, Законом Республики Бурятия «О бюджетном процессе в Республике Бурятия» к бюджетным полномочиям Счетной палаты Республики Бурятия отнесена экспертиза государственных программ Республики Бурятия, а заключения Счетной палаты учитываются при составлении заключений по проектам государственных программ комитетами Народного Хурала Республики Бурятия.

В Порядке разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Республики Бурятия, утвержденном постановлением Правительства Республики Бурятия определена обязанность ответственного исполнителя направлять проект государственной программы в Счетную палату Республики Бурятия для проведения финансово-экономической экспертизы, а при доработке проекта государственной программы учитывать экспертное заключение Счетной палаты. Следует отметить, что ответственный исполнитель передает в Счетную палату с проектом государственной программы необходимые обосновывающие материалы.

Необходимо определить четкий порядок работы в КСО с предоставленными материалами: регистрация предоставленных материалов, проверка полноты пакета документации, контроль за прохождением проекта по этапам работ по подготовке заключения.

3. Порядок проведения экспертизы должен обеспечивать решение задач экспертизы посредством рассмотрения конкретных вопросов, характеризующих предмет рассмотрения. Данный подход облегчит работу экспертов и позволит дать более качественную оценку. Примерный перечень вопросов может быть универсальным. Руководство КСО в зависимости от специфики государственной программы, конкретных задач и условий проведения экспертизы может корректировать перечень рассматриваемых в ходе экспертизы вопросов, тем самым, изменяя объем экспертного заключения.

В соответствии с перечисленными выше задачами экспертиза должна предусматривать оценку государственной программы по следующим позициям:

1. Соответствие целей и задач государственной программы приоритетам государственной политики в сфере реализации государственной программы:

– соответствует ли государственная программа основополагающим программно-плановым документам (Федеральной государственной программе в данной сфере, Программе социально-экономического развития субъекта, Стратегии социально-экономического развития субъекта, стратегии развития соответствующей отрасли, решений высшего должностного лица субъекта и органов, возглавляющих систему исполнительных органов государственной власти субъекта и др. нормативным правовым актам, определяющим социально экономическое развитие субъекта);

2. Полнота анализа предметной ситуации и ее факторов.

Все ли значимые составляющие проблемной ситуации рассмотрены:

– дана ли характеристика текущего состояния отрасли с основными показателями уровня развития соответствующей отрасли;

– обозначены ли основные проблемы отрасли;

– сделан ли анализ состояния рынка услуг (товаров, работ) и их ресурсного обеспечения (кадрового, финансового, материально-технического и др.);

– сделан ли прогноз социально-экономического развития в сфере реализации государственной программы;

– дана ли оценка потенциала развития в анализируемой сфере и существующих ограничений;

– соответствие целей программы поставленным в ней проблемам.

3. Необходимость и достаточность предусмотренных государственной программой мероприятий, для выполнения задач государственной программы (конкретны ли программные мероприятия, указаны ли исполнители, сроки и ожидаемые результаты мероприятий, соответствуют ли программные мероприятия целям и задачам программы, достаточность или избыточность мероприятий для достижения целей и задач программы).

4. Распределение задач и мероприятий между соисполнителями государственной программы:

– соответствуют ли задачи и мероприятия программы установленным функциям участников программы;

– достаточно ли полномочий у участников программы для достижения целей программы;

– все ли необходимые участники программы предусмотрены.

5. Механизм реализации государственной программы:

– достаточны ли меры правового регулирования для достижения целей (конечных результатов) программы;

– конкретны ли меры государственного регулирования (степень раскрытия в механизме реализации государственной программы способов достижения ее целей и ожидаемых результатов);

– наличие факторов (в том числе коррупциогенных) и рисков, препятствующих достижению целей программы, наличие предложений по мерам управления рисками реализации программы;

– целесообразность и законность использования предусмотренных программой налоговых, кредитных, тарифных и иных инструментов государственного регулирования, предоставления субсидий;

– возможность и необходимость использования иных мер государственного регулирования, учета и предотвращения иных рисков, привлечения к реализации программы иных участников.

6. Измеримость результатов реализации государственной программы:

– выражены ли цели и задачи программы в конкретной измеримой форме (наличие целевых индикаторов или показателей) с расшифровкой по годам реализации программы;

– определены ли этапы достижения целей и задач с определением промежуточных показателей;

– указаны ли ожидаемые результаты реализации мероприятий программы с расшифровкой по годам.

7. Корректность определения ожидаемых результатов, целевых показателей (индикаторов) государственной программы:

– проведено ли обоснование состава и значений целевых индикаторов;

– наличие стартовых значений ожидаемых результатов и показателей (индикаторов);

– учитывают ли целевые показатели (индикаторы) программы показатели для оценки эффективности деятельности органов исполнительной республики;

– соответствуют ли ожидаемые результаты и целевые индикаторы требованиям к федеральным программам данного вида, значениям Программы СЭР;

– наличие механизма сбора, расчета индикаторов и проверки достоверности информации о значениях показателей (индикаторов).

8. Обоснованность заявленных финансовых потребностей государственной программы, в том числе из средств республиканского бюджета:

– имеется ли обоснование финансовых потребностей программы (с расшифровкой по ГРБС, подпрограммам, мероприятиям, срокам, источникам);

– имеется ли подтверждение выделения средств на реализацию программы из иных источников помимо республиканского бюджета;

– учтены ли выпадающие доходы республиканского бюджета;

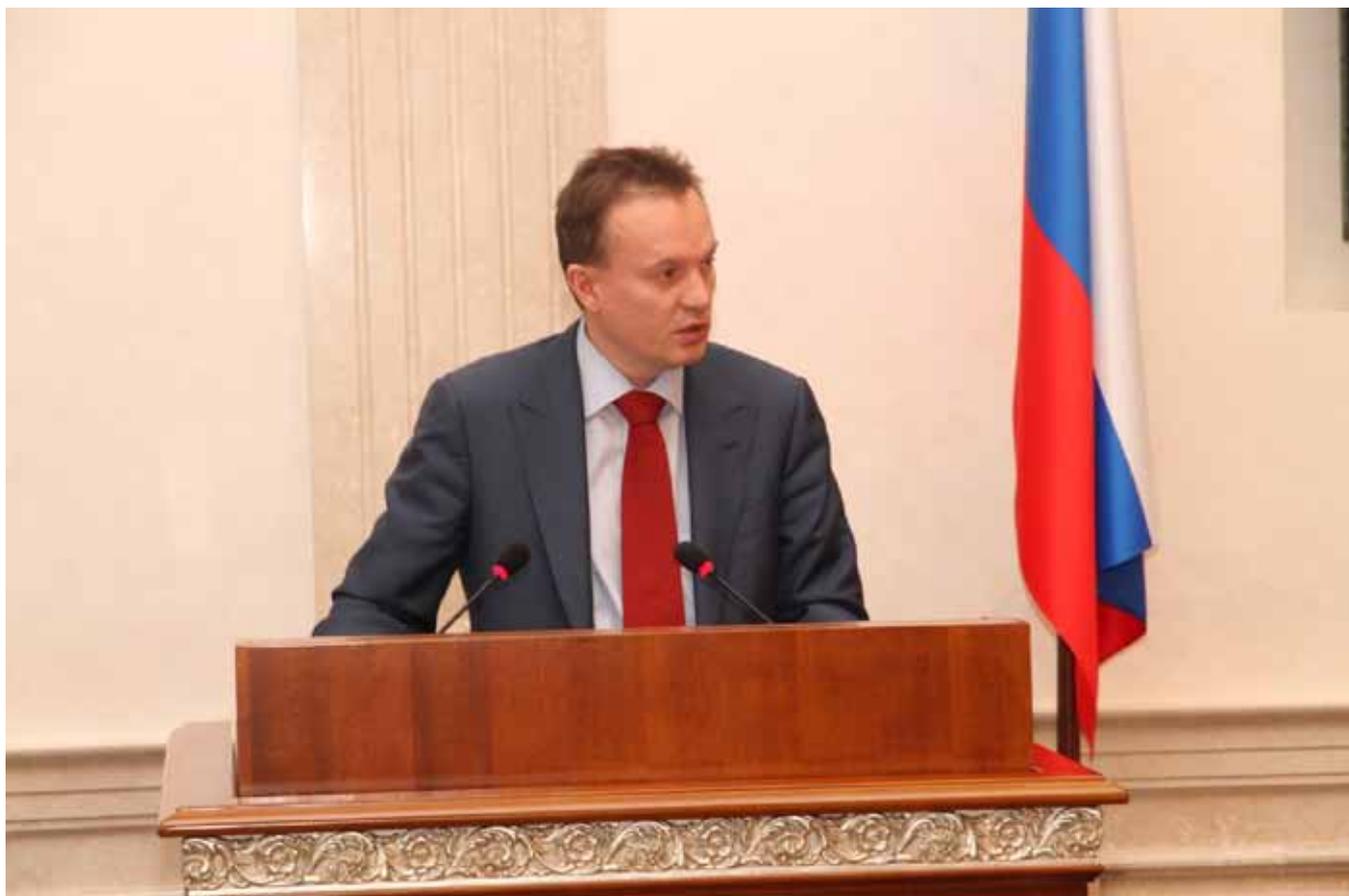
Вопросы, по которым должна проводиться экспертная оценка государственной программы, могут быть перечислены либо в тексте стандарта, либо в типовом перечне вопросов или в форме примерного Заключения.

Требования к оформлению результатов экспертизы должны обеспечивать отражение в заключении КСО всех рассматриваемых в ходе экспертизы вопросов. Данное положение может соблюдаться либо посредством составления примерной формы заключения, либо ссылкой на то, что структура заключения должна соответствовать перечню рассматриваемых вопросов, предусмотренных к рассмотрению Стандартом.

В целях содействия законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации при проведении ими экспертизы государственных программ следует предусмотреть предоставление заключений КСО помимо исполнительных органов в законодательные (представительные) органы государственной власти.

Таким образом, в целях повышения эффективности работы КСО по контролю за государственными программами необходимо совершенствование нормативной правовой базы субъектов Российской Федерации и стандартов КСО по проведению экспертизы государственных программ, а также организация тесного взаимодействия КСО с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Спасибо за внимание.



**Председатель Контрольно-счётной палаты Челябинской области
Эдуард Николаевич Тарасов**

**«Формирование системы финансового контроля в Челябинской
области в условиях изменения федерального законодательства и
перехода на программный бюджет»**

Уважаемые коллеги и участники совещания!

Переход на программный метод планирования бюджета требует от органов власти серьезной подготовительной работы, начиная от подготовки необходимой нормативно-правовой базы до пересмотра подходов к формированию самих государственных программ.

В Челябинской области завершение процесса подготовки перехода на «программный» бюджет запланировано к концу 2015 года. При этом будет разработана государственная программа «Управление государственными финансами и государственным долгом в Челябинской области», а также изменен формат расходов областного бюджета.

Данная работа чрезвычайно сложная и требует особого внимания со стороны контрольно-счетных органов.

На сегодняшний день расходы бюджета Челябинской области на 2015 год (105 068,9 млн. руб.) сформированы следующим образом:

– 68,9 процента – расходы на реализацию государственных программ (72 344,0 млн. руб.). Это 32 государственных программы. И, начиная с 2015 года, Контрольно-счетной палатой области запланировано проведение финансово-экономической экспертизы проектов нормативно-правовых актов, которыми будут вноситься изменения в эти программы;

– 21,2 процента – расходы на реализацию ведомственных программ (22 323,1 млн. руб.);

– 9,9 процента в общем объеме расходов областного бюджета составляют внепрограммные расходы: на выравнивание финансовой обеспеченности муниципальных образований, резервный фонд Правительства Челябинской области, содержание органов исполнительной власти области (10 401,8 млн. руб.).

Уже на стадии планирования экспертных мероприятий в отношении государственных программ выявился ряд серьезных проблем. И на некоторых из них мы остановимся.

На каждый проект необходимо подготовить полноценное, квалифицированное заключение, которое должно быть основано на результатах исследования:

- правильности применения финансового законодательства,
- финансового обеспечения (объема финансирования и его источников),
- соотношения между финансовыми затратами и планируемыми результатами достижения индикативных показателей,
- целесообразности и необходимости вносимых изменений и т.д.

Мы осознаем значительный объем работы, который нам предстоит выполнять по экспертизе госпрограмм. А также понимаем, что постоянные изменения в законы также будут влиять на сроки подготовки качественных экспертиз.

Еще один важный момент, который хотелось бы затронуть – это объемность и разнообразие государственных программ, которые зачастую включают в себя множество подпрограмм. Отдельные подпрограммы по объему и финансированию превосходят самостоятельные программы. Уверен, подобная ситуация складывается и в других регионах страны. И, наверняка, уже становится очевидным, что не всегда подобное объединение подпрограмм в единую государственную программу бывает оправданно.

Так, государственная программа «Развитие здравоохранения Челябинской области на 2015-2017 годы» включает в себя 12 подпрограмм, а объем её финансирования на 2015 год (22 971,4 млн. руб.) составляет 22 процента от общих расходов областного бюджета на этот же период.

Отдельные подпрограммы государственной программы «Развитие здравоохранения» по объему финансового обеспечения в разы превышают объемы финансирования других действующих в Челябинской области государственных программ.

Для сравнения, объем финансирования подпрограммы «Управление развитием отрасли» (15 961,1 млн. руб.) в 15 раз превышает объем расходов на реализацию государственной программы «Развитие культуры и туризма в Челябинской области на 2015-2017 годы» (1 104,0 млн. руб.).

Для проведения финансово-экономической экспертизы проекта подобной госпрограммы или проектов нормативно-правовых документов о внесении в нее изменений потребуются значительные ресурсы Контрольно-счетной палаты и, возможно, возникнет необходимость привлечения сторонних специалистов-экспертов в области здравоохранения, что повлечет дополнительные расходы.

По нашему мнению, некоторые подпрограммы вполне могут существовать как отдельные государственные программы.

Однако наряду с указанными факторами существует самое главное на сегодняшний день препятствие – это то, что процедура проведения финансово-экономической экспертизы не регламентирована бюджетным законодательством.

В связи с этим, у органов государственной власти отсутствует обязанность направлять проекты нормативно-правовых актов на экспертизу контрольно-счетным органам.

Таким образом, проведение финансово-экономической экспертизы, фактически, является инициативой контрольно-счетного органа.

В данной ситуации считаем целесообразным рассмотреть возможность внесения соответствующих изменений в бюджетное законодательство с целью обязать органы государственной власти направлять в контрольно-счетные органы проекты нормативно-правовых актов для проведения финансово-экономической экспертизы.

Уверены, что в данном случае может быть применена аналогия закрепления в Бюджетном кодексе процедуры проведения внешней проверки проектов федеральных законов о бюджете и о его исполнении, где четко определены порядок, сроки и полномочия всех соответствующих органов.

Подобное нормативное закрепление механизма проведения экспертиз позволит консолидировать деятельность всех участвующих в процессе формирования и реализации госпрограмм, а также наладить конструктивное взаимодействие между разработчиками госпрограмм и контрольно-счетными органами.

Обобщая все вышесказанное, необходимо отметить, что реализация поставленных задач невозможна без наличия четко выстроенной системы органов финансового контроля на всех уровнях и четкого определения их функций и полномочий.

С учетом изменений российского законодательства в сфере организации финансового контроля: как внешнего, так и внутреннего, происходит непрерывный процесс совершенствования структуры органов финансового контроля.

Важно правильно и единообразно сформировать систему финансового контроля в первую очередь на муниципальном уровне.

На сегодняшний день система органов финансового контроля в муниципальных образованиях Челябинской области выстроена следующим образом:

- в 43 муниципалитетах созданы контрольно-счетные органы, 40 из которых имеют статус юридического лица и фактически являются независимыми;
- в 23 муниципальных образованиях созданы органы внутреннего финансового контроля;
- в 10 сформированы уполномоченные органы по контролю за контрактной системой.

При этом актуальная задача на ближайшее время при развитии системы контроля заключается в четком распределении полномочий между:

- контрольно-счетными органами,
- органами внутреннего финансового контроля,
- уполномоченными органами по контролю в сфере закупок.

К сожалению, в 11 муниципальных образованиях функции по контролю в сфере закупок возложены на контрольно-счетные органы, осуществляющие внешний финансовый контроль. Что является достаточно серьезной проблемой, поскольку подобное смешение функций прямо противоречит законодательству, ведет к снижению эффективности контроля и создает потенциальную опасность коррупционных проявлений.

В этой ситуации чрезвычайно важно задать нужный вектор развития контрольно-счетных органов и органов внутреннего финансового контроля.

Поэтому в настоящее время для муниципальных образований Контрольно-счетной палатой совместно с Правительством и Законодательным Собранием Челябинской области будут разработаны рекомендации по формированию единой системы внутреннего финансового контроля и финансового аудита, а также контроля в сфере закупок, для всех участников бюджетных правоотношений.

Рекомендации будут содержать:

- пояснения необходимости четкого распределения полномочий по каждому из видов контроля,
- нормативно-правовое обоснование, включая понятийный аппарат,
- структурное построение системы органов финансового контроля в зависимости от специфики деятельности участников бюджетных правоотношений и другие сопутствующие вопросы.

Мы уверены, что по завершению этой работы, мы сможем добиться:

- улучшения финансовой дисциплины,
- максимального увеличения вероятности предотвращения финансовых нарушений,
- и уменьшения бюджетных потерь.

Спасибо, благодарю за внимание!



**Председатель Счётной палаты Ульяновской области
Игорь Игоревич Егоров**

**«О проблемах использования Классификатора нарушений,
выявляемых в ходе внешнего государственного аудита (контроля)»**

Приказом Председателя Счетной палаты Российской Федерации от 24.06.2014 № 86 была создана рабочая группа по разработке Классификатора нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного аудита (контроля), (далее – Классификатор) под руководством заместителя Председателя Счетной палаты Российской Федерации Веры Ергешевны Чистой. С июня по декабрь 2014 года члены рабочей группы неоднократно собирались в Москве и совместно с представителями Департамента методологического обеспечения, Департамента юридического обеспечения и других структурных подразделений Счетной палаты Российской Федерации принимали участие в разработке Классификатора.

В процессе деятельности рабочей группы был накоплен очень интересный опыт интеллектуального взаимодействия, если хотите «совместного творчества» ведущих сотрудников региональных контрольно-счетных органов и Счетной палаты Российской Федерации. Система работы по принципу «лицом к лицу» с рассмотрением каждого пункта Классификатора была и интересной и полезной, на мой взгляд, для всех участников обсуждения. Несомненно, что этот опыт может быть использован в будущем и при решении других задач.

Каждый из подготовленных промежуточных вариантов Классификатора рассылался всем членам рабочей группы Комиссии по разработке Классификатора. Перед каждым совещанием рабочей группы в Москве готовилась подробная сводная таблица всех замечаний и предложений, поступивших от региональных и муниципальных КСО к очередному варианту Классификатора. Многие, к сожалению, не все наши предложения были учтены в ходе подготовки проекта Классификатора.

В целом, участие в разработке Классификатора приняли представители 26 региональных и 2 муниципальных контрольно-счетных органов.

Очень важным является сегодня вопрос использования Классификатора с самого начала 2015 года. Вполне допускаю, что далеко не всеми нашими коллегами проект Классификатора будет принят, что называется, «на ура!». Внедрение нового всегда сложно. Мы все в этом зале помним, как шутили советские юмористы 25 лет назад: «Многие руководители не боятся нового, смело вступают с ним в борьбу». Нужна воля руководителей контрольно-счётных органов для скорейшего внедрения Классификатора.

Очевидно, что разработчикам удалось предусмотреть не все нюансы. Замечания и предложения должны собираться, обобщаться, анализироваться. Их необходимо учитывать при дальнейшей актуализации Классификатора. На мой взгляд, эту работу эффективно можно провести только при активной помощи руководителей отделений Совета по федеральным округам. Я надеюсь, что значительный объем критических замечаний и конкретных предложений может быть собран нами уже к 1 июня этого года.

Принятие Классификатора позволит всем более чем двум тысячам КСО нашей страны использовать единые подходы при определении, является ли нарушение суммовым или нет. Мы наконец-то сможем реально сопоставлять основные показатели деятельности региональных и муниципальных контрольно-счётных органов, что даст в будущем очень интересный материал для анализа. Тесная увязка Классификатора и годового отчета о деятельности КСО позволит подводить итоги их работы за год в единой системе координат.

У всех контрольно-счётных органов выявленные суммовые нарушения будут группироваться в годовом отчёте по 6 категориям.

Разработка Классификатора, на мой взгляд, – это лишь первый этап начавшейся большой работы по унификации методических подходов деятельности Счётной палаты Российской Федерации и региональных и муниципальных КСО. Следующим шагом должна стать разработка подробной своего рода инструкции по использованию Классификатора. Этот документ может называться «Методические рекомендации» или «Комментарии» по использованию Классификатора. На мой взгляд, без самого активного участия НИИ Системного анализа с этой работой не справиться. А такой документ сегодня необходим и подготовить его нужно уже до конца 2015 года, т. е. к завершению этапа апробации классификатора.

Есть и другая важнейшая тема – унификация подходов к определению сумм неэффективных расходов. Как известно, в этом году действовала рабочая группа Минфина и Счетной палаты Российской Федерации по вопросам разработки критериев

и методики оценки эффективности бюджетных расходов. Вопросы оценки эффективности были вынесены «за скобки» при подготовке проекта Классификатора. С учётом этого возникает острая потребность в методическом документе, который был бы рекомендован для использования региональными и муниципальными КСО при оценке эффективности бюджетных расходов.

Если говорить о методологической платформе системы внешнего финансового контроля нашей страны, то она, простите за образное выражение, может держаться на 3 китах:

1. Классификатор нарушений и методические рекомендации по его применению;
2. Документ, в котором определяются методические подходы к оценке эффективности бюджетных расходов;
3. Система стандартов внешнего государственного и муниципального контроля, разработанных на основе единых подходов.

Формирование в ближайшие два года этого триединства – задача сложная, но, на мой взгляд, реальная. Ведь в системе внешнего финансового контроля накоплен огромный опыт, работает немало очень грамотных профессионалов. Задача – объединить их потенциал.



**Председатель Контрольно-счётной палаты Томской области
Алексей Дмитриевич Пронькин**

**«Внесение изменений в Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ
«Об общих принципах организации и деятельности контрольно-
счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных
образований» как одно из направлений совершенствования
нормативного правового регулирования деятельности
контрольно-счетных органов»**

В 2014 году Правовой комиссией Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации были рассмотрены предложения 59 контрольно-счетных органов по внесению изменений и дополнений в Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее – Федеральный закон № 6-ФЗ).

Внесенные предложения обусловлены сложившейся практикой применения Федерального закона № 6-ФЗ и изменениями действующего законодательства в части осуществления финансового контроля. Их можно поделить на три блока.

1. Правовой статус и структура КСО

В целях единообразного подхода к вопросам организации контрольно-счетных органов муниципальных образований одного субъекта РФ, предлагается дополнить

закон требованием об образовании муниципальных КСО в соответствии с уставом (законом) субъекта РФ (часть 2 статьи 3 Федерального закона № 6-ФЗ).

Федеральным законом № 6-ФЗ закреплены положения об организационной и функциональной независимости КСО. В развитие указанных положений предлагается законодательно закрепить положение о финансовой независимости КСО (часть 4 статьи 3 Федерального закона № 6-ФЗ).

Очевидно, что закрепленные положения о независимости КСО могут быть реализованы только при самостоятельном решении КСО не только вопросов реализации полномочий, но и вопросов хозяйственного обеспечения деятельности. Однако Федеральным законом № 6-ФЗ предусмотрено обязательное наделение статусом юридического лица только КСО субъектов РФ. В отношении муниципальных КСО лишь установлена такая возможность.

Предлагается установить обязательное требование о наделении правами юридического лица муниципальных КСО при их образовании (часть 8 статьи 3). Законодатель провозглашает организационную независимость КСО (Федеральный закон № 6-ФЗ), тем не менее, устанавливает императивные требования к структуре КСО, количеству заместителей председателя КСО. В связи с этим предлагается исключить из закона требования к составу КСО как ограничивающие самостоятельность КСО по организации своей внутренней структуры (части 1 и 2 статьи 5), а также установить возможность председателю КСО иметь несколько заместителей, а не одного, как это предусмотрено действующей редакцией (часть 1 статьи 5). Также в случае отсутствия органа муниципального финансового контроля на одном из уровней (района или поселения) предлагается установить порядок передачи контрольных полномочий контрольно-счетному органу субъекта РФ.

Предлагается закрепить в законе требование о том, что штатная численность КСО должна быть достаточной для выполнения возложенных на орган полномочий (части 7 и 8 статьи 5), что особенно актуально в свете наделения КСО полномочиями по осуществлению аудита в сфере государственных и муниципальных закупок (возможно искусственное занижение, что может свести на нет результативность).

Следует установить единообразные требования к статусу председателя, заместителей председателя и аудиторов КСО субъектов и муниципальных образований. В настоящее время закон позволяет субъектам РФ и муниципальным образованиям принимать решения об отнесении указанных должностей, соответственно, к государственным должностям субъекта и муниципальным должностям. Предлагается установить в законе императивное требование о том, что должности председателя, заместителей председателя и аудиторов КСО субъектов и муниципальных образований относятся, соответственно, к государственным должностям субъектов РФ и муниципальным должностям (часть 3 статьи 5).

2. Должностные лица и социальные гарантии.

В своей практике КСО сталкиваются с проблемой определения лиц, уполномоченных на проведение контрольных мероприятий. Федеральный закон № 6-ФЗ наделяет властными полномочиями по проведению контрольных и экспертно-аналитических мероприятий должностных лиц КСО, относя к последним только пред-

седателя, заместителя, аудиторов и инспекторов. В то же время в штате различных КСО имеются и иные сотрудники, в чьи должностные обязанности входит осуществление тех или иных действий по проведению мероприятий, по руководству инспекторами. Однако непосредственный доступ таких лиц к проверяемым объектам, их информации и материалам, законом не предусмотрен. Предлагается расширить круг должностных лиц КСО, включив в них не только инспекторов, но и иных работников, наделенных полномочиями по непосредственному осуществлению контрольных функций (часть 6 статьи 5). На указанных лиц будут распространяться гарантии статуса должностного лица КСО, установленные статьей 8 Федерального закона № 6-ФЗ.

Предлагается наделить должностных лиц КСО правом требовать от руководителя и других должностных лиц проверяемого органа или организации письменные объяснения не только по фактам нарушений, но и по выявленным недостаткам (п.4 части 1 статьи 14).

Не обойден вниманием и вопрос оплаты труда сотрудников КСО. Очевидно, что уровень оплаты труда должен соответствовать не только статусу работника контролирующего органа, но и удерживать работников КСО от коррупционных нарушений. Однако на практике уровень оплаты труда работников КСО (в особенности – муниципальных) не соответствует требуемым критериям. Предлагается приравнять должностные оклады сотрудников аппарата КСО субъекта РФ и муниципального образования к уровню должностных окладов соответствующих работников аппарата высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ (п.7 части 5 статьи 8).

В части обеспечения защиты должностных лиц КСО от посягательств предлагается установить, что финансовое обеспечение деятельности КСО должно предусматривать возможность государственной защиты должностных лиц КСО в соответствии с законодательством РФ о государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов (часть 1 статьи 20).

3. Полномочия КСО и меры реагирования

Полномочия КСО, изложенные в Федеральном законе № 6-ФЗ, необходимо привести в соответствие с положениями Федерального закона от 23.07.2013 № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» и Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Кроме того предлагается учесть опыт законодательного закрепления полномочий Счетной палаты РФ.

Предлагается перечень полномочий КСО субъектов РФ (часть 1 статья 9):

- подготовка заключений на проекты законов о бюджетах субъектов РФ и бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов (п.2);
- внешняя проверка годовой бюджетной отчетности главных администраторов средств бюджета (п.3);
- оценка эффективности использования государственного имущества, а также, в пределах установленных полномочий, муниципального имущества (п.5);

– мониторинг бюджетного процесса в субъекте РФ, в том числе подготовка предложений по устранению выявленных отклонений в бюджетном процессе и совершенствованию бюджетного законодательства (п.8);

– организация и проведение аудита эффективности, направленного на оценку эффективности (экономности и результативности) использования средств бюджета субъекта Российской Федерации, средств бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов и иных источников, предусмотренных законодательством Российской Федерации (п.12);

– проведение аудита в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита (контроля) (п.13);

– подготовка предложений по совершенствованию осуществления главными администраторами бюджетных средств внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита (п.14);

– анализ и оценка тарифной (ценовой) политики (п.15).

Почти аналогичными полномочиями предлагается наделить и муниципальные КСО (часть 2 статьи 9).

Перечень объектов внешнего финансового контроля (часть 4 статьи 9) предлагается привести в соответствие с требованиями статьи 266.1 Бюджетного кодекса РФ.

Особо следует отметить предложения, касающиеся представлений и предписаний КСО. Федеральный закон № 6-ФЗ не придает представлениям КСО статус документов, обязательных для исполнения. Установленная законом обязанность проверяемых органов и организаций рассмотреть представление и принять меры по устранению нарушений не может обеспечить безусловное устранение выявленных нарушений и недостатков.

Предусмотренные законом случаи вынесения обязательных для исполнения предписаний никак не исправляют ситуацию. Кроме того, действующая редакция Бюджетного кодекса РФ ограничивает перечень оснований для вынесения представлений только нарушениями бюджетного законодательства РФ и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, что не позволяет реализовать все полномочия КСО (в сферах государственных закупок, контроля за использованием имущества, контроля за эффективностью предоставления налоговых льгот и т.д.). С учетом изложенного предлагается изменить правовой статус представления КСО (статья 16) – оно должно выноситься не для рассмотрения, а для устранения нарушений и недостатков, возмещения ущерба и привлечения к ответственности лиц, виновных в допущенных нарушениях законодательства (часть 1 статьи 16). Обязательность представления предлагается подкрепить мерами ответственности в соответствии с действующим законодательством (часть 4 статьи 16).

Все предложения рассмотрены на совместном заседании Президиума и Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации 17 декабря 2014 года. По результатам рассмотрения было принято решение поручить аппарату Счетной палаты РФ до 31.03.2015 года провести экспертизу предложений, рассмотреть предложения по внесению изменений в Федеральный закон № 6-ФЗ на заседании Президиума Совета КСО при Счетной палате РФ во 2 квартале 2015 года.



Заключительное слово председателя Отделения Совета контрольно-счётных органов при Счётной палате Российской Федерации в Сибирском федеральном округе – председателя Контрольно-счётной палаты Новосибирской области Елены Анатольевны Гончаровой

Уважаемые коллеги, мы с вами обсудили все вопросы, которые были внесены в программу совещания, я считаю, очень плодотворно отработали. Мы осознанно, несмотря на такую широкую заявленную тему, не стали сегодня обсуждать ни проблемы реализации Закона 44-ФЗ и аудита закупок, ни административную практику т.е. мы осознанно сосредоточились на тех вопросах, которые входят в сферу профессиональной деятельности Юрия Витальевича Росляка, чтобы обсудить с его участием наиболее остро стоящие вопросы. И поэтому разделили между собой темы, чтобы не было повторов и, соответственно, такой широкий пласт вопросов смогли охватить. Мы проанализируем все прозвучавшие выступления, сформируем сборник материалов по итогам настоящего совещания, выпустим сборник и разошлем его по всей России, всем коллегам в субъекты России.

Принятое по итогам нашего совещания решение будет также опубликовано в сборнике материалов.

Всем большое спасибо.

РЕШЕНИЕ
межрегионального совещания
Отделения Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате
Российской Федерации в Сибирском федеральном округе
«О деятельности контрольно-счетных органов в условиях изменения
федерального законодательства и перехода на программный бюджет»

17 марта 2015 года

г. Новосибирск

Участники межрегионального совещания – представители Счетной палаты Российской Федерации, контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, – обсудив актуальные проблемы осуществления контроля за соблюдением бюджетного законодательства и опыт проведения финансово-экономических экспертиз государственных (муниципальных) программ, отмечают следующее:

Внесение изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части разработки и реализации государственных (муниципальных) программ, принятие федерального закона о стратегическом планировании стало основой нового этапа развития социально-экономического и бюджетного планирования.

В 2013-2014 годах во многих субъектах Российской Федерации осуществлен переход к формированию структуры бюджетов на основе государственных программ, значительная часть расходов бюджетов субъектов Российской Федерации включена в состав государственных программ.

Вместе с тем в ходе осуществления внешнего финансового контроля (аудита) контрольно-счетные органы выявляют ряд проблем в методологии формирования государственных (муниципальных) программ и практике их включения в законы (решения) о бюджете.

Так, мероприятия государственных (муниципальных) программ, как правило, не включаются в структуру кода бюджетной классификации расходов, а большое число ранее существовавших направлений расходов обобщаются в несколько программ (подпрограмм).

В проектах государственных (муниципальных) программ выявляется довольно большое число недостатков, в том числе не раскрываются приоритеты и инструменты государственной политики, непосредственные и конечные результаты, механизм реализации программы.

На момент внесения проекта бюджета многие государственные (муниципальные) программы еще не утверждены, а проекты программ отсутствуют. В этих условиях существует риск, что переход к программной структуре не приведет к повышению прозрачности бюджетов.

В условиях перехода на программную структуру бюджетов повышается значение контроля за достижением целевых показателей государственных (муниципальных) программ. Ключевую роль в осуществлении соответствующего контроля должны играть контрольно-счетные органы.

Пользователей результатов внешнего финансового контроля (депутатов и общественность), прежде всего, интересуют результаты реализации государственных (муниципальных) программ, достижение целей социально-экономического развития. Вместе с тем полномочиях контрольно-счетных органов чрезмерный акцент сделан на контроль бюджетной (финансовой) отчетности.

Аудит государственных программ и стратегический аудит достижимости целей социально-экономического развития предусмотрен лишь в законе о Счетной палате Российской Федерации. Контроль за полнотой и достоверностью отчетности о реализации государственных (муниципальных) программ возложен на органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля.

Новый закон о Счетной палате Российской Федерации, принятый в 2013 году, позволил реализовать передовой опыт определения полномочий и основ деятельности органов внешнего государственного аудита. В настоящее время актуальным является внесение соответствующих изменений в федеральный закон об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Эффективной реализации полномочий контрольно-счетных органов по проведению финансово-экономических экспертиз проектов государственных (муниципальных) программ также препятствует то, что во многих случаях в правовых актах не установлены сроки представления проектов программ в контрольно-счетные органы либо установлены сроки, недостаточные для проведения полноценной экспертизы.

В межбюджетных отношениях достижение целевых показателей государственных программ становится главным критерием оценки эффективности использования межбюджетных трансфертов. В новых правилах предоставления субсидий субъектам Российской Федерации, принятых Правительством Российской Федерации в конце 2014 года, недостижение целевых показателей государственных программ является основанием для пропорционального сокращения (возврата) межбюджетных трансфертов.

При этом достижение конечных результатов реализации государственных (муниципальных) программ, отражающих сложные социально-экономические процессы, не может в полной мере зависеть от действий органов управления, требуется независимый, объективный анализ причин их достижения (недостижения). По-прежнему актуальной остается задача оценки реальной потребности в средствах на обеспечение действующих полномочий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, особенно в условиях ухудшения экономической ситуации и сокращения объемов финансовой помощи из федерального бюджета.

Участники межрегионального совещания считают необходимым:

1. Поблагодарить Председателя Счетной палаты Российской Федерации Т. А. Голикову и членов Коллегии Счетной палаты Российской Федерации за пожелания в адрес участников совещания, а также согласиться с выводами и предложениями, содержащимися в выступлениях участников совещания.

2. Рекомендовать органам государственной власти и органам местного самоуправления в целях совершенствования бюджетного законодательства, повышения эффективности использования межбюджетных трансфертов, а также полноценной реализации принципов программного бюджета:

2.1) внести изменения в законодательство о контрольно-счетных органах субъектов Российской Федерации и муниципальных образований с учетом опыта применения нового закона о Счетной палате Российской Федерации и необходимости повышения статуса контрольно-счетных органов как органов регионального и муниципального аудита;

2.2) в полномочиях контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований сместить акцент с контроля бюджетной отчетности на аудит реализации государственных (муниципальных) программ и достижения целей социально-экономического развития;

2.3) обеспечить открытость проектов государственных (муниципальных) программ и проектов их изменений на стадии рассмотрения проектов законов (решений) о бюджетах субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, проектов законов (решений) о внесении изменений в бюджеты;

2.4) разработчикам государственных (муниципальных) программ представлять проекты программ в контрольно-счетные органы за 30 дней до их рассмотрения высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации (местными администрациями);

2.5) перечень целевых статей бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований формировать на основе перечня государственных (муниципальных) программ и непрограммных направлений деятельности, подпрограмм государственных (муниципальных) программ и их основных мероприятий;

2.6) продолжить работу по совершенствованию межбюджетных отношений, направленную на достижение оптимального баланса между выравниванием бюджетной обеспеченности и созданием стимулов для увеличения налогового потенциала субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

2.7) санкцию в виде сокращения межбюджетных трансфертов предусматривать только при недостижении непосредственных результатов реализации государственных программ, в полной мере зависящих от действий органов управления субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, с учетом результатов объективного анализа причин их недостижения.



