

Выступление

Председателя Контрольно-счетной палаты городского округа Подольск

Г.Е. СОЛОВЬЕВА

на учебно-методической конференции Ассоциации контрольно-счетных органов Московской области на тему: «Практика подготовки стандарта муниципального финансового контроля»

Правовое регулирование организации и деятельности муниципальных контрольно-счетных органов основывается на Конституции Российской Федерации и осуществляется Бюджетным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральным законом от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами.

На сегодняшний день для многих контрольно-счетных органов муниципальных образований актуальным остается вопрос о стандартах внешнего муниципального финансового контроля.

В соответствии со статьей 11 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее – Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ) муниципальные контрольно-счетные органы при осуществлении финансового контроля, наряду с действующим законодательством, нормативными правовыми актами, руководствуются стандартами внешнего муниципального финансового контроля.

При этом необходимо определиться с основными составляющими понятия «Стандарт внешнего муниципального финансового контроля», его назначением, общими требованиями к содержанию и структуре стандартов, их взаимосвязью с методиками и методическими рекомендациями, т.е. методологической базой КСО, и конечно, же практической значимостью этих нормативных документов для сотрудников КСО.

Стандарты муниципальных КСО – документы, устанавливающие единые требования к внешнему муниципальному финансовому контролю. Их целью является определение основных принципов и условий, следуя которым мы, органы внешнего муниципального финансового контроля, осуществляем контрольные и экспертно-аналитические мероприятия.

Следует отметить, что Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ допускает неопределенность и позволяет рассматривать стандарты внешнего государственного и муниципального контроля как нормативные правовые акты, носящие обязательный характер, тогда как Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ (ред. от 07.05.2013) «О Счетной палате Российской Федерации» определяет стандарты Счетной палаты как внутренние нормативные документы, определяющие характеристики, правила и процедуры планирования, организации и осуществления различных видов деятельности Счетной палаты и (или) требования к их результатам.

Стандарты внешнего финансового контроля контрольно-счетных органов муниципальных образований - это нормативные документы, утверждаемые контрольно-счетными органами муниципальных образований, определяющие обязательные принципы, характеристики, правила и процедуры планирования, организации и осуществления полномочий в сфере внешнего муниципального финансового контроля, - такое определение содержится в «Общих требованиях к стандартам внешнего государственного и муниципального финансового контроля», утвержденных Коллегией Счетной палаты РФ (пр. от 12.05.2012 № 21К (854)).

Одним словом, стандарт - это правило, помогающее инспектору (аудитору) определить масштаб контрольных, экспертно-аналитических мероприятий и методику их проведения, - *это и организационный критерий оценки результатов проверки.* Стандарты разрабатываются для того, чтобы обеспечить целостность, взаимосвязанность, последовательность, преемственность и объективность контроля, эти документы могут дифференцироваться по различным основаниям:

- общие и рабочие стандарты,
- стандарты отчетности,
- стандарт управления и контроля качества.

И все-таки, ключевая роль стандартов в методологической базе контрольно-счетных органов предопределяется тем, что они определяют принципы соответствующего направления деятельности КСО, поэтому их практическая реализация не исключает разработку производных от них методических документов, детализирующих средства и методы, а также процедурные аспекты осуществления контроля и экспертно-аналитической работы.

Руководители контрольных мероприятий призваны обеспечить соответствие конкретной практической деятельности инспекторов КСО требованиям стандартов, устанавливающих общие правила проведения контрольных мероприятий, а также специфику их осуществления применительно к конкретным обстоятельствам.

С точки зрения практической значимости, стандарты контрольно-счетных органов должны четко регламентировать профессиональную деятельность инспекторов (аудиторов) и обеспечивать дополнительные основы для урегулирования существующих и предупреждения потенциальных (возможных) конфликтов:

- между сотрудниками контрольно-счетных органов и их руководством,
- между контрольно-счетным органом и иными контролирующими органами,
- между контрольно-счетным органом и объектом проверки,
- между контрольно-счетным органом и организациями, защищающими общественные интересы, а также между инспекторами (аудиторами).

Стандарты внешнего муниципального финансового контроля для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий утверждаются контрольно-счетными органами:

1) в отношении органов местного самоуправления и муниципальных органов, муниципальных учреждений и унитарных предприятий муниципальных образований - в соответствии с общими требованиями, утвержденными Счетной палатой Российской Федерации и (или) контрольно-счетным органом субъекта Российской Федерации;

2) в отношении иных организаций - в соответствии с общими требованиями, установленными федеральным законом.

Законодатель предписывает, что при подготовке стандартов внешнего муниципального финансового контроля необходимо учитывать международные

стандарты в области государственного контроля, аудита и финансовой отчетности, а также определяет, что стандарты внешнего муниципального финансового контроля контрольно-счетных органов не могут противоречить законодательству Российской Федерации и (или) законодательству субъектов Российской Федерации.

В условиях реализации Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ и слабо разработанной методической базы (на сегодняшний день практически отсутствует систематизированная методологическая база) наиболее целесообразно контрольно-счетным органам идти по пути унификации разрабатываемых стандартов. Эта работа получила новый импульс после утверждения Коллегией Счетной Палатой РФ Общих требований к стандартам внешнего государственного и муниципального контроля (май 2012 г.).

Из опыта работы нашей Контрольно-счетной палаты, можно отметить, что изначально, в 2011 году, исходя из необходимости реализации возложенных на нас полномочий, нами были разработаны и утверждены:

1. Стандарт внешнего муниципального финансового контроля № 1 «Порядок организации методологического обеспечения деятельности Контрольно-счетной палаты городского округа Подольск» (утвержден 30.12.2011),
2. Стандарт внешнего муниципального финансового контроля № 2 «Общие правила проведения контрольного мероприятия» (утвержден 30.12.2011).

При разработке вышеназванных стандартов за основу были приняты нормативные документы:

- Стандарт финансового контроля СФК 101 «Общие правила проведения контрольного мероприятия» Счетной палаты Российской Федерации (протокол Коллегии от 2 апреля 2010 года № 15К (717),

- Стандарт финансового контроля СФК 130 «Общие правила проведения контрольного мероприятия», утвержденные решением Президиума Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации от 26 мая 2011 года, с учетом международных стандартов в области государственного контроля, аудита и финансовой отчетности.

В дальнейшем значительная работа по разработке и унификации стандартов проводилась Ассоциацией контрольно-счетных органов России, и Союзом

муниципальных контрольно-счетных органов, что оказало значительную практическую помощь для работы КСО. Следует отметить, что в настоящее время на сайте Союза МКСО опубликованы типовые стандарты для использования в работе КСО муниципальных образований:

Стандарты организации деятельности	
«Планирование работы КСО»	Утвержден Союзом МКСО, размещен на странице Союз МКСО сайта АКСОР
«Подготовка отчета о работе КСО»	Разработан АКСОР, планируется к утверждению, планом Научно-методической комиссии Союза МКСО в 3 кв. 2013 года запланирована адаптация на муниципальный уровень
Стандарты финансового контроля	
«Общие правила проведения контрольных мероприятий»	Утвержден Союзом МКСО, размещен на странице Союз МКСО сайта АКСОР
«Проведение экспертно-аналитического мероприятия»	Утвержден Союзом МКСО, размещен на странице Союз МКСО сайта АКСОР
«Проведение и оформление результатов финансового аудита»	Утвержден Союзом МКСО, размещен на странице Союз МКСО сайта АКСОР
«Проведение и оформление результатов аудита эффективности»	Утвержден Союзом МКСО, размещен на странице Союз МКСО сайта АКСОР
«Оперативный (текущий) контроль за исполнением местного бюджета»	Утвержден Союзом МКСО, размещен на странице Союз МКСО сайта АКСОР
«Экспертиза проекта бюджета на очередной финансовый год и плановый период»	Утвержден Союзом МКСО, размещен на странице Союз МКСО сайта АКСОР
«Проведение внешней проверки годового отчета об исполнении местного бюджета совместно с проверкой достоверности годовой бюджетной отчетности главных администраторов бюджетной системы»	Утвержден Союзом МКСО, размещен на странице Союз МКСО сайта АКСОР
«Финансово-экономическая экспертиза проектов муниципальных программ»	Утвержден Союзом МКСО, размещен на странице Союз МКСО сайта АКСОР

Как уже отмечалось выше, работа по разработке стандартов, в целом, и для нашей Контрольно-счетной палаты в том числе, получила новый импульс в мае 2012г., после утверждения Коллегией Счетной Палатой РФ «Общих требований к стандартам внешнего государственного и муниципального контроля». Целью

данного документа, разработанного в соответствии с положениями Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ, явилась унификация подходов контрольно-счетных органов к разработке стандартов внешнего государственного и муниципального финансового контроля, обеспечивающих соответствие разрабатываемых стандартов законодательству Российской Федерации, законодательству субъектов Российской Федерации и международным стандартам в области государственного контроля, аудита и финансовой отчетности.

Общими требованиями к стандартам внешнего муниципального контроля установлено и определено:

- назначение стандартов,
- общие требования к структуре и содержанию стандартов.

Стандарты контрольно-счетного органа **рекомендуется** подразделить на две группы:

1. Стандарты организации деятельности КСО (СОД КСО);
2. Стандарты финансового контроля КСО (СФК КСО).

Обобщив рекомендации «Общих требований к стандартам внешнего финансового контроля», мы пришли к выводу о необходимости наличия следующих, можно сказать, обязательных к разработке **4 стандартов организации деятельности контрольно-счетного органа (СОД КСО)**

1. СОД КСО «Организация методологического обеспечения контрольной и экспертно-аналитической деятельности контрольно-счетного органа»;
2. СОД КСО «Планирование работы контрольно-счетного органа»;
3. СОД КСО «Подготовка отчета о работе контрольно-счетного органа»;
4. СОД КСО «Организация контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проводимых контрольно-счетным органом совместно с органами финансового контроля, правоохранительными, надзорными и иными органами».

и 8 стандартов финансового контроля контрольно-счетного органа (СФК КСО)

1. СФК КСО «Общие правила проведения контрольных мероприятий»;
2. СФК КСО «Проведение экспертно-аналитических мероприятий»;
3. СФК КСО «Проведение и оформление результатов финансового аудита»;
4. СФК КСО «Проведение и оформление результатов аудита эффективности»;

5. СФК КСО «Контроль реализации результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных КСО»;
6. СФК КСО «Осуществление контроля местного бюджета»;
7. СФК КСО «Управление качеством контрольных мероприятий»;
8. СФК КСО «Основные понятия и термины, используемые в стандартах КСО».

Стандарты внешнего финансового контроля

Стандарты организации деятельности контрольно-счетного органа (СОД КСО)

«Организация методологического обеспечения контрольной и экспертно-аналитической деятельности контрольно-счетного органа»

«Планирование работы контрольно-счетного органа»

«Подготовка отчета о работе контрольно-счетного органа»

«Организация контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проводимых контрольно-счетным органом совместно с органами финансового контроля, правоохранительными, надзорными и иными органами»

Стандарты финансового контроля контрольно-счетного органа (СФК КСО)

«Общие правила проведения контрольных мероприятий»

«Проведение экспертно-аналитических мероприятий»

«Проведение и оформление результатов финансового аудита»

«Проведение и оформление результатов аудита эффективности»

«Контроль реализации результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных КСО»

«Осуществление контроля местного бюджета» (включает в себя стандарты по осуществлению предварительного, оперативного, последующего контроля местного бюджета)

«Управление качеством контрольных мероприятий»

«Основные понятия и термины, используемые в стандартах КСО»

На сегодняшний день в Контрольно-счетной палате приняты и утверждены стандарты:

1. Стандарты организации деятельности контрольно-счетного органа:

«Порядок организации методологического обеспечения деятельности Контрольно-счетной палаты городского округа Подольск»;

2. Стандарты финансового контроля контрольно-счетного органа (СФК КСО)

«Общие правила проведения контрольного мероприятия»,

«Проведение экспертно-аналитического мероприятия»,

«Финансово-экономическая экспертиза проектов муниципальных программ»,

«Экспертиза проекта бюджета на очередной финансовый год и плановый период».

Четыре стандарты находятся на стадии рассмотрения и утверждения.

Благодаря принятым, утвержденным стандартам, деятельность инспектора (аудитора) при реализации контрольных и экспертно-аналитических полномочий, к примеру, при проведении проверки, подготовки заключений при проведении финансово-экономических экспертиз, детально регламентирована, формы необходимых документов проработаны и утверждены, что в свою очередь помогает проверяющим большее внимание уделить качеству проводимого мероприятия, акцентируя свою работу на результативность, действенность и эффективность.

Так, например, стандартом, регламентирующим общие правила проведения контрольного мероприятия, конкретизирована роль каждого ответственного исполнителя контрольного мероприятия, сфера его деятельности, сроки исполнения работы и представления материалов на утверждение. Также этот стандарт установил, что при составлении отчета о результатах контрольного мероприятия предполагается краткая характеристика проверяемой сферы формирования и использования средств местного бюджета и деятельности объектов проверки, «взаимосвязанность» предмета контрольного мероприятия с его целями, раскрытие итогов работы по каждому поставленному вопросу программы контрольного мероприятия, основанной на материалах актов и рабочей документации, указание на вскрытые факты нарушения законов и иных нормативных правовых актов.

В процессе работы над стандартом по проведению экспертно-аналитического мероприятия, нам пришлось конкретизировать термины и понятия, определяющими методологическую основу данного вида мероприятия КСП, представить общую характеристику экспертно-аналитического мероприятия.

В целом, работа по разработке новых стандартов является достаточно кропотливой, требующая высокого профессионального уровня, знания научно-правовых, теоритических и методологических основ деятельности КСО в тесной взаимосвязи с практической деятельностью.

В настоящее время проводится большая работа на федеральном уровне и в субъектах Российской Федерации, в том числе и Московской области, по созданию единой системы внешнего финансового контроля, которая предполагает, в том числе, и наличие унифицированных стандартов как для региональных, так и для муниципальных КСО.

Уверен, что после обсуждения на нашей встрече в рамках учебно-методической Конференции, вопросам стандартизации деятельности КСО будет уделено больше внимания.