

УДК 336:352(571.53)
ББК 65.261.2-28

А.С. Журбенко
Ю.Б. Махтина

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ОРГАНИЗАЦИИ КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ВНУТРИРЕГИОНАЛЬНЫХ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Освещены некоторые вопросы финансового контроля, осуществляемого Контрольно-счетной палатой Иркутской области в сфере внутрирегиональных межбюджетных отношений. Статья основана на заключении Контрольно-счетной палаты Иркутской области о результатах проверки министерства культуры и архивов Иркутской области. Сделан вывод, что бюджетные средства расходуются неэффективно, и даны некоторые рекомендации по повышению эффективности их расходования.

Ключевые слова: финансовый контроль, Контрольно-счетная палата Иркутской области, эффективность расходования бюджетных средств, межбюджетные отношения.

A.S. Zhurbenko
Yu.B. Mahtina

SOME ASPECTS OF EXERCISING FINANCIAL CONTROL IN THE SPHERE OF INTERGOVERNMENTAL FISCAL RELATIONS IN THE REGION

The article deals with some issues of financial control exercised by the Accounts Chamber of Irkutsk region in the sphere of regional intergovernmental fiscal relations. The article is based on official decision made by the Accounts Chamber of Irkutsk region after the audit inspection of the Ministry of Culture and Archives of Irkutsk region. It is inferred that the budget funds are spent inefficiently. The authors give some recommendations to help increase the efficiency of the budget expenditures.

Keywords: financial control, Accounts Chamber of Irkutsk region, efficiency of budget expenditures, intergovernmental fiscal relations.

С введением в бюджетной сфере такого направления, как бюджетирование, ориентированное на результат, возник ряд вопросов, затрагивающих эффективность расходования бюджетных средств, а также роль органов государственного финансового контроля в данном направлении, поскольку они не только предупреждают и выявляют нарушения, но и могут определять наиболее эффективные пути расходования средств.

Государственный финансовый контроль — это комплексная система контрольных действий органов власти и управления, базирующаяся на Конституции и других законах государства. Его назначение — отслеживать стоимостные пропорции распределения валового национального продукта, контролируя все каналы движения денежных потоков, так или иначе связанных с формированием государственных финансовых ресурсов, полноту и своевременность их поступления, а также их целевое использование [1].

Особую роль в осуществлении бюджетного контроля играют Счетная палата Российской Федерации, контрольно-счетные палаты субъектов РФ и муниципальных образований, поскольку данные организации

представляют собой независимый контролирующий орган, который занимает значительное место в организации контроля за эффективностью расходования бюджетных средств на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации. Деятельность контрольно-счетных органов находит значительное отражение не только на федеральном, но и на региональном уровне.

Начиная с 2009 г. заканчивается переходный этап реформы местного самоуправления. Несмотря на положительные моменты, связанные с введением федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления», существует ряд серьезных проблем, усугубленных мировым кризисом, которые требуют незамедлительного решения. Их можно разделить на две группы: проблемы качества организации бюджетного процесса на местном уровне и проблемы сбалансированности местных бюджетов.

Анализ, проведенный Контрольно-счетной палатой (далее — КСП) Иркутской области, выявил ряд недостатков:

- высокий уровень дотационности местных бюджетов. По данным за 2008 г., в структуре доходов муниципальных районов и городских округов объем безвозмездных поступлений составил в среднем 50%, в структуре доходов поселений достиг 70%;

- отсутствие финансовых ресурсов для осуществления расходов, что приводит к передаче поселениями части функций муниципальным районам (данный показатель по поселениям в 2008 г. составил в среднем около 30%);

- иждивенческие настроения органов местного самоуправления.

И как следствие данных проблем, возникает вопрос целевого расходования бюджетных средств, а также эффективности и результативности расходов, что представляет собой основополагающий критерий для оценки деятельности местных органов власти.

В связи с этим большое значение имеют контрольные мероприятия, проводимые контрольно-счетными органами субъектов РФ. КСП Иркутской области осуществляет в сфере межбюджетных трансфертов определенный контроль за эффективным расходованием бюджетных средств, а также определяет направления их более рационального использования. Это можно рассмотреть на примере аудиторской проверки министерства культуры и архивов Иркутской области по вопросу выполнения полномочий главного администратора бюджетных средств в части межбюджетных трансфертов в 2008 г.

Министерство культуры и архивов Иркутской области (до 1 октября 2008 г. — департамент культуры и архивов Иркутской области) (далее — министерство культуры или департамент культуры) в соответствии с положением, утвержденным постановлением администрации Иркутской области от 29 октября 2007 г. № 222-па, является исполнительным органом государственной власти Иркутской области, осуществляющим функции по государственному управлению в сфере культуры и архивного дела.

В соответствии с законом Иркутской области «Об областном бюджете на 2008 г.» от 21 мая 2008 г. № 17-оз главному распорядителю бюджетных средств — министерству культуры — были утверждены бюджетные ассигнования в форме:

- субвенции для осуществления органами местного самоуправления областных государственных полномочий по хранению, комплектова-

нию, учету и использованию архивных документов, относящихся к областной государственной собственности;

– субсидии в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении органами местного самоуправления полномочий по вопросам местного значения, создания условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры, а также создания условий для организации досуга и обеспечения жителей городского округа услугами организаций культуры.

Расчет и распределение субвенции, выделенной министерству культуры, осуществлялись на основании закона Иркутской области «О наделении органов местного самоуправления областными государственными полномочиями по хранению, комплектованию, учету и использованию архивных документов, относящихся к областной государственной собственности» от 14 ноября 2005 г. № 79-оз.

Расчет размера субвенции на исполнение областных полномочий производился с целью формирования фонда оплаты труда муниципальных служащих и вспомогательного персонала (рабочих), непосредственно исполняющих областные полномочия, и компенсации материальных затрат органов местного самоуправления, связанных с исполнением указанных полномочий.

Проверка КСП расчетов размеров субвенции показала, что индексация в 1,09 раза должностных окладов муниципальных служащих (осуществляющих областные государственные полномочия), предусмотренная постановлением губернатора Иркутской области «О повышении окладов месячного денежного содержания государственных гражданских служащих Иркутской области» от 14 апреля 2008 г. № 147-п, не производилась. Это привело к несоответствию фактических окладов муниципальных служащих установленным законодательством, а именно оклад был ниже.

Нарушением являлось то, что уведомления о бюджетных ассигнованиях и лимитах бюджетных обязательств были доведены до министерства культуры без конкретизации классификации операций сектора государственного управления (КОСГУ). Это, в свою очередь, привело к тому, что для муниципальных образований не были конкретизированы цели (направления) предоставления и использования средств субвенции. Так, анализ использования муниципальными образованиями области выделенных средств показал, что суммы начисленной заработной платы (с учетом ЕСН) в 9 муниципальных образованиях сложились выше расчетных, а в 23 образованиях — ниже. И, как следствие, образовался остаток средств по заработной плате, который был направлен на осуществление материальных затрат. Указанные перераспределения средств субвенции при условии доведения министерством финансов Иркутской области уведомлений о бюджетных ассигнованиях с конкретизацией по КОСГУ носили бы нецелевой характер.

Согласно ч. 5 ст. 242 Бюджетного кодекса РФ, при установлении соответствующим главным распорядителем средств бюджета, из которого были предоставлены межбюджетные трансферты (в данном случае — министерство культуры), отсутствия потребности в них остаток указанных межбюджетных трансфертов подлежит возврату в доход бюджета, из которого они были предоставлены. В случае если неиспользованный

остаток межбюджетных трансфертов, полученных в форме субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, не перечислен в доход соответствующего бюджета, указанные средства подлежат взысканию в доход бюджета, из которого они были предоставлены, в порядке, определяемом соответствующим финансовым органом, с соблюдением общих требований, установленных Министерством финансов Российской Федерации.

Отсутствие надлежащего контроля и анализа использования средств субвенции со стороны главного распорядителя бюджетных средств не позволяет сделать вывод о реальной потребности муниципальных образований в средствах, необходимых для исполнения указанного переданного областного полномочия, а наличие остатков средств свидетельствует либо об их неэффективном использовании, либо об отсутствии потребности в таком объеме средств.

В рамках оптимизации расходных обязательств областного бюджета КСП Иркутской области министерству культуры было вынесено предписание провести комплекс мероприятий по взысканию остатков субвенции и осуществить подробный анализ использования средств, в том числе направленных на осуществление материальных затрат, с целью получения четкого представления о финансовых потребностях муниципальных образований для исполнения переданных полномочий и последующей оценки возможности внесения изменений в способ расчета субвенций.

Кроме того, министерству финансов Иркутской области было предложено доводить уведомления о бюджетных ассигнованиях и лимитах бюджетных обязательств по утвержденной форме с конкретизацией классификации операций сектора государственного управления с целью определения направлений использования средств субвенции.

Исходя из изложенного, оптимизации расходных обязательств областного бюджета может послужить анализ использования средств субвенций (с целью выявления реальной потребности в них). Также он позволит пересмотреть областные законы в части способов расчета размера субвенций.

Работа по оценке эффективности расходования средств в области межбюджетных трансфертов только начата. Однако уже в результате контроля за одной субвенцией КСП области был выявлен резерв порядка 30–33 млн р. при условии пересмотра способов расчета указанных субвенций.

Также в рамках реализации указа Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» органы местного самоуправления должны предоставить правительству Иркутской области доклады о достигнутых значениях показателей эффективности своей деятельности [2, ст. 6].

На основании указанных докладов КСП Иркутской области сможет провести подробный анализ результатов деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований и начать работу по формированию комплекса мер, обеспечивающих переход к более результативным моделям управления и устойчивому развитию муниципальных образований.

Таким образом, контрольно-счетные органы играют важную роль в области развития межбюджетных отношений не только путем выявле-

ния и предупреждения возможных финансовых нарушений, но и путем повышения эффективности расходования бюджетных средств.

Список использованной литературы

1. Никулина О.В. Эффективность бюджетного контроля в России и за рубежом / О.В. Никулина // Финансы и кредит. — 2007. — № 32. — С. 84–86.
2. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: указ Президента РФ от 28 апр. 2008 г. № 607 (в ред. указа Президента РФ от 13 мая 2010 г. № 579).

Referenses

1. Nikulina O.V. Effektivnost' byudzhetnogo kontrolya v Rossii i za rubezhom / O.V. Nikulina // Finansy i kredit. — 2007. — № 32. — S. 84–86.
2. Ob otsenke effektivnosti deyatel'nosti organov mestnogo samoupravleniya gorodskikh okrugov i munitsipal'nykh raionov: ukaz Prezidenta RF ot 28 Apr. 2008 g. № 607 (v red. ukaza Prezidenta RF ot 13 May 2010 g. № 579).

Информация об авторах

Журбенко Андрей Сергеевич — аспирант, кафедра финансов, Байкальский государственный университет экономики и права, г. Иркутск, e-mail: andruhovich@bk.ru.

Махтина Юлия Борисовна — кандидат экономических наук, аудитор, Контрольно-счетная палата Иркутской области, г. Иркутск, e-mail: makhtina@irksp.ru.

Authors

Zhurbenko Andrey Sergeevich — post-graduate student, Chair of Finance, Baikal State University of Economics and Law, Irkutsk, e-mail: andruhovich@bk.ru.

Mahtina Yulia Borisovna — PhD in Economics, Auditor, Accounts Chamber of Irkutsk region, Irkutsk, e-mail: makhtina@irksp.ru.