

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОВЕДЕНИЯ ВНЕШНЕЙ ПРОВЕРКИ ГОДОВОГО ОТЧЕТА ОБ ИСПОЛНЕНИИ БЮДЖЕТА

Перов Виталий Иванович

доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой ресторанного бизнеса РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова», 117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.

E-mail: perov-vitaliy@bk.ru

Кличева Евгения Валерьевна

кандидат экономических наук, доцент кафедры ресторанного бизнеса РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова», 117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.

E-mail: evklicheva@mail.ru

Внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета является наиболее многогранным способом проведения внешнего финансового контроля, в ходе которого проводятся как контрольные, так и экспертно-аналитические мероприятия для повышения эффективности использования публичных ресурсов. В статье рассмотрены основы стандартизации процедур, осуществляемых в рамках внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета; изучен опыт Контрольно-счетной палаты Москвы в данной области; выявлены проблемы в организации и проведении внешнего финансового контроля, осуществляемого контрольно-счетными органами. Определены причины возникновения нарушений, выявленных в ходе контрольных мероприятий. Авторами сформулированы предложения по совершенствованию системы внешнего финансового контроля для обеспечения положительной динамики показателей социально-экономического развития регионов Российской Федерации.

Ключевые слова: внешняя проверка, контрольно-счетные органы, экспертно-аналитическая деятельность, внешний финансовый контроль.

ORGANIZATIONAL AND LEGAL FOUNDATIONS OF CONDUCTING EXTERNAL AUDIT OF THE ANNUAL REPORT ON BUDGET PERFORMANCE

Perov, Vitaliy I.

Doctor of Economics, Professor, the Head of the Department for Restaurant Business of the PRUE.

Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane, Moscow, 117997, Russian Federation.
E-mail: perov-vitaliy@bk.ru

Klicheva, Evgeniya V.

PhD, Assistant Professor of the Department for Restaurant Business of the PRUE.
Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane, Moscow, 117997, Russian Federation.
E-mail: evklicheva@mail.ru

External audit of the annual report on budget performance is the most versatile method of conducting external finance control during which both control and expert-analytical steps are taken aimed at raising efficiency of using public resources. The article discusses foundations of standardization of procedures carried out within the frames of external audit of the annual report on budget performance; studies the experience of the Control and Account Chamber of Moscow in this field; identifies problems in organization and conducting external finance audit carried out by control and account bodies. It also shows causes of violations found during control steps. The authors formulate proposals aimed at improvement of external finance audit in order to ensure positive dynamics of figures of social and economic development in regions of the Russian Federation.

Keywords: external audit, control and account bodies, expert and analytical work, external finance control.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации (БК РФ) внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета отнесена к полномочиям контрольно-счетных органов (КСО). Согласно статье 264.4 БК РФ, под внешней проверкой годового отчета об исполнении бюджета понимается внешняя проверка бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств и подготовка заключения на годовой отчет об исполнении бюджета.

К нормативной документации, определяющей требования к организации и проведению внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета, можно отнести:

- Бюджетный кодекс Российской Федерации;
- Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»;
- Общие требования к стандартам внешнего государственного и муниципально-

пального контроля для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, утвержденные Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 17 октября 2014 г. № 47К (993));

– локальные правовые акты Контрольно-счетной палаты (КСП).

Следует обратить внимание, что в БК РФ внешней проверке посвящена только одна статья – 264.4, которая определяет лишь сроки и основы ее проведения, а конкретный порядок устанавливается в муниципальных правовых актах.

Для установления единых организационно-правовых, методических и информационных основ проведения внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета разработан типовой стандарт внешнего государственного (муниципального) финансового контроля «Организация и проведение внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета субъек-

екта Российской Федерации (местного бюджета)», рекомендованный решением Президиума Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации от 3 июня 2015 г. для разработки и утверждения соответствующей документации на уровне конкретного субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

Типовой стандарт определяет:

- цель, задачи, предмет и объекты внешней проверки;
- источники информации и сроки проведения внешней проверки;
- содержание внешней проверки;
- организацию внешней проверки бюджета;
- подготовку заключения по результатам внешней проверки;
- порядок рассмотрения и направления результатов внешней проверки.

Следует отметить, что в целом содержание стандарта «Организация и проведение внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета», утвержденного на уровне конкретного субъекта Российской Федерации (муниципального образования), соответствует рекомендованному типовому стандарту. Однако имеются незначительные отличия.

По типовому стандарту организация внешней проверки осуществляется исходя из установленных законодательством сроков бюджетного процесса в части формирования отчета об исполнении бюджета за отчетный финансовый год и предусматривает следующие три основных этапа: подготовительный, основной и заключительный. Согласно БК РФ, высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации представляет отчет об исполнении бюджета для подготовки заключения на него не позднее 15 апреля текущего года. Подготовка заключения на годовой отчет об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации проводится в срок, не превышающий 1,5 месяца.

Так, к примеру, в соответствии со стандартом «Организация и проведение внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета Владимирской области» организация внешней проверки отчета об исполнении бюджета за отчетный финансовый год предусматривает два основных этапа с детализацией по срокам в рамках, установленных законодательством.

I этап – внешняя проверка бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств (ГАБС):

- подготовка приказа председателя Счетной палаты о составлении заключения о проверке годового отчета об исполнении областного бюджета, плана проведения внешней проверки, удостоверений на право проведения внешней проверки в срок до 25 декабря отчетного года; подготовка запросов о предоставлении необходимой информации и направление их проверяемым объектам;

- изучение нормативной правовой базы, регулирующей бюджетные отношения в отчетном финансовом году, до 15 января года, следующего за отчетным;

- проведение внешней проверки бюджетной отчетности ГАБС (с выходом на проверяемый объект), подготовка заключений о результатах проверки в срок до 1 апреля года, следующего за отчетным.

II этап – подготовка заключения на годовой отчет об исполнении областного бюджета (экспертно-аналитическое мероприятие):

- подготовка направлениями Счетной палаты заключений на годовой отчет об исполнении областного бюджета по закрепленным за ними ведомствам в срок до 15 мая года, следующего за отчетным;

- свод и обобщение представленных аудиторскими направлениями Счетной палаты заключений в единое заключение Счетной палаты на годовой отчет об исполнении областного бюджета, направление его в Законодательное собрание и ад-

министрацию Владимирской области до 1 июня года, следующего за отчетным¹.

По типовому стандарту грубыми нарушениями признаются факты неполноты и недостоверности отчетности, в случае устранения которых значение числового показателя строки (графы) формы сводной бюджетной отчетности об исполнении бюджета изменится не менее чем на 10%. Например, в стандартах «Организация и проведение внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета» Владимирской области и Санкт-Петербурга существенными признаются факты неполноты и недостоверности отчетности, в случае устранения которых значение числового показателя строки (графы) формы сводной бюджетной отчетности об исполнении бюджета изменится более чем на 5%².

Типовой стандарт определяет структуру заключения (акта) по результатам внешней проверки бюджетной отчетности ГАБС, а также структуру заключения КСП на годовой отчет об исполнении бюджета, а в стандарте «Организация и проведение внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета», например, Пермского края, Республики Алтай представлены также образцы оформления документов по результатам внешней проверки бюджета.

Стоит отметить, что в соответствии с БК РФ внешняя проверка годового отчета об исполнении местного бюджета может осуществляться КСО муниципального образования в порядке, установленном муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования.

В настоящее время наблюдается нарастающая тенденция передачи полномочий сельских поселений (внутригородского района) по осуществлению внешнего финансового контроля КСО муниципального района (городского округа с внутригород-

ским делением) и перечисления в их бюджет межбюджетных трансфертов для реализации полномочий в объеме и в сроки, установленные соглашением. Так, в соответствии со статьей 3 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»:

– представительные органы поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с представительным органом муниципального района о передаче контрольно-счетному органу муниципального района полномочий контрольно-счетного органа поселения по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля;

– представительные органы внутригородских муниципальных образований городов федерального значения вправе заключать соглашения с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации – городов федерального значения о передаче им полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля.

Так, на основании соглашений о передаче КСП Москвы полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля в соответствии с Планом работы КСП Москвы на 2017 год проведены внешние проверки годовых отчетов об исполнении бюджетов 144 из 146 внутригородских муниципальных образований (ВМО) за 2016 г.

А в Новосибирской области, например, КСО созданы во всех 30 муниципальных районах и 5 городских округах. Стоит отметить, что 443 поселения из 455 передали полномочия по внешнему финансовому контролю на уровень района.

В двух поселениях собственные органы не были созданы и полномочия на уровень района они не передавали, это р. п. Линево Искитимского района и Алексеевский сельсовет Здвинского района. При этом даже крупный р. п. Линево уже несколько лет не

¹ URL: <http://www.spvo.ru/activity/standart> (дата обращения: 25.08.2017).

² URL: <http://www.spvo.ru/activity/standart> (дата обращения: 25.08.2017); <http://ksp.org.ru/rubric/180/Dokumenty> (дата обращения: 25.08.2017).

может найти кандидатуры на должность председателя КСО. В этой ситуации для выполнения требований о проведении внешней проверки исполнения бюджета поселение Алексеевский сельсовет передал полномочия с 2017 г., р. п. Линево планирует передать полномочия с сентября 2017 г.¹

Такая практика в условиях отсутствия существенных полномочий ВМО и, следовательно, принимаемых расходных обязательств (простого бюджета) позволила, по данным КСО Москвы, сэкономить более 600 млн рублей бюджетных средств (ежегодно)².

Несмотря на то, что передача поселениями контрольных полномочий в муниципальный район по соглашению является экономически оправданным решением и позволяет оптимизировать расходование средств на содержание КСО, на данный момент сохраняется проблема недостаточности штатной численности муниципальных КСО для выполнения всех возложенных на них полномочий.

По данным Счетной палаты Новосибирской области, в половине районов штатная численность муниципальных КСО меньше 3 человек. Передача полномочий на уровень района в части осуществления внешнего финансового контроля привела к увеличению полномочий КСО, на которые возложено проведение аудита закупок, экспертизы муниципальных программ, а также подготовка предложений по развитию внутреннего контроля.

На основании Плана работы Счетной палаты и отчета председателя Счетной палаты муниципального образования Бузулукский район Оренбургской области о результатах деятельности Счетной палаты за 2016 г. можно отметить, что внешняя проверка отчетов об исполнении бюджетов осуществлялась в 28 сельских поселениях посредством чтения отчетности с

применением методов вертикального и горизонтального анализа.

На сегодняшний день в соответствии с Положением о Счетной палате муниципального образования Бузулукский район Оренбургской области Счетная палата насчитывает только два сотрудника в составе председателя и инспектора, на которого возлагаются обязанности по организации и непосредственному проведению внешнего муниципального финансового контроля³. Согласно Методике определения штатной численности сотрудников КСО муниципального образования (одобрена решением Президиума Ассоциации КСО РФ от 25 августа 2011 г., вносится Президиумом Союза МКСО), минимальная численность КСО муниципального образования должна составлять 10–16 человек для муниципального района⁴. Такое положение вещей оказывает прямое влияние на качество работы КСО. Поэтому основной задачей в настоящее время остается обеспечение минимальной штатной численности КСО и повышение эффективности их деятельности.

Повышению эффективности всей системы внешнего финансового контроля, по мнению авторов, могут служить:

– обмен профессиональным опытом, оказание организационной, методической, правовой поддержки муниципальным финансовым контролерам в процессе выполнения возложенных на них полномочий;

– использование специального информационно-аналитического программного обеспечения для реализации полномочий по внешней проверке отчетов об исполнении местных бюджетов.

Рост информационных технологий и развитие систем коммуникации стали существенными элементами развития национальных экономических систем и гло-

¹ URL: <http://www.ksp.nso.ru/news/573> (дата обращения: 25.08.2017).

² URL: <http://ksp.mos.ru/ru/info/interviews/> (дата обращения: 25.08.2017).

³ URL: <http://bz.orb.ru/index.php> (дата обращения: 25.08.2017).

⁴ URL: https://portalkso.ru/Sojuz_MKSO/Obshhaja_informacija/Normativno_pravovaja_baza/ (дата обращения: 25.08.2017).

бальной экономики в целом [5. – С. 21]. Так, при организации внешних проверок годовых отчетов об исполнении бюджетов поселений в субъектах РФ может быть востребован опыт КСП Москвы.

Учитывая масштабность проводимых контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, идентичность процедур проведения внешней проверки во всех ВМО Москвы, а также определенную БК РФ ограниченность во времени в отношении подготовки заключения на годовой отчет об исполнении бюджета, возникла объективная необходимость автоматизации процесса сбора, консолидации и обработки большого массива информации.

Разработка и внедрение в КСП Москвы информационно-аналитической системы «Сводная отчетность» (ИАС) с 2015 г. позволили осуществлять внешнюю проверку в новом формате, который предполагает возможность дистанционной загрузки годовой отчетности самими ВМО, формирование протокола, содержащего информацию об установленных несоответствиях в рамках проверки бюджетной отчетности, возможность получения ВМО данной информации непосредственно из системы¹.

Среди основных преимуществ, полученных КСП Москвы благодаря внедрению и использованию ИАС «Сводная отчетность», можно отметить:

- автоматизацию контроля полноты и достоверности бюджетной отчетности;
- избавление от большого объема рутинных операций по приему, контролю и своду информации, а соответственно, упрощение промежуточной отчетности;
- сокращение сроков сбора и обработки информации;
- повышение оперативности и релевантности формирования документов по требуемым критериям;
- выявление ошибок на этапе составления отчета, их исключение в процессе консолидации, что значительно повышает ка-

чество как отчетной информации, так и в целом процесса организации и проведения внешней проверки об исполнении бюджетов.

Также можно отметить, что автоматизация процедур, реализуемых в рамках переданных полномочий, позволила сократить трудозатраты на их выполнение и, следовательно, количество сотрудников, участвующих в данной работе, с 21 до 7.

Перечисленные выше преимущества автоматизации обусловили необходимость актуализации стандарта внешней проверки и методических рекомендаций по проведению контрольных процедур внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета ВМО.

Так, в КСП Москвы действуют Стандарт 3.7 «Внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета ВМО», утвержденный приказом от 29 июля 2016 г., и Методические рекомендации по проведению контрольных процедур внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета ВМО.

Стандарт 3.7 определяет цели и задачи внешней проверки, а также порядок подготовки к проведению, проведения и оформления результатов внешней проверки.

В качестве целей внешней проверки установлены:

- определение полноты годового отчета об исполнении бюджета ВМО и бюджетной отчетности ГАБС, соответствия иным требованиям нормативных правовых актов по их составлению и представлению;
- определение достоверности годового отчета/показателей бюджетной отчетности ГАБС с учетом имеющихся ограничений.

Под основными ограничениями, при наличии которых осуществляется внешняя проверка, понимаются:

- камеральный способ внешней проверки;
- выборочный характер внешней проверки;

¹ URL: <http://ksp.mos.ru/ru/info/interviews/> (дата обращения: 25.08.2017).

– ограничения доступа к информации, в том числе связанные с положением п. 22 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 23¹.

Внешняя проверка проводится на выборочной основе с применением принципа существенности. Данный принцип составляет основу инструментальной поддержки при самостоятельной выборке руководителем внешней проверки показателей, характеризующих в условной степени показатели исполнения бюджета ВМО с учетом существующих рисков при автоматизированной проверке бюджетной отчетности, осуществляемой в ИАС «Сводная отчетность».

Результаты внешних проверок годовых отчетов об исполнении бюджетов ВМО в городе Москве за 2012–2016 гг. позволяют сделать следующие основные выводы:

1. Анализ установленных нарушений показал, что по-прежнему их основной причиной является недостаточный уровень организации проведения контрольных процедур при составлении бюджетной отчетности получателями бюджетных средств и при формировании бюджетной отчетности на уровне ГАБС и финансового органа.

2. Выявленные нарушения и недостатки при составлении бюджетной (бухгалтерской) отчетности всех 19 поселений свидетельствуют о недостаточной подготовленности структурных подразделений администраций поселений к составлению бюджетной отчетности в полном объеме (финансовым органом, главным администратором доходов, главным распорядителем и получателем бюджетных средств), низком качестве бухгалтерского учета, слабой организации внутреннего финансового контроля.

3. По муниципальным округам результаты внешней проверки в целом позволяют сделать вывод об усилении финансовой дисциплины и о наметившейся положи-

тельной динамике в вопросах соблюдения норм бюджетного законодательства в органах местного самоуправления.

4. Факты неполноты и недостоверности годовых отчетов за 2014–2016 гг. не выявлены.

Таким образом, можно отметить, что согласованная политика в части стандартизации и автоматизации процедур, реализуемых в рамках переданных полномочий по внешней проверке годовых отчетов об исполнении бюджетов ВМО в городе Москве, свидетельствует о повышении качества проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

Согласно Стратегии деятельности Счетной палаты Российской Федерации на 2013–2019 годы одной из приоритетных задач является повышение результативности аудиторской работы, выраженной в снижении коррупционных рисков в этой сфере, обеспечении прозрачности государственных закупок, эффективности расходования бюджетных средств в целом и поддержании скоординированности бюджетной политики с социально-экономическим развитием страны [3. – С. 96].

По мнению авторов, для совершенствования системы внешнего государственного (муниципального) финансового контроля и обеспечения его превентивного характера с ориентацией на результат необходимо сосредоточиться в первую очередь на повышении качества проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

Организация контроля качества реализуемых КСО полномочий будет способствовать укреплению единой системы внешнего финансового контроля, максимизации его результативности, выраженной в повышении инвестиционной привлекательности и обеспечении положительной динамики показателей социально-экономического развития регионов России.

¹ URL: <http://ksp.mos.ru/ru/docs/standards/> (дата обращения: 25.08.2017).

Список литературы

1. Двуреченских В. А. Взаимодействие органов внешнего и внутреннего государственного финансового контроля в Москве // Вестник АКСОР. – 2015. – № 4 (36). – С. 174–179.
2. Дьяченко И. А., Перов В. И. Внешний муниципальный финансовый контроль: направления развития // Вестник АКСОР. – 2013. – № 4 (28). – С. 121–127.
3. Перов В. И., Кlicheва Е. В. Совершенствование аудиторской деятельности в сфере закупок // Экономически эффективные и экологически чистые инновационные технологии : сборник трудов третьей Международной научно-практической конференции / под ред. проф. В. Е. Гринева. – Берлин : Вест-Ост-Ферлаг, 2017.
4. Перов В. И., Письменская О. А. Методология финансового контроля: приоритетные направления деятельности // Вестник АКСОР. – 2016. – № 1 (37). – С. 150–155.
5. Хачатурян М. В. Механизмы обеспечения структурной безопасности экономики России в условиях глобализации и пути их совершенствования // ГосРег: государственное регулирование общественных отношений. – 2012. – № 2. – С. 21.
6. Шумилова О. Ю. Внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета муниципального образования // Вестник АКСОР. – 2013. – № 3 (27). – С. 131–135.

References

1. Dvurechenskikh V. A. Vzaimodeystvie organov vneshnego i vnutrennego gosudarstvennogo finansovogo kontrolya v Moskve [Interaction of Internal and External State Financial Control in Moscow]. *Vestnik AKSOR* [Messenger AKSOR], 2015, No. 4 (36), pp. 174–179. (In Russ.).
2. D'yachenko I. A., Perov V. I. Vneshniy munitcipal'nyy finansovyy kontrol': napravleniya razvitiya [External Municipal Financial Control: Development Trends]. *Vestnik AKSOR* [Messenger AKSOR], 2013, No. 4 (28), pp. 121–127. (In Russ.).
3. Perov V. I., Klicheva E. V. Sovershenstvovanie auditorskoy deyatelnosti v sfere zakupok [Enhancement of Audit Work in the Field of Purchasing]. *Ekonomicheski effektivnye i ekologicheski chistye innovatcionnye tekhnologii, sbornik trudov tret'ey Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii* [Economically Effective and Ecologically Clean Innovation Technologies, collection of works of the 3rd International Conference], editor by prof. V. E. Grinev. Berlin, Vest-Ost-Ferlag, 2017. (In Russ.).
4. Perov V. I., Pis'menskaya O. A. Metodologiya finansovogo kontrolya: prioritetye napravleniya deyatelnosti [Methodology of Finance Control: Priority Directions of Work]. *Vestnik AKSOR* [Messenger AKSOR], 2016, No. 1 (37), pp. 150–155. (In Russ.).
5. Khachatryan M. V. Mekhanizmy obespecheniya strukturnoy bezopasnosti ekonomiki Rossii v usloviyakh globalizatsii i puti ikh sovershenstvovaniya [Mechanisms of Providing Structural Security of Economy in Russia in Conditions of Globalization and Ways of Their Enhancement]. *GosReg: gosudarstvennoe regulirovanie obshchestvennykh otnosheniy* [GosReg: State Regulation of Social Relations], 2012, No. 2, pp. 21. (In Russ.).
6. Shumilova O. Yu. Vneshnyaya proverka godovogo otcheta ob ispolnenii byudzheta munitcipal'nogo obrazovaniya [External Audit of the Annual Report on Municipal Budget Performance]. *Vestnik AKSOR* [Messenger AKSOR], 2013, No. 3 (27), pp. 131–135. (In Russ.).