Утверждено
решением коллегии
Контрольно-счетной палаты
Ивановской области
от 06.04.2012 № 7/1

О Т Ч Е Т

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Проведение обследования по вопросу осуществления установленных законодательством Ивановской области полномочий Контрольно-счетной палаты Ивановской области за 1998 – 2011 годы»

1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия: пункт 2 части 2 раздела 1 Плана работы Контрольно-счетной палаты Ивановской области на 2012 год, утвержденного решением коллегии Контрольно-счетной палаты Ивановской области от 28.12.2011 № 26/3.

2. Цель экспертно-аналитического мероприятия: анализ исполнения установленных законодательством Ивановской области полномочий Контрольно-счетной палаты Ивановской области в период с 1998 года по 2011 год (включительно).

3. Предмет экспертно-аналитического мероприятия:

- нормативные правовые акты Ивановской области, регламентирующие полномочия и регулирующие деятельность Контрольно-счетной палаты Ивановской области;

- документы, характеризующие результаты контрольно-ревизионных и экспертно-аналитических мероприятий за период деятельности в 1998 – 2011 годах (справки и отчеты о результатах контрольно-ревизионных мероприятий, аналитические записки и отчеты о результатах экспертно-аналитических мероприятий, заключения Контрольно-счетной палаты Ивановской области по проектам законов Ивановской области, иные документы, характеризующие деятельность Контрольно-счетной палаты Ивановской области).

4. Объект экспертно-аналитического мероприятия: Контрольно-счетная палата Ивановской области.

7. Исследуемый период: 1998 – 2011 годы.

8. Результаты экспертно-аналитического мероприятия:

8.1. Анализ изменения полномочий Контрольно-счетной палаты Ивановской области, установленных законодательством Ивановской области в период с 1998 по 2012 годы

На протяжении пятнадцати лет, начиная с 1998 года, деятельность Контрольно-счетной палаты осуществлялась в трех направлениях:

- контрольно-ревизионном;
- экспертно-аналитическом;
- информационном.

Согласно статье 2 Закона Ивановской области от 20.11.1997 № 31-ОЗ «О контрольно-счетной палате» в период с 1998 по 2003 годы перед Контрольно-счетной палатой были поставлены следующие задачи.

1. Организация и осуществление контроля за исполнением доходных и расходных статей областного бюджета и средств бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению.
2. Определение эффективности и целесообразности расходования финансовых ресурсов области и использования государственной собственности области.
3. Оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов областного бюджета и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов.
4. Финансовая и иная экспертиза проектов областных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, областных программ, иных правовых актов бюджетного законодательства области.
5. Анализ выявленных отклонений от установленных показателей областного бюджета и областных внебюджетных, валютных и иных фондов, формируемых на территории Ивановской области, и подготовка предложений, направленных на их устранение, а также на совершенствование бюджетного процесса в целом.
6. Контроль за законностью и своевременностью движения средств областного бюджета и областных внебюджетных, валютных и иных фондов, формируемых на территории Ивановской области.
7. Регулярное представление Законодательному Собранию информации о ходе исполнения областного бюджета и результатах проводимых контрольных мероприятий.

В дальнейшем в связи с изменением федерального и регионального бюджетного законодательства, определяющего полномочия Контрольно-счетной палаты Ивановской области в целях совершенствования системы бюджетных полномочий Контрольно-счетной палаты указанные задачи были расширены и дополнены путем внесения изменений в вышеназванный Закон Ивановской области от 20.11.1997 № 31-ОЗ «О контрольно-счетной палате».

Так в течение действия Закона Ивановской области от 20.11.1997 № 31-ОЗ «О контрольно-счетной палате»:

- Законом Ивановской области от 29.09.2003 № 88-ОЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Ивановской области «О Контрольно-счетной палате» перечень задач был дополнен восьмой задачей: анализ расчетов и обоснований объемов средств, выделяемых из областного бюджета бюджетам муниципальных образований Ивановской области;
- Законом Ивановской области от 17.05.2004 № 50-ОЗ «О внесении изменений в закон Ивановской области «О Контрольно-счетной палате» в задаче: «контроль за законностью и своевременностью движения средств областного бюджета и областных внебюджетных, валютных и иных фондов, формируемых на территории Ивановской области» слова: «областных внебюджетных, валютных и иных фондов, формируемых на территории Ивановской области» были заменены на: «бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов». Кроме того, текст данной задачи был дополнен следующей фразой: «по взаимному соглашению сторон, в соответствии с действующим законодательством - в Главном управлении Центрального банка Российской Федерации по Ивановской области, управлении Федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации по Ивановской области и иных финансово-кредитных учреждениях».

Начиная с 2007 года нормативную базу деятельности Контрольно-счетной палаты стал регламентировать новый Закон Ивановской области от 21.12.2006 № 140-ОЗ «О контрольно-счетной палате», согласно которому все вышеназванные задачи остались без изменения.

Последние и окончательные на сегодняшний день изменение в перечень задач Контрольно-счетной палаты были внесены Законами Ивановской области от 11.05.2010 № 42-ОЗ «О внесении изменений в законы Ивановской области, регулирующие деятельность Контрольно-счетной палаты Ивановской области» и от 07.02.2012 № 6-ОЗ «О внесении изменений в Закон Ивановской области «О Контрольно-счетной палате Ивановской области». Согласно данным Законам в целях приведения бюджетных

полномочий Контрольно-счетной палаты Ивановской области в соответствие с Бюджетным кодексом Российской Федерации спектр задач был дополнен следующими четырьмя задачами.

9. Внесение предложений по совершенствованию бюджетного процесса и процессов формирования государственной собственности Ивановской области.
10. Контроль за соблюдением органами государственной власти области и местного самоуправления бюджетного законодательства Российской Федерации и Ивановской области.
11. Осуществление внешней проверки годового отчета об исполнении областного бюджета и подготовка заключения на проект закона об исполнении бюджета.
12. Проведение проверки отчетов об исполнении бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов и подготовка соответствующих заключений.

Наряду с задачами деятельности Контрольно-счетной палаты законодательно определены функции Контрольно-счетной палаты.

Согласно статье 9 Закона Ивановской области от 20.11.1997 № 31-ОЗ первоначально были установлены следующие функции Контрольно-счетной палаты.

1. Осуществление оперативного контроля за исполнением областного бюджета в отчетном году.
2. Проведение проверок по отдельным разделам и статьям областного бюджета, областных внебюджетных, валютных и иных фондов, формируемых на территории Ивановской области.
3. Экспертиза проектов областного бюджета, областных программ, законов и иных нормативных правовых актов и документов, затрагивающих финансовые ресурсы области.
4. Анализ нарушений и отклонений в бюджетном процессе, подготовку и внесение в Законодательное Собрание предложений по их устранению, а также по совершенствованию бюджетного законодательства в целом.
5. Подготовка и представление заключений для Законодательного Собрания об исполнении областного бюджета и областных внебюджетных фондов в отчетном году, а также по иным поручениям Законодательного Собрания.

В 2003 году в связи с необходимостью приведения в соответствие с Бюджетным кодексом Российской Федерации и Уставом (Основным

законом) Ивановской области рассматриваемый перечень функций был существенно расширен, что позволило усилить систему контроля за соблюдением и исполнением бюджетного процесса на территории Ивановской области, формированием и исполнением областного и местных бюджетов. Таким образом, в соответствии с Законом Ивановской области от 29.09.2003 № 88-ОЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Ивановской области «О контрольно-счетной палате» и в другие законы Ивановской области, связанных с уточнением правового статуса контрольно-счетной палаты Ивановской области» внесены поправки и изменения в некоторые функции, а именно:

- в первой функции слово «осуществление» заменено фразой «организация и проведение текущего» (оперативного) контроля;
- во второй функции словосочетание «проведение проверок» заменено фразой: «проведение проверок, ревизий, обследований»;
- в связи с расширением полномочий предоставляемых Бюджетным кодексом контрольным органам субъектов РФ пятая функция полностью претерпела изменение: «внешние проверки отчетов об исполнении бюджетов муниципальных образований на основании решений органов местного самоуправления и соглашений, заключаемых органами местного самоуправления с Контрольно-счетной палатой».

На основании вышеуказанного Закона были внесены дополнительно следующие 8 функций.

6. Ежегодное проведение внешней проверки отчета об исполнении областного бюджета по итогам финансового года и представление Законодательному Собранию Ивановской области заключения Контрольно-счетной палаты по проекту закона об отчете об исполнении областного бюджета.
7. Проведение проверок бюджетов муниципальных образований Ивановской области.
8. Проведение экспертизы проектов муниципальных бюджетов, в том числе: оценки влияния на доходную часть изменений распределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы и соответственно оценки выпадающих доходов бюджетов муниципальных образований в связи с принятыми решениями органов государственной власти.
9. Оценка уровня собственных доходов бюджетов и предоставляемых льгот.

10. Оценка финансового обеспечения государственных полномочий, переданных органами государственной власти Ивановской области на муниципальный уровень, в случаях отсутствия у муниципального образования Ивановской области собственных органов муниципального финансового контроля.
11. Составление актов об административных правонарушениях в сфере бюджетных правоотношений, в соответствии с законодательством Ивановской области. (Необходимо отметить, что данный абзац был позже исключен Законом Ивановской области от 17.05.2004 № 50-ОЗ).
12. Разработка методических рекомендаций и стандартов для проведения контрольных мероприятий, в том числе для органов муниципального финансового контроля, создаваемых представительными органами местного самоуправления.
13. Выступление в суде в защиту интересов Ивановской области в связи с утвержденными решениями коллегии Контрольно-счетной платы по результатам контрольных мероприятий (актами, представлениями, предписаниями).

С принятием нового Закона Ивановской области от 21.12.2006 № 140-ОЗ «О контрольно-счетной палате» спектр функций, закрепленных статьей 9, остался неизменным.

В соответствии с Законом Ивановской области от 11.05.2010 № 42-ОЗ «О внесении изменений в законы Ивановской области, регулирующие деятельность Контрольно-счетной палаты Ивановской области» статья 9 получила новое наименование «Функции Контрольно-счетной палаты» и перечень функций пополнился новыми шестью.

14. Экспертиза проектов стратегий социально-экономического развития Ивановской области.
15. Экспертиза проектов долгосрочных целевых программ Ивановской области, направляемых в Контрольно-счетную палату в порядке, определяемом Правительством Ивановской области.
16. Проведение проверки годовых отчетов об исполнении бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов и представление Ивановской областной Думе соответствующих заключений.
17. Проведение контрольных и экспертно-аналитических мероприятий по вопросам финансово-хозяйственной деятельности контролируемых организаций.

18. Проведение контрольных и экспертно-аналитических мероприятий по вопросам правомерности, эффективности и целевого использования муниципальными образованиями субвенций, субсидий, бюджетных кредитов и иных межбюджетных трансфертов из областного бюджета.
19. Проведение контрольных и экспертно-аналитических мероприятий по вопросам формирования и исполнения местных бюджетов, получающих межбюджетные трансферты из областного бюджета.

Помимо введения новых функций, существенно были изменены уже действующие, например:

- вторая функция изложена в следующей редакции: «экспертиза проектов областного бюджета, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов и их изменений, законов Ивановской области, определяющих порядок формирования и использования бюджетных средств и государственной собственности Ивановской области»;
- пятая функция стала звучать как «анализ причин выявляемых нарушений и недостатков в деятельности государственных (муниципальных) органов и организаций и последствий таких нарушений и недостатков, подготовку предложений по совершенствованию нормативного правового регулирования и организации работы с государственными (муниципальными) средствами»;
- седьмая функция также изменила свою редакцию: «проведение контрольных и экспертно-аналитических мероприятий по вопросам правомерности и эффективности формирования, а также полноты, правомерности, эффективности и целевого исполнения областного бюджета и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов».

Законом Ивановской области от 30.09.2011 № 90-ОЗ «О внесении изменений в Закон Ивановской области «О Контрольно-счетной палате Ивановской области» внесены окончательные изменение в функции Контрольно-счетной палаты. Согласно данному Закону в целях приведения бюджетных полномочий Контрольно-счетной палаты Ивановской области в соответствие с Федеральным законом от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» перечень функций дополнен еще двумя.

20. Проведение контрольных и экспертно-аналитических мероприятий по вопросам оценки эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств областного бюджета, а также оценки законности предоставления государственных гарантий и поручительств или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет средств областного бюджета и имущества, находящегося в государственной собственности Ивановской области.
21. Участие в пределах полномочий в мероприятиях, направленных на противодействие коррупции.

На основе анализа процесса формирования и совершенствования функций Контрольно-счетной палаты прослеживается поступательное расширение сферы деятельности Контрольно-счетной палаты путем включения новых объектов деятельности (средств муниципальных бюджетов, средств межбюджетных трансфертов), конкретизации направлений экспертно-аналитической деятельности, расширения спектра вопросов, охватываемых контрольными мероприятиями.

Начиная с 2010 года изменения Закона Ивановской области «О Контрольно-счетной палате Ивановской области» в отношении статьи 9 касались не только внесения в нее новых функций Контрольно-счетной палаты, но и корректировки большинства действующих функций, которые, в результате, оказались существенно изменены.

Таким образом, согласно действующей редакции Закона Ивановской области от 21.12.2006 № 140-ОЗ «О Контрольно-счетной палате Ивановской области» перед Контрольно-счетной палатой в настоящее время стоят следующие задачи, на решение которых направлены соответствующие функции:

Задачи	Функции
1) организация и осуществление контроля за исполнением доходных и расходных статей, статей источников финансирования дефицита областного бюджета и средств бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению; **2)** определение эффективности и целесообразности расходования финансовых	**1)** организация и проведение текущего (оперативного) контроля за исполнением областного бюджета (мониторинг исполнения областного бюджета) в текущем финансовом году; **2)** экспертиза проектов областного бюджета, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов и их изменений, законов Ивановской области,

ресурсов области и использования государственной собственности области; **3)** оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов областного бюджета и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов; **4)** экспертиза проектов областного бюджета и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, долгосрочных целевых программ, правовых актов бюджетного законодательства Ивановской области; **5)** анализ выявленных отклонений от установленных показателей областного бюджета и областных внебюджетных, валютных и иных фондов, формируемых на территории Ивановской области, и подготовка предложений, направленных на их устранение; **6)** контроль за законным, эффективным и целевым использованием муниципальными образованиями Ивановской области дотаций, субвенций, субсидий, иных межбюджетных трансфертов, бюджетных кредитов, предоставляемых из областного бюджета; **7)** контроль за законностью и своевременностью движения средств областного бюджета и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов по взаимному соглашению сторон в соответствии с действующим законодательством в Главном управлении Центрального банка Российской Федерации по Ивановской области, управлении Федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации по Ивановской области и иных финансово-кредитных учреждениях; **8)** регулярное представление Ивановской областной Думе информации о ходе исполнения областного бюджета и результатах проводимых контрольных и экспертно-аналитических мероприятий; **9)** внесение предложений по совершенствованию бюджетного процесса и процессов формирования государственной	определяющих порядок формирования и использования бюджетных средств и государственной собственности Ивановской области; **3)** экспертиза проектов стратегий социально-экономического развития Ивановской области; **4)** экспертиза проектов долгосрочных целевых программ Ивановской области, направляемых в Контрольно-счетную палату в порядке, определяемом Правительством Ивановской области; **5)** проведение внешней проверки годового отчета об исполнении областного бюджета и представление Ивановской областной Думе заключения Контрольно-счетной палаты по проекту закона об отчете об исполнении областного бюджета; **6)** контроль за исполнением бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, проведение проверки годовых отчетов об исполнении бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов и представление Ивановской областной Думе соответствующих заключений; **7)** анализ нарушений и отклонений в бюджетном процессе Ивановской области, подготовку и внесение в Ивановскую областную Думу предложений по их устранению, а также по совершенствованию бюджетного законодательства в целом; **8)** проведение контрольных и экспертно-аналитических мероприятий по вопросам законности и результативности (эффективности) формирования, а также полноты, законности, результативности (эффективности и экономности) и целевого исполнения областного бюджета и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов и иных источников, предусмотренных законодательством Российской Федерации; **9)** проведение контрольных и экспертно-аналитических мероприятий по

собственности Ивановской области; **10)** контроль за соблюдением органами государственной власти области и местного самоуправления бюджетного законодательства Российской Федерации и Ивановской области; **11)** осуществление внешней проверки годового отчета об исполнении областного бюджета и подготовка заключения на проект закона об исполнении бюджета; **12)** проведение проверки отчетов об исполнении бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов и подготовка соответствующих заключений.	вопросам соблюдения установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в государственной собственности Ивановской области, в том числе охраняемыми результатами интеллектуальной деятельности и средствами индивидуализации, принадлежащими Ивановской области; **9.1)** проведение контрольных и экспертно-аналитических мероприятий по вопросам оценки эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств областного бюджета, а также оценки законности предоставления государственных гарантий и поручительств или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет средств областного бюджета и имущества, находящегося в государственной собственности Ивановской области; **10)** проведение контрольных и экспертно-аналитических мероприятий по вопросам реализации долгосрочных целевых программ Ивановской области; **11)** проведение контрольных и экспертно-аналитических мероприятий по вопросам финансово-хозяйственной деятельности контролируемых организаций; **12)** проведение контрольных и экспертно-аналитических мероприятий по вопросам полноты и достоверности управленческой информации, учета, бюджетной и иной отчетности контролируемых организаций; **13)** проведение контрольных и экспертно-аналитических мероприятий по вопросам эффективности системы внутреннего контроля, осуществляемого контролируемыми организациями; **14)** проведение контрольных и экспертно-аналитических мероприятий по вопросам законности, результативности

	(эффективности и экономности) и целевого использования муниципальными образованиями субвенций, субсидий, бюджетных кредитов и иных межбюджетных трансфертов, предоставленных их бюджетам из областного бюджета; **15)** проведение контрольных и экспертно-аналитических мероприятий по вопросам формирования и исполнения местных бюджетов, получающих межбюджетные трансферты из областного бюджета; **16)** анализ причин выявляемых нарушений и недостатков в деятельности государственных (муниципальных) органов и организаций и последствий таких нарушений и недостатков, подготовку предложений по совершенствованию нормативного правового регулирования и организации работы с государственными (муниципальными) средствами; **17)** разработка и утверждение методических рекомендаций и стандартов внешнего государственного финансового контроля для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий и общих требований к стандартам органов муниципального финансового контроля, создаваемых представительными органами муниципальных образований; **18)** участие в пределах полномочий в мероприятиях, направленных на противодействие коррупции.

8.2. Динамика полномочий Контрольно-счетной палаты Ивановской области, в части контрольно-ревизионного направления деятельности за период 2001 – 2011 годы, и анализ полноты их исполнения. Основные вопросы, охваченные контрольно-ревизионными мероприятиями за последние 10 лет, изменение направленности контрольно-ревизионной деятельности. Динамика основных показателей контрольно - ревизионной деятельности за период 2001 – 2011 годы

Динамика рассмотренных выше задач Контрольно-счетной палаты, реализуемых в период 1998 – 2011 годов в рамках контрольно-ревизионного направления деятельности представлена в **приложении 1**.

Одновременно с совершенствованием задач законодательно изменялись и дополнялись функции Контрольно-счетной палаты, относящиеся к контрольно-ревизионному направлению деятельности. Динамика этого процесса в рассматриваемом периоде представлена в **приложении 2**.

Анализ полноты реализации задач, стоящих перед Контрольно-счетной палатой в период 1998-2011 годов в рамках контрольно-ревизионного направления деятельности, их взаимосвязь с законодательно установленными функциями и исполненными контрольно-ревизионными мероприятиями представлен **на схемах 1-14**. **Проведенный анализ показал, что задачи, стоящие перед Контрольно-счетной палатой в рамках контрольно-ревизионного направления деятельности в рассматриваемом периоде в полной мере исполнены посредством проведения контрольных мероприятий (документальных и камеральных проверок).**

Основные вопросы, охваченные контрольно-ревизионными мероприятиями за период 1998 - 2011 годов, приведены в **приложении 3**.

На **рисунке 1** представлена тематическая направленность контрольно-ревизионных мероприятий за истекшие 15 лет. Как видно из диаграммы, **контроль, осуществляемый Контрольно-счетной палатой в ходе исполнения проверок на протяжении 15 лет, распространялся прежде всего на бюджетные расходы в области:**

- социальной политики (что является закономерным, учитывая социальную направленность как областного, так и консолидированного бюджетов Ивановской области),

- строительства, реконструкции и благоустройства,

- жилищно-коммунального хозяйства,

- предоставления и использования межбюджетных трансфертов.

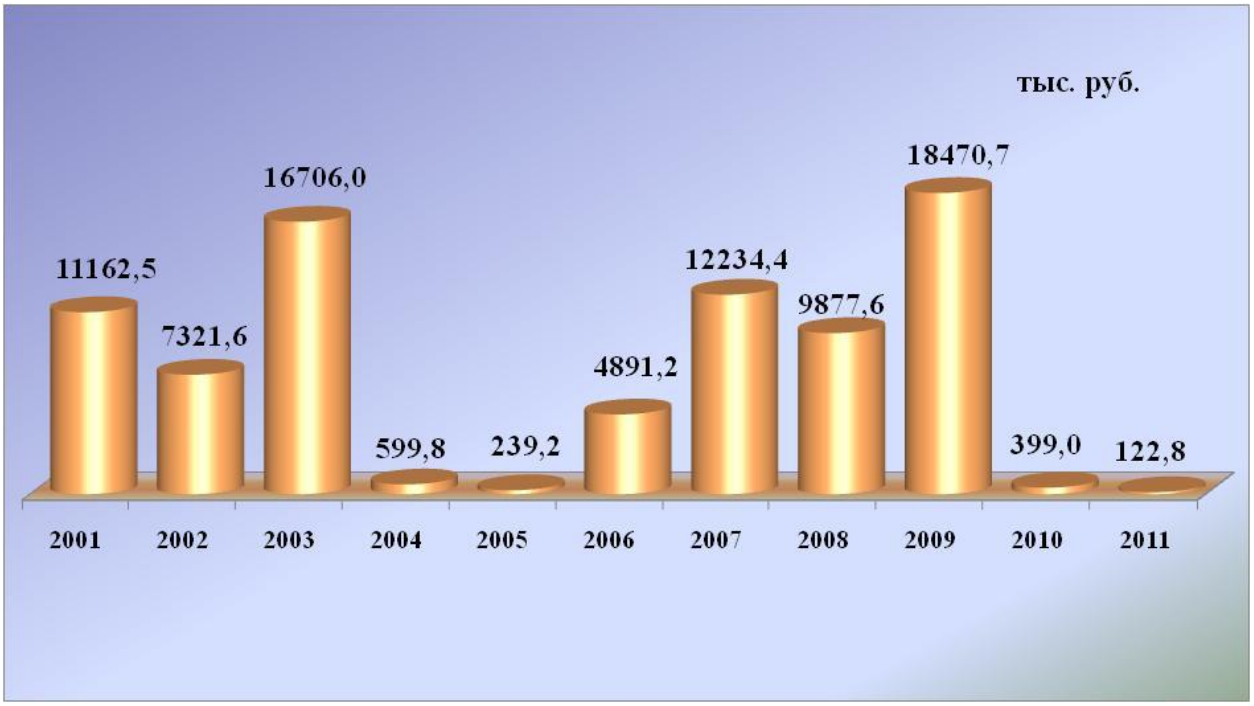
Проверки использования бюджетных средств по вышеназванным направлениям, проведенные в 1998 – 2011 годах, суммарно составляют более 40 % от общего числа проведенных за этот период контрольных мероприятий.

На **рисунке 2** представлена динамика приоритетных направлений контрольно-ревизионных мероприятий по годам рассматриваемого периода. **Данная диаграмма наглядно демонстрирует смену приоритетной направленности проверок периода 1998 – 2000 годов, когда основная доля проверок приходилась на проверки вопросов контроля за расходованием средств внебюджетных фондов, к проверкам 2001 – 2011 годов, которые касаются контроля использования средств областного бюджета.**

Динамика количества контрольно-ревизионных мероприятий, в том числе документальных проверок и количества объектов, охваченных при проведении документальных проверок за период 1998 – 2011 годов представлена на диаграмме:



Объемы бюджетных средств по выявленным фактам нецелевого использования бюджетных средств за период 2001 – 2011 годов представлены на диаграмме:



В конце 2003 года Законом Ивановской области от 29.09.2003 № 88-ОЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Ивановской области «О Контрольно-счетной палате» и в другие законы Ивановской области, связанных с уточнением правового статуса Контрольно-счетной палаты Ивановской области» была принята измененная редакция закона о Контрольно-счетной палате, в соответствии с которой Контрольно-счетная палата была наделена **статусом юридического лица**. Данный закон вступил в силу с 1 января 2004 года. С принятием Закона Ивановской области от 29.09.2003 № 88-ОЗ Контрольно-счетная палата получила право направлять в адрес органов государственной власти и иных государственных органов Ивановской области, руководителей проверяемых предприятий, учреждений и организаций, руководителей органов, обладающих правом применения мер принуждения за нарушения бюджетного законодательства, **представления и предписания** Контрольно-счетной палаты Ивановской области. Данный факт позволил Контрольно-счетной палате применять меры реагирования на нарушения бюджетного законодательства для устранения негативных последствий финансовых нарушений, возмещения причиненного бюджетам всех уровней ущерба, возврата средств, использованных не по целевому назначению.

Количество направленных и реализованных представлений и предписаний за период 2004 – 2011 годов представлено на диаграмме:



8.3. Динамика полномочий Контрольно-счетной палаты Ивановской области, в части экспертно-аналитического направления деятельности за период 1998 – 2011 годы, и анализ полноты их исполнения. Динамика основных показателей экспертно-аналитической деятельности за период 1998 – 2011 годы

Осуществление Контрольно-счётной палатой экспертно-аналитической деятельности установлено региональными нормативными правовыми актами с начала её основания. Законодательно установив задачи Контрольно-счётной палаты в рамках экспертно-аналитической деятельности и виды деятельности (функции), осуществляемые в процессе реализации поставленных задач, Законы о Контрольно-счётной палате до 2010 года не оперировали термином «экспертно-аналитическое мероприятие», используя только термин «контрольное мероприятие». Таким образом, на протяжении длительного периода деятельности Контрольно-счётной палаты с 1998 по 2010 годы процесс осуществления Контрольно-счётной палатой задач, установленных в рамках экспертно-аналитической деятельности, тесно переплетался с контрольной деятельностью палаты, характеризуя способы работы с информацией на определённом этапе осуществления контрольных мероприятий. Динамика задач Контрольно-счетной палаты, реализуемых в период 1998 – 2011 годов в рамках экспертно-аналитического направления деятельности, представлена в **приложении 4**.

Характеристика процесса совершенствования задач Контрольно-счётной палаты экспертно-аналитической направленности наглядно представлена на **рисунке 3.**

Одновременно с совершенствованием задач законодательно изменялись и дополнялись функции Контрольно-счетной палаты, относящиеся к экспертно-аналитическому направлению деятельности. Динамика этого процесса в рассматриваемом периоде представлена в **приложении 5**.

Анализ, проведенный в рамках настоящего мероприятия **(схемы 15-20)**, показал, что **в процессе реализации поставленных задач в части экспертно-аналитического направления деятельности Контрольно-счётная палата на протяжении 15 лет обеспечивала системный контроль за исполнением областного бюджета и бюджетов областных внебюджетных фондов в рамках непрерывного трехлетнего контрольного цикла, включающего стадии предварительного контроля проектов бюджетов очередного финансового года, оперативного контроля непосредственно в ходе исполнения бюджетов текущего финансового года и последующего контроля уже исполненных бюджетов отчетного финансового года.**

Значительную долю в структуре экспертно-аналитической деятельности Контрольно-счётной палаты на протяжении 10 последних лет занимает экспертиза проектов нормативно-правовых актов областного законодательства, а с 2009 года и антикоррупционная экспертиза областных законопроектов.



Начиная с 1998 года Контрольно-счётная палата, реализуя законодательно установленные задачи, в планах работы предусматривала задачи экспертизы проектов законов Ивановской области и осуществления

оперативного контроля за исполнением областного бюджета. С 2003 года планы работы, наряду с указанными экспертно-аналитическими мероприятиями, стали предусматривать задания по подготовке аналитических материалов. С 2005 года экспертно-аналитическая деятельность Контрольно-счётной палаты выделена в отдельный раздел плана работы, который объединил в себе все вышеобозначенные мероприятия.

С 2009 года начался новый этап в экспертно-аналитической деятельности палаты. Работа Контрольно-счетной палаты была направлена на увеличение спектра экспертно-аналитических мероприятий, подготовку нормативных и методических материалов. Для более качественной и результативной работы были структурно разграничены контрольно-ревизионное и экспертно-аналитическое направления деятельности Контрольно-счетной палаты. В структуре палаты в 2010 году сформирован экспертно-аналитический отдел. Это позволило дополнить данный вид деятельности экспертно-аналитическими мероприятиями, осуществляемыми по наиболее актуальным для региона вопросам, в качественно иной форме деятельности: обследований и мониторингов, повысить качество экспертиз, значимой составляющей которых стало проведение экспертиз законопроектов и уже принятых в области нормативных актов на предмет наличия в них коррупционных и несоответствующих федеральному законодательству норм.



Сравнительный анализ основных показателей деятельности Контрольно-счётной палаты за 15 лет приведён в таблице ниже.

Основные характеристики деятельности Контрольно-счетной палаты Ивановской области в период 1998 – 2011 годов

№ п/п	Показатели	1998 год	1999 год	2000 год	2001 год	2002 год	2003 год	2004 год	2005 год	2006 год	2007 год	2008 год	2009 год	2010 год	2011 год
1.	**Проведено контрольных и экспертно-аналитических мероприятий,** в том числе:	**15**	**22**	**22**	**16**	**44**	**37**	**46**	**103**	**140**	**151**	**116**	**131**	**152**	**162**
1.1.	контрольных мероприятий	11	12	14	8	23	21	16	15	14	25	11	14	9	12
1.2.	экспертно-аналитических мероприятий, из них:	4	10	8	8	21	16	30	88	126	126	105	117	143	150
1.2.1	проведено экспертиз	1	7	5	5	19	14	27	83	122	122	102	106	129	138
1.2.2	аналитических мероприятий	3	3	3	3	2	2	3	5	4	4	3	11	14	12
1.3.	с использованием принципов аудита эффективности / в форме аудита эффективности	-	-	-	-	-	-	1/-				2/-	4/-	1/1	-/1
2.	**Охвачено контрольными мероприятиями объектов**	**11**	**12**	**14**	**27**	**27**	**47**	**21**	**55**	**133**	**196**	**134**	**102**	**190**	**382**
3.	**Выявлено нарушений законодательства в финансово-бюджетной сфере (млн. рублей),**	Анализ не проводился			**356,6**	**106,4**	**18,1**	**11,4**	**16,9**	**27,8**	**19,0**	**40,6**	**71,8**	**57,8**	**25,9**
3.1	в том числе выявлено нецелевое использование средств (млн. рублей)				11,2	7,3	16,7	0,6	0,2	4,9	12,2	9,9	18,5	0,4	0,1
4.	**Устранено финансовых нарушений (млн. рублей),**				**-**	**0,04**	**0,1**	**9,6**	**0,2**	**2,1**	**13,9**	**3,1**	**41,3**	**54,4**	**1,0**
4.1.	в том числе возмещено средств, использованных не по целевому назначению (млн. рублей)											0,2	1,6	-	-
5.	**Подготовлено экспертных заключений,** в том числе:	**1**	**7**	**5**	**5**	**19**	**13**	**27**	**83**	**122**	**122**	**102**	**106**	**129**	**138**
5.1	по проектам законов	1	7	5	5	19	13	18	45	122	122	102	106	129	132
5.2	по проектам иных нормативных правовых актов, проектам долгосрочных целевых программ	-	-	-	-	-	-	9	38	-	-	-	-	-	6
5.3	с элементами антикоррупционной экспертизы	Анализ не проводился											3	9	11
6.	**Количество законов и иных нормативных правовых актов, принятых с учетом замечаний и предложений контрольно-счетного органа**												**18**	**46**	**50**

9. ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ:

9.1. На законодательном уровне деятельность Контрольно-счётной палаты с 1998 по 2011 год регламентировалась нормами Законов Ивановской области от 20.11.1997 № 31-ОЗ «О контрольно-счётной палате» и от 21.12.2006 № 140-ОЗ «О Контрольно-счётной палате Ивановской области» и осуществлялась в трех направлениях: контрольно-ревизионном, экспертно-аналитическом и информационном.

9.2. Контрольно-счётная палата на протяжении рассматриваемого периода исполняла свои полномочия в ходе реализации задач и функций, установленных статьями 2 и 9 Законов о Контрольно-счётной палате. В связи с изменением федерального и регионального бюджетного законодательства и в целях совершенствования системы бюджетных полномочий Контрольно-счётной палаты перечень и содержание исполняемых ею задач и функций значительно изменены и дополнены.

9.3. На основе анализа процесса формирования и совершенствования задач и функций Контрольно-счетной палаты прослеживается поступательное расширение сферы деятельности Контрольно-счетной палаты путем включения новых объектов деятельности (средств муниципальных бюджетов, средств межбюджетных трансфертов и средств, в рамках утвержденных долгосрочных целевых программ), конкретизации направлений экспертно-аналитической деятельности, увеличения спектра вопросов, охватываемых контрольными и экспертно-аналитическими мероприятиями.

9.4. В процессе реализации законодательно установленных задач в части экспертно-аналитического направления деятельности Контрольно-счётная палата на протяжении 15 лет обеспечивала системный контроль за исполнением областного бюджета и бюджетов областных внебюджетных фондов в рамках непрерывного трехлетнего контрольного цикла, включающего стадии предварительного контроля проектов бюджетов очередного финансового года, оперативного контроля непосредственно в ходе исполнения бюджетов текущего финансового года и последующего контроля уже исполненных бюджетов отчетного финансового года.

9.5. Анализ проведённых за 15 лет контрольных мероприятий (документальных и камеральных проверок) позволяет сделать вывод о том, что контроль, осуществляемый палатой в ходе исполнения проверок, распространялся прежде всего на бюджетные расходы в области:

- социальной политики (что является закономерным, учитывая социальную направленность как областного, так и консолидированного бюджетов Ивановской области),
- строительства, реконструкции и благоустройства,
- жилищно-коммунального хозяйства,
- предоставления и использования межбюджетных трансфертов.

Проверки использования бюджетных средств по вышеназванным направлениям, проведенные в 1998 – 2011 годах, суммарно составляют более 40 % от общего числа проведенных за этот период контрольных мероприятий.

В рассматриваемом периоде наблюдается смена приоритетной направленности контрольно-ревизионной деятельности с контроля за расходованием средств внебюджетных фондов, характерного для большинства проверок периода 1998 – 2000 годов, на контроль использования средств областного бюджета, характерный для большинства проверок периода 2001 – 2011 годов.

9.6. Совершенствование контрольно-ревизионной деятельности путём расширения тематики вопросов, охватываемых проверками, форм проведения контрольных мероприятий (аудит эффективности) и увеличения числа объектов проверок позволило более качественно осуществлять контроль за использованием бюджетных средств и повысило уровень реализации полномочий Контрольно-счётной палаты.

9.7. На протяжении 15 лет (за исключением 2010 и 2011 годов) наблюдается существенный разрыв между объёмами выявленных и устранённых Контрольно-счетной палатой нарушений в финансово-бюджетной сфере. Основной причиной является отсутствие эффективной федеральной и региональной законодательной базы по применению мер принуждения к нарушителям бюджетного законодательства. Несмотря на то, что в перечне законодательно установленных задач Контрольно-счётной палаты отсутствует задача по устранению выявленных нарушений, связанных с нецелевым, незаконным и неэффективным использованием бюджетных средств, Контрольно-счётная палата неоднократно поднимала

вопрос о необходимости совершенствования нормативно-правового обеспечения деятельности органов внешнего государственного и муниципального финансового контроля в данном направлении.

В настоящее время в рамках работы Комиссии по правовому обеспечению деятельности контрольно-счетных органов, образованной Ассоциацией контрольно-счетных органов Российской Федерации с участием заместителя Председателя Контрольно-счетной палаты Е.А. Шеронова разрабатываются предложения по изменению действующего федерального законодательства с целью обеспечения контрольно-счетных органов административно-правовыми рычагами воздействия на нарушителей в сфере бюджетных отношений.

9.8. Экспертно-аналитическая деятельность Контрольно-счётной палаты с 2005 года выделена в отдельный раздел плана работы. Данный раздел объединил в себе задания по подготовке экспертных заключений и аналитических справок о ходе исполнения областного бюджета, которые предусматривались планами работы Контрольно-счётной палаты ежегодно с 1998 года, и задания по подготовке аналитических материалов, которые впервые предусмотрены планом работы Контрольно-счётной палаты в 2003 году.

9.9. В 2010 году для более качественной и результативной работы в структуре палаты сформирован экспертно-аналитический отдел. Это позволило дополнить данный вид деятельности экспертно-аналитическими мероприятиями, осуществляемыми по наиболее актуальным для региона вопросам в качественно иной форме деятельности: обследований и мониторингов, повысить качество экспертиз, значимой составляющей которых стало проведение экспертиз законопроектов и проектов долгосрочных целевых программ и уже принятых в области нормативных актов на предмет наличия в них коррупционных и несоответствующих федеральному законодательству норм.

9.10. Анализ динамики основных показателей экспертно-аналитической деятельности свидетельствует об увеличении из года в год числа экспертных и аналитических мероприятий:

- количество подготовленных экспертных заключений увеличилось с 1 в 1998 году до 138 в 2011 году, причём значительную долю в структуре экспертно-аналитической деятельности Контрольно-счётной палаты на

протяжении последних 10 лет занимает экспертиза проектов нормативно-правовых актов областного законодательства, а с 2009 года и антикоррупционная экспертиза областных законопроектов;

- количество аналитических мероприятий увеличилось с 3 в 1998 году до 12 в 2011 году за счёт увеличения спектра экспертно-аналитических мероприятий.

Руководитель экспертно-аналитического
направления деятельности,
заместитель Председателя
Контрольно-счетной палаты
Ивановской области **Е.А. Шеронов**

Начальник экспертно-аналитического отдела
Контрольно-счетной палаты
Ивановской области **О.Н. Алисова**