

Парадоксы государственного и муниципального финансового контроля

А. Р. ВАЛЕЕВ, кандидат экономических наук, Счетная палата Республики Татарстан, Институт управления, экономики и финансов Казанского (Приволжского) федерального университета, Казань.
E-mail: Azat.Valeev@tatar.ru

В интервью известного аудитора, заместителя Председателя Комиссии по вопросам методологии Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации, Азата Валеева поднимаются вопросы совершенствования организации внешнего и внутреннего финансового контроля в государственном и муниципальном секторе. Автор вскрывает ряд парадоксальных противоречий в деятельности органов финансового контроля, предлагает пути решения некоторых наболевших проблем, основываясь на международном и богатом собственном опыте в сфере государственного аудита.

Ключевые слова: финансовый контроль, аудит, контрольно-счетные органы, бюджетные расходы, главные распорядители бюджетных средств, управление рисками

Каждый год региональные и федеральные контролирующие органы рапортуют о значительных объемах финансовых нарушений, выявляемых в бюджетной сфере. Так, Счетная палата РФ в 2017 г. отчиталась о выявлении более 6,5 тыс. нарушений на общую сумму 1,9 трлн руб. При этом в 2016 г. объем нарушений оценивался в 1,56 трлн руб., а в 2015 г. – в 965 млрд руб. С одной стороны, такую динамику можно считать свидетельством растущей эффективности контролеров, с другой – доказательством тщетности предпринимаемых ими усилий – уровень финансовой дисциплины снижается, бюджетные средства продолжают разбазариваться. При этом оценить содержательно приведенные цифры – сколько нарушений привели к реальному ущербу, сколько было вскрыто явных злоупотреблений, какова доля в общем объеме банальных «придинок» контролеров к не слишком внимательным исполнителям, не успевшим отреагировать на очередное изменение того или иного нормативного документа, – неясно. Еще больше вопросов возникает при сопоставлении отчетов разных

ведомств. Их цифры не совпадают практически никогда. Соответственно, нет понимания, как бороться с нарастающим хаосом.

Несколько лет назад «ЭКО» писал о том, что объем прямых и косвенных издержек на контроль превысил 1,5% ВВП¹, и наращивать далее эти расходы бессмысленно и непродуктивно. О том, что думают по этому поводу представители самих контролирующих органов, какие меры по обеспечению роста эффективности государственных расходов считают наиболее адекватными и надежными, мы беседуем с аудитором Счетной палаты Республики Татарстан, доцентом кафедры финансов Института управления, экономики и финансов Казанского (Приволжского) федерального университета **Азатом Валеевым**.

– Азат Рустемович, мы уже привыкли к практике регулярного обнародования результатов деятельности Счетной палаты РФ, региональных и муниципальных контрольно-счетных органов. Суммы выявленных нарушений оказываются весьма значительными, но далеко не всегда совпадают с официальной отчетностью других ведомств. Почему это происходит? Как вы с учетом своего опыта оцениваете уровень бюджетной дисциплины в госсекторе? Можно ли отметить какие-либо тенденции в части законности и эффективности расходования бюджетных средств в целом?

– Безусловно, в свое время внедрение казначейской системы исполнения бюджетов всех уровней оказало положительное влияние на уровень финансовой дисциплины. Однако на сегодня для объективной оценки тенденций в масштабах России не создана необходимая методическая основа, что порождает множество парадоксальных ситуаций в деятельности контрольных органов и контролируемых организаций.

Первый парадокс заключается в отсутствии единой методической базы. Так, органы внешнего финансового контроля (Счетная палата РФ, контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальных образований) используют один Классификатор нарушений², а органы внутреннего контроля, созданные

¹ Авдашева С. Б., Крючкова П. В. Почему издержки на контроль растут, а законы соблюдаются все хуже// ЭКО. 2013. № 4. С. 120.

² См. Классификатор нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного аудита (контроля) (в редакции от 22 декабря 2015 г.) (одобрен Советом контрольно-счетных органов при Счетной палате РФ 17 декабря 2014 г., протокол № 2-СКСО) [Эл. ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

в структуре органов исполнительной власти, включая само Федеральное казначейство, – другой³. В этих классификаторах не только одни и те же нарушения могут оцениваться по-разному (например, это касается стоимостной оценки нарушений при проведении обязательной инвентаризации имущества, ведении бюджетной росписи), сам состав этих кодов различается. Так, в Классификаторе органов внешнего контроля, в отличие от аналогичного документа коллег из системы органов исполнительной власти, отсутствуют коды неэффективного использования бюджетных средств. При этом даже в рамках одного классификатора возможна субъективная оценка одного и того же факта нарушений, что тоже порождает расхождения в оценке, включая суммы нанесенного ущерба.

Ситуация усугубляется еще и тем, что в условиях отсутствия общей методической базы органов государственного и муниципального финансового контроля до сих пор отсутствует единая федеральная система статистического наблюдения за результатами контрольной деятельности. То есть на сегодня в России нет четких данных о том, сколько ежегодно затрачивается бюджетных средств на функционирование органов государственного и муниципального финансового контроля, какие выявляются объемы нецелевых и неэффективных бюджетных расходов, объемы ущерба, недопоступлений средств в бюджетную систему, и сколько принято мер, сколько лиц привлекается к уголовной, административной и дисциплинарной ответственности.

Более того, поскольку стандарты финансового контроля затрагивают не только методологию, но и взаимоотношения с проверяемыми объектами, возникают парадоксы и другого плана. Например, сегодня у контрольно-счетных органов отсутствуют единые требования к порядку уведомления проверяемых организаций о предстоящей проверке, о приостановлении, продлении контрольных мероприятий, о сроках представления актов на ознакомление, получения замечаний и пояснений и т.д. Получается, что проверяемые организации работают, по сути,

³ См. Классификатор нарушений (рисков), выявляемых Федеральным казначейством в ходе осуществления контроля в финансово-бюджетной сфере (утв. Федеральным казначейством 19 декабря 2017 г.) [Эл. ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

в разных условиях, что, конечно, в правовом государстве, борющемся с коррупцией, должно быть недопустимо.

Поэтому, по мнению многих наших коллег, необходимо внесение изменений в федеральное законодательство с целью внедрения единых стандартов, регламентирующих общие правила проведения контрольных (экспертно-аналитических) мероприятий и внедрение в практику единого Классификатора нарушений, что позволит проводить анализ в масштабах России, сравнительные исследования по регионам, муниципальным образованиям. Кстати, органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля уже переходят на единые стандарты.

А в целях обеспечения единства подходов к квалификации и стоимостной оценке нарушений в дополнение к нему необходимы также определенные комментарии (разъяснения) по порядку его применения.

Только после того, как мы упорядочим и сможем квалифицированно проанализировать информационные потоки, можно будет говорить о качественно иных подходах к управлению бюджетной дисциплиной в госсекторе.

– Есть исследования, подтверждающие ужесточение контроля и регламентации в различных сферах жизни России. Понятно, что так государство пытается упорядочить хаос. Но чем больше ограничений, тем больше риск ненароком нарушить какую-нибудь процедуру или регламент. К тому же избыточное регулирование часто мешает нормальной работе. Вы можете оценить долю в общем объеме незаконных и неэффективных расходов таких вот «формальных» и действительно существенных нарушений, приведших к реальной потере средств?

– Вы верно отметили, что значительная часть финансовых нарушений связана с процедурными вопросами (неправильное применение кодов бюджетной классификации, нарушения порядка ведения бухгалтерского учета и т.д.) и не приводит к возникновению реального ущерба или упущенной выгоды для публично-правовых образований.

При этом незначительные с точки зрения финансовых последствий формальные упущения зачастую включаются в общий стоимостной показатель финансовых нарушений наряду с действительно серьезными нарушениями, которые уже привели или могут в будущем привести к значительным потерям бюджетных

средств. Словом, без какой-либо логики в одну корзину складываются, образно говоря, «километры дорог», «урожайность овощей» и «заболеваемость населения». А в отдельных случаях этот «однородный показатель» пытаются еще и сопоставлять с расходами на содержание контрольного органа, оценивая таким образом его собственную эффективность. Мне кажется, комментарии тут излишни. Иначе чем парадоксальными такой подход и такую практику назвать нельзя.

Но это, конечно, не проблема контрольных органов, а вопрос законодательного регулирования, и (позволю себе еще раз повториться) является одним из следствий отсутствия единой методической основы финансового контроля.

– *Если я правильно понимаю, КСП занимается контролем эффективности расходования средств по уже заключенным контрактам, госпрограммам и т.д.? Но ведь эффективность зависит от степени достижения поставленных целей. Кто и как контролирует (оценивает) адекватность выбранных целевых показателей, качество планирования?*

– Вот тут вы не совсем правы. В соответствии с законодательством контрольно-счетные органы проводят экспертизу проектов законов (решений) о бюджете, государственных (муниципальных) программ. В ходе этих экспертиз как раз и рассматриваются вопросы обеспечения эффективности расходования бюджетных средств на этапе планирования. По опыту, многие потенциальные проблемы удастся предусмотреть и снять уже на этом этапе.

Другое дело, что, по-нашему мнению, комплексная оценка эффективности бюджетных расходов во многих случаях возможна лишь путем проведения последующего *аудита эффективности*. Эта комплексная, многоаспектная, протяженная во времени деятельность, которая предполагает не только проведение огромной подготовительной работы, включая разработку специальной методики, но и привлечение ведущих отраслевых экспертов, и проведение обширных мониторинговых исследований, в том числе социологических.

Парадокс заключается в том, что у контрольно-счетных органов отсутствует единый стандарт проведения аудита эффективности. Федеральное законодательство предоставило право региональным и муниципальным палатам самостоятельно утверждать

собственные стандарты финансового контроля⁴. В результате где-то такой деятельности уделяется необходимое внимание, где-то – подход чисто формальный, кому-то для организации такого аудита просто не хватает финансовых, временных, человеческих ресурсов.

С гордостью могу сказать, что Счетная палата Республики Татарстан, в которой я служу, приобрела международный опыт проведения аудита эффективности благодаря Счетной палате Российской Федерации в рамках участия в российско-канадском и российско-британском проектах. Для нас большая честь, что полученный опыт, собственные методические разработки востребованы контрольно-счетными органами других регионов.

Но... на этапе исполнения рекомендаций, подготавливаемых по итогам аудита эффективности, возникает очередная правовая коллизия и очередной парадокс. Дело в том, что их статус в российском законодательстве не закреплён, и по сути, руководитель объекта аудита может по своему усмотрению принять эти рекомендации полностью или частично или же вовсе оставить их без внимания – без всяких для себя последствий.

В то же время, например, в Канаде, в случае если рекомендации органа внешнего аудита признаны обоснованными, объекты аудита обязаны отчитаться о принятых мерах перед парламентом.

– Часто ли в вашей практике встречаются случаи, когда вы видите, что ошибка (неэффективность) была заложена изначально – еще на этапе планирования? Можете ли вы привести конкретные примеры таких нарушений?

Это происходит, к сожалению, чаще, чем хотелось бы. Говоря о предопределенности (рисках) будущих нарушений и недостатков, можно привести следующие примеры. Так, если утвержденный порядок позволяет на законных основаниях получателю гранта приобрести бывшее в употреблении (не новое) оборудование, то что помешает ему выстроить схему, когда он через фиктивные сделки купит его фактически сам у себя? Или другой пример – министерство выделяет субсидии на софинан-

⁴ См. федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». Ст. 11 [Эл. ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

сирование строительства объектов и при этом не организует должный контроль за обоснованностью их сметной стоимости.

– *Вы в своих публикациях не раз поднимали тему необходимости совершенствования системы внутреннего контроля главных распорядителей бюджетных средств ГРБС. Чем вас не устраивает существующая и что в ней нужно изменить?*

– На мой взгляд, подавляющее большинство выявляемых фактов нарушений и недостатков обусловлено именно упущениями в системе внутреннего контроля распорядителей бюджетных средств. Роль внешних факторов, например, чрезвычайных обстоятельств, макроэкономических условий, конечно, порой может быть очень существенной, но такие ситуации возникают не так уж часто. Передовой международный опыт свидетельствует о том, что именно системе внутреннего контроля отводится особая роль в профилактике нарушений и недостатков в государственном секторе. В этом смысле ее можно сравнить с «первичной иммунной системой» бюджетной системы как таковой.

В конце концов аудиторы КСП проводят лишь выборочный аудит госрасходов, а распорядители и получатели бюджетных средств на каждом уровне бюджетной системы обязаны осуществлять финансовый контроль на постоянной основе. К сожалению, как показывает практика, они далеко не всегда делают это достаточно ответственно и эффективно.

В первую очередь требуется расширить практику внедрения в бюджетной сфере систем управления рисками по аналогии, скажем, с банковским сектором, где этому вопросу придается большое значение. Эта задача относится к числу главных, потому что для государства гораздо выгоднее организовать заблаговременные упреждающие меры по недопущению незаконного и неэффективного использования бюджетных средств, чем ежегодно констатировать свершившиеся факты нарушений и недостатков, которые устранить уже невозможно.

По результатам анализа реализации государственных (муниципальных) программ мы с коллегами выделили несколько основных недостатков в сфере управления рисками в государственном секторе. Один из самых распространенных – недоучет существенных рисков. Например, при планировании государственных и муниципальных закупок очень часто не принимаются во внимание риски завышения закупочных цен на товары,

работы, услуги, невостребованности приобретаемого оборудования, результатов выполнения работ. Недооценка рисков коррупционных проявлений, мошенничества при использовании бюджетных средств нередко приводит к невозможности предусмотреть против них эффективные упреждающие меры, а ведь борьба с коррупцией входит в число важнейших задач, стоящих перед государственными и муниципальными органами⁵. Кстати, согласно международным стандартам, выявление и оценка рисков мошенничества и коррупции обязательно должны быть включены в систему управления рисками⁶.

Необходимо отметить, что в Послании Президента России В. В. Путина Федеральному собранию поставлена задача по внедрению в деятельность контрольно-надзорных органов риск-ориентированных подходов. Глава государства отметил, что контрольные органы должны заниматься не только выявлением, но и профилактикой нарушений. Причем, не формально, а содержательно.

С учетом того, что экономическая, промышленная, нормативная и оперативная ситуация постоянно меняется, оценка рисков должна являться постоянным, непрерывным процессом главных распорядителей бюджетных средств⁷. Однако в большинстве из них до сих пор не обозначены центры ответственности за управление рисками, не прописаны механизмы систематической оценки эффективности, корректировки мер по управлению рисками.

– *В этих своих предложениях вы ориентируетесь на чей-то конкретный опыт – в России или за рубежом, в бюджетном или корпоративном секторе?*

– Рекомендации по внедрению систем управления рисками дают различные международные организации. Межведомственный координационный совет по вопросам государственного

⁵ См. федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Ст. 1, 13.3 [Эл. ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

⁶ См. The International Standart of Supreme Audit Institutions INTOSAI GOV 9100. Guidelines for Internal Control Standarts for the Public Sector. URL: http://www.issai.org/en_us/site-issai/issai-framework/intosai-gov.htm (дата обращения: 01.08.2018).

⁷ См. The International Standart of Supreme Audit Institutions INTOSAI GOV 9130. Guidelines for Internal Control Standarts for the Public Sector – Further Information on Entity Risk Management. URL: http://www.issai.org/en_us/site-issai/issai-framework/intosai-gov.htm (дата обращения: 01.08.2018).

финансового контроля в Республике Татарстан руководствовался советами Международной организации высших органов финансового контроля, которая аккумулирует и изучает передовой международный опыт риск-ориентированного управления. В частности, на основе ее рекомендаций были подготовлены методические предложения по организации системы внутреннего контроля главных распорядителей бюджетных средств, выявлению коррупционных рисков при использовании бюджетных средств, государственного и муниципального имущества, совершенствованию системы контроля в сфере жилищно-коммунального хозяйства, организации межведомственного системного контроля за управлением и распоряжением земельными ресурсами, повышению эффективности управления государственной (муниципальной) собственностью.

По каждому направлению была проведена оценка основных рисков для российских условий и предложены типовые мероприятия по их управлению. Все методические документы представлены на сайте Счетной палаты Республики Татарстан.

– В отсутствие законодательно закрепленной обязанности учитывать подобные советы, что может послужить стимулом для внедрения риск-ориентированного управления в государственном и муниципальном секторе? Как воспринимают эти рекомендации коллеги по цеху из других регионов, представители ГРБС?

– Конечно же, принципиальная позиция руководства. Со стороны Президента Республики Татарстан Р.Н. Минниханова, Парламента и Правительства республики мы получаем постоянную поддержку наших инициатив по внедрению передового международного опыта, предложений по итогам аудитов эффективности.

Например, на основе наших рекомендаций по управлению рисками в сфере ЖКХ вышло специальное распоряжение Кабинета министров Татарстана, ряд наших инициатив учтен в протоколах заседания Республиканской комиссии по координации работы по противодействию коррупции. На основе рекомендаций по итогам аудитов эффективности на уровне республики принимаются конкретные управленческие решения (в ряде случаев о серьезных отраслевых преобразованиях), нормативные правовые акты.

Говоря о востребованности нашего опыта в других регионах, отмечу, что для нас большая честь, что по приглашению коллег

с лекциями, докладами мне довелось выступать по всей России, начиная от Ялты и заканчивая Петропавловском-Камчатским, а также в Германии, Сингапуре и Вьетнаме.

Summary

Valeev A. R., Accounts Chamber of the Republic of Tatarstan, Institute of Management, Economics and Finance of Kazan (Privolzhsky) Federal University, Kazan
Paradoxes of State and Municipal Financial Control

In the interview with the well-known auditor, Deputy Chairman of the Commission on the Methodology of the Board of Control and Accounting Bodies at the Accounts Chamber of the Russian Federation, Azat Valeyev examines the issues of improving the organization of external and internal financial control in the state and municipal sectors. The author reveals a number of paradoxical contradictions in the activities of audit bodies, suggests ways to solve some urgent problems, based on international and rich experience in the field of state audit.

Financial control; audit; audit bodies; budget expenditures; chief administrators of budget funds; risk management

«ЭКО»-информ

В 2017 г. Счетная палата РФ обнаружила в бюджетной системе 6,5 тыс. нарушений на 1,9 трлн руб., сообщает «Российская газета». При этом половина всего объема нарушений (813,5 млрд руб.) связана с ошибками при ведении бухгалтерского учета и бюджетной отчетности. Более 2 тыс. нарушений (на 599 млрд руб.) допущено при формировании и исполнении бюджетов; 2,3 тыс. (на 118,7 млрд руб.) – при госзакупках. По словам главы ведомства Т. Голиковой, причины нарушений в основном связаны с несовершенством законодательства и недостаточной компетенцией и безответственностью чиновников, распоряжающихся бюджетными средствами. Объем нарушений, несущих прямые потери бюджету, по данным КСП РФ, снизился относительно 2016 г. Речь идет о растратах, оплате невыполненных госконтрактов, непредъявлении пеней и неустоек недобросовестным подрядчикам, нецелевом использовании средств и неполном учете объектов, на которые начисляются имущественные налоги. В результате контрольной деятельности Счетной палаты в отчетном периоде в бюджетную систему вернулись 18,8 млрд руб., но по основной части нарушений возврат в принципе невозможен.

Источник: Счетная палата обнаружила нарушения на 1,9 триллиона рублей // Российская газета № 7460 (294). URL: <https://rg.ru/2017/12/26/schetnaia-palata-vyivavila-narusheniia-na-19-trilliona-rublej-v-2017-godu.html> (дата обращения: 21.08.2018).