

Взаимосвязь внешнего и внутреннего контроля



Виктор Александрович ДВУРЕЧЕНСКИХ,
председатель Контрольно-счетной палаты Москвы

Общее в задачах

Первая общая задача — это оценка достоверности информации о финансовых и иных хозяйственных операциях, а также о «натуральных» результатах использования государственных средств. При проведении этой оценки у контрольно-счетных органов есть обязательная функция проведения внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета. Опыт КСП Москвы по осуществлению внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета города Москвы, в том числе отчетности главных распорядителей бюджетных средств, а также внешней проверки годовых отчетов об исполнении бюджетов внутригородских муниципальных образований в го-

роде Москвы (на основании соглашений с органами местного самоуправления) показывает, что в существующих условиях эта проверка носит в значительной мере формальный характер. Результаты ее проведения на уровне субъектов РФ и муниципальных образований использованы быть не могут, так как к моменту завершения проверки отчетность уже сдана в финансовый орган вышестоящего уровня бюджетной системы РФ. Бюджетным кодексом не предусмотрен механизм корректировки данных отчетности ГАБС и годового отчета в случае выявления фактов недостоверности в ходе внешней проверки. Учитывая сроки проведения внешней проверки и сроки сдачи консолидированной отчетности

Внешний и внутренний контроль имеют существенные различия. Во-первых, внешний контроль характеризует публичность результатов его осуществления, которые имеют иных потребителей: гражданское общество, законодательное собрание, высшее должностное лицо региона. Во-вторых, внутренние и внешние контролеры применяют разные подходы к определению объектов контроля. Для внешнего контроля объект постоянен – это публичные ресурсы региона (бюджет, материальные и нематериальные активы). Объекты же внутреннего контроля для внешнего являются проверяемыми органами и организациями. В-третьих, по закону КСО – единственный орган, который может и должен комплексно оценивать эффективность использования публичных ресурсов региона. Тем не менее у внутреннего и внешнего контроля есть совместные задачи, а значит, и общие проблемы.

роде Москве (на основании соглашений с органами местного самоуправления) показывает, что в существующих условиях эта проверка носит в значительной мере формальный характер. Результаты ее проведения на уровне субъектов РФ и муниципальных образований использованы быть не могут, так как к моменту завершения проверки отчетность уже сдана в финансовый орган вышестоящего уровня бюджетной системы РФ. Бюджетным кодексом не предусмотрен механизм корректировки данных отчетности ГАБС и годового отчета в случае выявления фактов недостоверности в ходе внешней проверки. Учитывая сроки проведения внешней проверки и сроки сдачи консолидированной отчетности

в Федеральное казначейство, финансовый орган представит и в законодательный орган, и в Федеральное казначейство отчет, сформированный без учета внешней проверки.

Также актуален вопрос: в случае выявления нецелевого использования бюджетных средств можно ли делать вывод о недостоверности отчетности (средства отражены в отчете по одной статье, а по факту использованы на другие цели)?

Вывод

Полагаем, что в части контроля достоверности информации о финансовых и иных хозяйственных операциях перед КСО целесообразно поставить задачи проведения выборочных проверок организации бухгалтерского, бюджетного учета, достоверности бюджетной отчетности в ходе тематических контрольных мероприятий. Это позволит рассматривать вопросы достоверности исходных финансовых данных в связке с оценкой правомерности и эффективности использования государственных средств, а также своевременно предлагать и принимать необходимые меры по результатам контроля.

Вторая общая задача — это оценка правомерности использования государственных средств, в том числе выявление и оценка ущерба государству, причиненного нарушениями (что следует из положений Бюджетного кодекса о предписаниях органов государственного финансового контроля).

Организация и проведение контрольных мероприятий по вопросам законности, правомерности использования бюджетных средств и иных объектов государственной собственности — наиболее развитое направление и нашей работы, и работы наших коллег в органах внутреннего государственного финансового контроля. Проблем здесь меньше, но они есть.

В части наличия необходимой информации для формирования оценок и выводов о правомерности использования государственных средств наибольшие затруднения возникают в оценке фактического выполнения работ, оказания услуг (т. е. выявления и пресечения случаев «оплаты воздуха», списания бюджетных средств без получения результата). Например, для оценки соответствия условиям контрактов результатов сложных квалифицированных работ часто требуется привлечение экспертов. А подтверждение реального оказания услуг в прошлых периодах (например, действительного проведения фестивалей, соревнований

с указанной в документации численностью участников) в ряде случаев невозможно без следственных действий (например, опроса под протокол), на которые мы не уполномочены.

В методологическом обеспечении контроля есть положительные сдвиги — Счетной палатой РФ с участием контрольно-счетных органов субъектов разработан и уже апробируется Классификатор нарушений, выявляемых в ходе

внешнего государственного аудита (контроля). Но еще не решены следующие вопросы:

- ▶ нет единого подхода к оценке нарушений, в том числе стоимостного (напрямую, на наш взгляд, связанного с наличием ущерба) или нестоимостного их учета, у органов внешнего и внутреннего государственного финансового контроля;

- ▶ нет общего понимания того, что нужно относить к ущербу государству вследствие нарушений, как определять его объемы. Бюджетный кодекс РФ упоминает ущерб государству, вызванный бюджетными правонарушениями, только один раз — в статье 270.2, когда говорит о предписаниях органов государственного финансового контроля. А рассмотрение нарушений через призму ущерба позволяет выявить нормы, соблюдение которых приводит не к сокращению, а к увеличению бюджетных трат (при равном результате). Сейчас мы дополнили апробируемый в Москве Классификатор нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного аудита (контроля), позициями по ущербу городу, наносимому соответствующими нарушениями и способами расчета его объема. Но, к сожалению, это только наше понимание, а не общая позиция органов государственного финансового контроля;

- ▶ практика нашей работы позволяет получать неплохие результаты отдельных контрольных

ных мероприятий — оценку правомерности деятельности конкретных органов и организаций в определенный период времени. Но общепринятая в настоящее время система проведения проверок и фиксации их результатов в абсолютных показателях не дает возможности сравнения финансовой дисциплины в разных отраслях, в разных регионах, в разные периоды времени. Слишком различаются объемы бюджетов и масштабы различных проверок. Необходимо выходить на относительные показатели, но при их формировании возникает много сложных методологических вопросов.

ВЫВОД

Совокупные результаты контроля правомерности использования бюджетных средств нужно отражать в заключении контрольно-счетного органа на проект закона об исполнении бюджета. При этом целесообразно продумать механизм интеграции результатов проверок, проведенных органами внешнего и внутреннего государственного финансового контроля (по аналогии с нормами Федерального закона № 44-ФЗ, которые предполагают учет в аудите в сфере закупок результатов мониторинга и контроля в сфере закупок).

Третья общая задача — это контроль за эффективностью использования публичных ресурсов, который, на наш взгляд, неразрывно связан с оценкой фактического или потенциального ущерба государству.

Хочу пояснить, что КСП Москвы исходит из того, что неэффективная деятельность не является нарушением. Нельзя говорить о неэффективности, если нет надежных доказательств того, что работу можно было сделать лучше. На это указал и Пленум Высшего Арбитражного Суда в постановлении от 26 февраля 2009 года № 17.

В проводимой нами оценке эффективности использования государственных средств есть два четко различимых направления:

► аудит эффективности — специальное контрольное мероприятие в отношении деятельности государственных органов и организаций города Москвы в определенной сфере или по определенным направлениям в целом, анализ оптимальности выбора мер достижения целей социально-экономического развития и оценки эффективности реализации этих мер;

► оценка эффективности отдельных операций с государственными средствами, которая проводится в ходе тематических контрольных мероприятий наряду с контролем правомерности.

В первом случае необходима большая подготовительная работа по углубленному изучению рассматриваемой сферы деятельности, выработка индивидуальных критериев и показателей эффективности. Во втором случае мы применяем апробированные приемы и оценки типовых действий. Что касается достаточности информации для проведения аудита эффективности, то нужно

отметить, что для доказательства наличия реальной возможности более эффективной деятельности сложно найти объект для сравнения. Что касается методологии — положительным изменением является то, что в Бюджетном кодексе устранены имевшиеся ранее несогласованности понятий эффективности, результативности, экономности. Но некоторые моменты не урегулированы до сих пор, в частности экономность и результативность определены, по сути, одинаково как наименьшие затраты на единицу результата. Кроме того, в понятии эффективности не предусмотрена такая составляющая, как продуктивность, то есть максимальное использование государственных средств по назначению (для достижения требуемых результатов): отсутствие их длительного простоя, отвлечения, использования не в полной мере. В Москве на этом зачастую теряется больше, чем на прямых переплатах или получении некачественных, непригодных результатов.

Единого подхода к оценке эффективности использования государственных средств нет, есть только наработки отдельных органов, например,

стандарты аудита эффективности Счетной палаты РФ, КСП Москвы и других контрольно-счетных органов. Причем стандарты эти различны.

обобщения результатов, полученных органами внешнего и внутреннего государственного финансового контроля.

Вывод

По нашему мнению, интегральную оценку эффективности использования бюджетных средств за год целесообразно отражать в заключении контрольно-счетного органа на проект закона об исполнении бюджета. Сейчас получение интегральной оценки предусмотрено только в части контроля полноты и достоверности бюджетной отчетности.

Предложения

Думаю, что в условиях необходимости снижения бюджетных расходов и повышения результативности контрольной деятельности нам надо посмотреть, от какой работы нужно отказаться как от не приносящей результата, какие направления деятельности надо усилить и как это сделать. Причем необходимо проверять все инициативы по изменению работы на временном отрезке в течение не менее пяти лет, чтобы не истратить достаточно ограниченные ресурсы на многочисленные разнонаправленные действия.

Учитывая вышеизложенное, в целях создания необходимых условий для работоспособного, ответственного и полезного государственного финансового контроля (то есть контроля, соответствующего сегодняшним условиям) предлагаю реализовать следующее:

► Отказаться от объемной и безрезультатной внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета (на уровне субъектов РФ и муниципальных образований). Либо предусмотреть механизм использования ее результатов (без сокращения срока проведения внешней проверки) до направления отчетности в Федеральное казначейство.

► Внедрить механизм отражения в заключениях контрольно-счетных органов на проекты законов об исполнении бюджетов интегральной оценки правомерности использования бюджетных средств на основе

► Внедрить планы формирования и использования государственной собственности и отчетов об их исполнении.

► Законодательно определить понятие ущерба государству, причиняемого нарушениями и недостатками в деятельности по получению и использованию государственных средств. Необходимо понимание ущерба именно в отношении государственных средств (публичных ресурсов), так как, например, экономия бюджетных средств при закупке с высокой вероятностью приведет к уменьшению срока эксплуатации имущества.

► Уточнить понятие эффективности использования государственных средств в законодательстве с четким определением всех трех составляющих эффективности — результативности, экономности и продуктивности. Также нужна выработка общих подходов к оценке эффективности органами государственного финансового контроля.

Для решения этих задач (особенно второй и третьей) целесообразно проработать вопросы ущерба государству и эффективности не только в кругу органов государственного финансового контроля, финансовых органов и научного сообщества. Считаю целесообразным инициировать проведение круглого стола по данной проблематике с участием глав регионов, руководителей отдельных органов исполнительной власти и депутатов законодательных органов как Федерации, так и субъектов РФ.

ВНИМАНИЕ

Оценка эффективности использования государственных ресурсов — самое перспективное и потенциально самое результативное направление деятельности органов государственного финансового контроля. Но оценка эффективности — средство сильноедействующее, ошибки в его применении опасны. Для того, чтобы такая работа давала надежные результаты, приносила пользу, а не вред, необходимо очень серьезное методологическое обеспечение.