

Исключить формальные полномочия и усилить аналитическую функцию



В мае этого года Контрольно-счетной палате Москвы исполняется 25 лет со дня образования. О том, как развивался контрольно-счетный орган, с какими проблемами сталкивается при осуществлении своей деятельности, какие строит планы на будущее, журналу «Бюджет» рассказал председатель КСП столицы **Виктор Александрович ДВУРЧЕНСКИХ**.

Об основных этапах развития — Виктор Александрович, в мае этого года Контрольно-счетная палата Москвы отмечает 25-летие со дня своего образования. На каких основных вехах развития контрольно-счетного органа столицы вы хотели бы заострить свое внимание? Какие достижения, в частности методологического характера, могли бы отметить?

— В начале 2000-х годов мы пережили период взросления. К своему 10-летию палата подошла как сильный профессиональный коллектив. Мы проводили более 100 контрольных мероприятий, несколько десятков экспертных мероприятий в год. В 2004 году при КСП Москвы был создан Экспертный совет, в который вошли ведущие специалисты палаты, авторитетные ученые, эксперты

в области государственного управления и финансов. На своих заседаниях совет рассматривал проблемные и перспективные вопросы деятельности КСП Москвы.

В то же время мы привлекали ведущие отраслевые и академические институты для проведения научно-исследовательских работ. Все это делалось для методологического обеспечения нашей деятельности, создания инструментария проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий. Именно в тот период палату стали воспринимать не только как контролирующий орган, но и как структуру, обладающую аналитическим, экспертным потенциалом. Важным практическим результатом этого стало закрепление в 2006 году в регламенте Правительства Москвы нормы об обязательной экспертизе Контрольно-счетной палатой Москвы проектов городских целевых программ. Регламент установил четкие сроки и порядок направления проектов программ на экспертизу, а также процедуру учета ее результатов. В дальнейшем порядок уточнялся, был расширен перечень случаев, когда проекты распорядительных документов Правительства Москвы в обязательном порядке должны направляться на экспертизу.

К следующему своему юбилею — 20-летию — палата стала по-настоящему независимым органом внешнего государственного аудита. У нас уже была разработана достаточная методологическая база, внедрены стандарты внешнего государственного контроля, создана прочная информационная база. Мы имели опыт ведения единого с органами исполнительной власти Москвы Классификатора нарушений и недостатков.

Одним из рубежных моментов в истории палаты стало заключение соглашения о взаимодействии Департамента финансов города Москвы и Контрольно-счетной палаты Москвы, подписанного в день, когда отмечалось 20-летие КСП. Совместно с департаментом финансов был разработан и подписан Регламент передачи информации из департамента в палату. Аналогичная работа была проведена с Департаментом города Москвы по конкурентной политике, обеспечен доступ наших специалистов к Единой автоматизированной информационной системе торгов столицы.

Параллельно мы создавали новую информационно-аналитическую систему, позволяющую обеспечить качественную обработку поступающей информации. В настоящее время ведется активная работа по расширению перечня информационных систем и ресурсов, являющихся поставщиками информации для ИАС КСП Москвы.

Сегодня мы находимся на переломном этапе своего развития. Принятые приоритетные проекты в сфере цифровизации экономики и государственного управления ставят перед палатой новые вызовы. Скорость принятия решений, объем финансовой, управленческой информации, которыми оперируют органы исполнительной власти, требуют от нас существенной перенастройки своего инструментария, а в некоторой части — изменения традиционных методов проведения контроля и аудита.

О взаимодействии

— Сегодня много говорится о создании единой модели финансового контроля в стране. Важным условием ее эффективного функционирования является внедрение системы управления рисками. К примеру, Федеральное казначейство видит это таким образом, что Счетная палата РФ формирует карту укрупненных рисков, Казначейство России эту карту детализирует. Как, на ваш взгляд, сможет работать такой инструмент на уровне субъекта? Определяет ли внешний контролер города Москвы поле деятельности для внутреннего государственного контролера?

— На самом деле именно такой механизм по факту реализован в Москве.



Сразу оговорюсь — мы не можем вести речь о том, кто главнее или выше в контрольной иерархии. Каждый уровень контроля реализует свои, установленные законом полномочия.

Задачи органов внешнего и внутреннего ГФК в части контроля бюджетного процесса, закупок для государственных и муниципальных нужд принципиально различаются. Например, Главное контрольное управление города Москвы как орган внутреннего ГФК осуществляет в пределах своей компетенции контроль за предоставлением государственных услуг города, оценку эффективности и результативности деятельности отраслевых, функциональных и территориальных органов

дического обеспечению внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита, ведомственного контроля в сфере закупок.

В соответствии с пунктом 2 статьи 157 Бюджетного кодекса контрольно-счетные органы наделены особыми бюджетными полномочиями. Это проведение аудитов эффективности; экспертиза проектов законов (решений) о бюджетах, иных нормативных правовых актов бюджетного законодательства; экспертиза государственных (муниципальных) программ; анализ и мониторинг бюджетного процесса; подготовка предложений по совершенствованию внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита, который осуществляют

ЗАДАЧИ ОРГАНОВ ВНЕШНЕГО И ВНУТРЕННЕГО ГФК В ЧАСТИ КОНТРОЛЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА, ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК ПРИНЦИПИАЛЬНО РАЗЛИЧАЮТСЯ

исполнительной власти, государственных учреждений города, государственных унитарных предприятий. Главконтроль исполняет функцию и по организационно-аналитическому, и мето-

главные администраторы бюджетных средств. Федеральный закон № 44-ФЗ вывел полномочия органов внешнего ГФК в отдельную главу, определив их как аудит в сфере закупок.

В соответствии с таким законодательным разграничением органы внешнего ГФК могут и должны осуществлять свои полномочия, основываясь на результатах деятельности органов внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита, ведомственного контроля, внутреннего ГФК. То есть внешний контролер должен обобщать результаты всей контрольной деятельности, подвергать их анализу и оценке и на этой основе определять риски неправомерного и неэффективного использования публичных ресурсов и давать предложения по снижению либо исключению этих рисков.

На практике в Москве реализован следующий механизм: после получения результатов внешнего аудита мэром Москвы поручает органам исполнительной власти провести соответствующую работу по устранению отмеченных нарушений и недостатков, в том числе управленческих рисков. Главконтроль обрабатывает данное поручение в части детализации отмеченных рисков, задействуя в том числе органы внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита, ведомственного контроля в сфере закупок. Правда, на сегодняшний день мы не формализовали до конца вопросы взаимодействия КСП Москвы и Главного контрольного управления города Москвы в части управления рисками. Но мы к этому постепенно приближаемся. Заключены соглашения, сформирована совместная рабочая группа,

говорят о согласовании планов контрольной деятельности в целях исключения дублирования функций. Но одно это не может обеспечить действенность финансового контроля в целом. Какие направления взаимодействия, на ваш взгляд, сегодня необходимо развивать?

— Первоочередной задачей, о которой все давно уже говорят, является создание единого информационного пространства для контрольных органов. Вы знаете, что с 2016 года функционирует официальный сайт Российской Федерации для размещения информации об осуществлении государственного (муниципального) финансового аудита (контроля) в сфере бюджетных правоотношений — ГИС ЕСГФК. Приказом Федерального казначейства от 29 декабря 2017 года № 402 определен порядок формирования и размещения Федеральными казначействами, его территориальными управлениями информации и документов в ГИС ЕСГФК. Соответствующие решения приняты и в системе контрольно-счетных органов.

Как раз ГИС ЕСГФК была призвана обеспечивать эффективное взаимодействие органов внешнего и внутреннего ГФК для повышения результативности их работы. На сегодняшний день, по нашей оценке и оценке наших коллег, эта задача не может считаться выполненной. Причин тому несколько, но я выделяю, на наш взгляд, главные.

Имеет место правовая неурегулированность по ряду ключевых позиций.

ной оценки для целей учета нарушений и недостатков. (Под недостатками я понимаю выявляемые факты неэффективной деятельности, приводящие к негативным последствиям.) Из этого вытекает невозможность построения единого классификатора нарушений, отсутствие единых подходов к оценке эффективности и так далее.

Нужна единая шкала измерений для того, чтобы результаты контроля и аудита были честными, объективными и беспристрастными. Мы предлагаем в качестве отправной точки для такого измерения использовать устоявшееся понятие ущерба, которое применяется большинством органов ГФК и является основополагающим для правоохранительных и судебных органов.

И наконец, третье — необходима гармонизация системы стандартов внешнего и внутреннего ГФК. Здесь мы пока идем параллельными дорогами с органами внутреннего госфинконтроля. Нужна более четкая координация работы в этом направлении.

Об аналитической составляющей

— На Международном семинаре «Государственный аудит. Взгляд в будущее» вы говорили о том, что в настоящее время региональные контрольно-счетные органы имеют объем полномочий, несоизмеримый их ресурсам. В частности, предложили ограничить полномочия КСО по возбуждению административных дел, хотя контрольно-счетные органы долго ратовали за их расширение. Обоснуйте, пожалуйста, свою позицию.

— По нашему мнению, статус и мощность органов внешнего ГФК предполагают ограниченные юрисдикционные полномочия, в том числе в части административного производства. По сути, в составе рассматриваемых органами внешнего ГФК административных правонарушений можно выделить три группы.

В первую входят нарушения, которые влекут за собой негативные последствия и имеют, как правило, стоимостную оценку. Например, это нарушения условий предоставления межбюджетных трансфертов, субсидий и так

ВНЕШНИЙ КОНТРОЛЕР ДОЛЖЕН АНАЛИЗИРОВАТЬ РЕЗУЛЬТАТ ВСЕЙ КОНТРОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, И НА ЭТОЙ ОСНОВЕ ОПРЕДЕЛЯТЬ РИСКИ НЕПРАВОМЕРНОГО И НЕЭФФЕКТИВНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПУБЛИЧНЫХ РЕСУРСОВ

в которую вошли ведущие специалисты двух ведомств.

— Сегодня, когда внешний и внутренний контролер заявляют об эффективном взаимодействии, чаще всего они

Во-первых, необходимо более четкое законодательное разделение объектов внешнего и внутреннего ГФК. Вторая проблема — это отсутствие единых принципов стоимостной и количествен-



Совместное заседание президиума Союза муниципальных контрольно-счетных органов и Совета по внешнему аудиту (контролю)

далее. В данном случае административное право дает нам инструмент для наказания виновных должностных лиц и исправления ситуации.

Во второй группе — нарушения, которые непосредственно влияют на эффективность деятельности КСО, и административная практика дает нам возможность самостоятельно решать проблемы, связанные с организацией контрольной деятельности, и влиять на реализацию ее результатов. Я говорю о статьях КоАП, устанавливающих ответственность за невыполнение в установленный срок законного предписания органа государственного финансового контроля, за непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения.

Мои предложения по ограничению полномочий касаются нарушений третьей группы. Это нарушения установленных процедур, которые не влекут серьезных негативных последствий для системы управления. Основная цель привлечения к ответственности — повышение уровня исполнительской дисциплины. Это нарушения порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет, несоответствие бюджетной росписи сводной бюджетной росписи,

нарушение срока направления информации о результатах рассмотрения дела в суде, порядка представления бюджетной отчетности. Причем, как показывает наш опыт, в ряде случаев КСО не может самостоятельно установить факт такого нарушения, а только, основываясь на информации, поступающей от других органов. Это касается, например, несоблюдения сроков представления бюджетной отчетности в финансовый орган. То есть речь, по сути, идет о том, что мы в данном случае выполняем административную работу, напрямую не связанную с реализацией наших собственных полномочий.

— В настоящее время вопрос стоит так: контрольно-счетные органы должны отходить от проведения классического контроля и надзора, перемещаясь в плоскость экспертно-аналитической работы. Как вы считаете, есть ли для этого у региональных КСО силы, возможности, компетенции?

— Контрольно-счетная палата Москвы уже несколько лет проводит аудиты эффективности. Начиная с 2014 года мы ежегодно включаем в план контрольных мероприятий по крайней мере один аудит по каждому аудиторскому направлению, которых у нас в палате пять. Нужно отметить,

что это контрольно-аналитическое мероприятие достаточно трудоемкое и, как показывает практика, занимает от девяти месяцев до года.

Хотя Бюджетный кодекс относит аудит эффективности к нашим полномочиям, механизм его проведения законодательно не прописан. И для нас аудит эффективности — это проверка, но проводимая по особой процедуре. Она, в частности, предполагает разработку критериев эффективности и обязательное обсуждение их с соответствующими органами исполнительной власти. Критериев, как правило, не больше четырех, по каждому из которых мы определяем три-четыре показателя. Затем мы начинаем проводить собственно проверку и в параллель этому готовить аналитические материалы.

Контрольно-счетные органы как муниципалитетов, так и регионов в первую очередь призваны делать выводы об эффективности использования бюджетных средств и имущества. И нужно различать оценку эффективности операций с бюджетными средствами, операций по использованию имущества и аудит или оценку эффективности определенного направления деятельности. Мы исходим из того, что ресурсы КСО ограничены, и, расставляя приори-

ритеты, анализируем эффективность использования бюджетных средств по широкому кругу вопросов определенного направления деятельности, чтобы выявить всю проблематику ее осуществления. Конечная цель аудита эффективности — на основе анализа подготовить предложения и рекомендации для органов власти, которые бы учитывались при принятии управленческих решений либо находили отражение в нормативных правовых актах. И я с гордостью могу отметить, что порядка 150–200 изменений в нормативную правовую базу Москвы принято с учетом наших рекомендаций.

К сожалению, в России большинство КСО аудит эффективности не проводят по той простой причине, что не хватает ресурсов. Огромное количество сил и времени мы тратим на повторяющуюся из год в год и не всегда целесообразную работу — 80 процентов наших мероприятий запрограммировано заранее. Мы лишены свободы маневра. В апреле, например, все контрольно-счетные органы занимаются внешней проверкой годовой отчетности субъектов, муниципалитетов и ГРБС. Мы прилагаем массу усилий, а результаты остаются невостребованными, потому что к тому моменту, когда мы заканчиваем эту работу, Минфин России принял отчеты об исполнении бюджетов субъектов.

Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» заложил прочную правовую основу для работы КСО. Но время не стоит на месте, и развитие бюджетного законодательства, внедрение новых управленческих технологий требуют адекватного реагирования. Часть тех контрольных полномочий, которые формировались в иных управленческих и организационных реалиях, устарели. И здесь начинает отчетливо проявляться негативная тенденция несоответствия определенных законодательством полномочий КСО их ресурсам. Особенно это актуально для региональных палат с небольшим штатом. Поэтому наше предложение — необхо-

димо внести изменения в Бюджетный кодекс и Закон № 6-ФЗ в части оптимизации полномочий КСО. А именно исключить полномочия, носящие формальный характер либо дублирующие соответствующие полномочия органов внутреннего ГФК. Нужно предусмотреть более широкие возможности для передачи полномочий органов внешнего ГФК как с муниципального уровня на региональный, так и с регионального на федеральный.

Кроме того, особенно остро стоит вопрос информационного обеспечения деятельности КСО. Мы сформулировали свои предложения по изменению федерального законодательства, направленные на обеспечение доступа внешних контролеров к функционирующим и вновь создаваемым информационным системам и ресурсам государственных органов.

О стратегическом аудите — Счетная палата РФ в своей стратегии развития до 2024 года одним из приоритетных направлений определила развитие методологии стратегического аудита. И требования времени таковы, что стратегический аудит должны проводить региональные контрольно-счетные органы. Как вы планируете строить эту работу?

— На мой взгляд, стратегический аудит — это синтез финансового, управленческого аудитов и аудита информации. Управленческий аудит, в свою очередь, подразделяется на аудит исполнимости и аудит эффективности. Что касается последнего, то провести мы его можем только тогда, когда действия уже совершены. Но без него стратегический аудит невозможен, так как, говоря о возможности достижения целей, мы обязательно должны оглядываться назад. Что касается аудита исполнимости, то его методы востребованы до принятия решения или в ходе исполнения. Например, при проведении экспертиз проектов бюджетов и госпрограмм. То есть, когда мы анализируем исполнимость бюджета, мы определяем критические точки, за которые параметры бюджета не должны выходить. Если, к примеру, доходная часть бюджета Москвы зависит в большей сте-

пени от двух налогов — налога на прибыль и НДФЛ, то мы должны учесть все риски недопоступления средств по этим источникам и предупредить о них.

В целом управленческий аудит должен различать понятия «исполнение бюджета» и «исполнимость бюджета». Без разработки и применения в практике контрольно-счетных органов математических моделей, использования больших баз данных он невозможен.

В связи с этим проведение аудита информации при осуществлении стратегического аудита также необходимо. К сожалению, сегодня принятые в эксплуатацию информационные системы страдают тем, что содержащиеся в них данные могут быть неполными, неактуальными или даже недостоверными. Так вот аудит информации как раз и отвечает на вопрос, целесообразно ли пользоваться той или иной информационной системой для решения поставленных перед органом власти задач, насколько оправданы затраты на ее создание, насколько оптимален объем предоставляемых данных. В отношении нашей Контрольно-счетной палаты мы уже провели внутренний аудит информации и определили оптимальный объем необходимых нам данных. Такую работу нужно сделать в отношении всех органов власти.

Без освоения всех этих методов, на мой взгляд, стратегический аудит невозможен. И мы эти методы уже отработали.

Если же говорить о стратегическом аудите реализации национальных проектов и целей, то здесь ведущая роль принадлежит, конечно, Счетной палате Российской Федерации. Счетная палата проводит мониторинг достижения национальных целей, что является неотъемлемой частью стратегического аудита, и напрямую запрашивает информацию у субъектов Федерации. Если каждый региональный контрольно-счетный орган будет сам для себя решать, как он будет заниматься аналогичным мониторингом, мы просто закошмарим своими запросами органы власти. Поэтому сначала необходимо определить общую схему работы, общие формы запросов и периодичность их направления.

Подготовила С. В. МАРТЫНЕНКО