

По единым правилам



Есть ли ресурсы для совершенствования контроля в финансово-бюджетной сфере, каковы перспективы развития предварительного контроля и механизмов досудебного разбирательства, журналу «Бюджет» рассказал заместитель руководителя Федерального казначейства **Эли Абубакарович ИСАЕВ**.

— Эли Абубакарович, Федеральное казначейство больше года исполняет функции, переданные ему от упраздненного Росфиннадзора, по контролю в финансово-бюджетной сфере и сфере контрактных отношений. Сегодня уже можно сказать, что непрерывность контроля обеспечена. Но, кроме этого, необходимо усовершенствование контрольной деятельности. На какие положительные моменты вы хотели бы обратить внимание?

— Вы правильно отметили, что задачу, поставленную Президентом РФ по обеспечению не только непрерывности, но и преемственности осуществления контроля в связи с упразднением Росфиннадзора мы достойно выполнили. Прошлый год был трудным. Нам одновременно пришлось проводить организационно-штатные мероприятия, сохранив основной ка-

дровый ревизорский потенциал, вносить необходимые изменения в законодательные и нормативные акты, а также осуществлять возложенные на Федеральное казначейство новые полномочия по контролю. Можно сказать, что 2016 год для нас был переходным периодом и периодом становления внутреннего государственного финансового контроля в новом качестве.

Надо отметить, что Федеральное казначейство обладает широкой линейкой различных программных продуктов. И это явилось одним из положительных моментов для работы в части осуществления контроля. А именно: появилась возможность автоматизации внутренних процессов организации контрольной деятельности. В частности, ревизоры получили прямой доступ к информации о финансировании объекта контроля, оплате за-

ключенных контрактов и т. д. Такой возможности у Росфиннадзора не было. Это позволило нам не только проводить предварительный анализ и осуществлять подготовку к запланированной проверке, но и устанавливать отдельные нарушения, не назначая при этом контрольные мероприятия. Так, были выявлены многочисленные факты принятия объектами контроля финансовых обязательств, то есть заключения государственных контрактов, стоимость которых превышала доведенные лимиты бюджетных обязательств.

Кроме того, в Федеральном казначействе создана внешняя информационная система, позволяющая обеспечить взаимодействие со Счетной палатой РФ. В рамках такого взаимодействия осуществляется обмен информацией о планах и результатах контрольных мероприятий. Я, наверное, не ошибусь, если скажу, что отлаженное взаимодействие с иными органами, уполномоченными осуществлять контроль, — это тоже один из положительных моментов, который стоит отметить. Мы заключили целый ряд соглашений о сотрудничестве и взаимодействии: с Федеральной службой безопасности РФ, Генеральной прокуратурой РФ, МВД России, на подписании находится соглашение со Счетной палатой РФ.

В Росфиннадзоре было несколько подобных соглашений, но не в таком количестве. И главное, не было такого тесного сотрудничества с правоохранительными и иными органами, осуществляющими контроль, которое сегодня выстроено Казначейством России и которое дает большие результаты.

— Вы работали в Росфиннадзоре, теперь в Федеральном казначействе, поэтому, наверное, можете сравнить, как изменились подходы к осуществлению контрольной деятельности?

— Как я уже сказал, в 2016 году нам пришлось реализовывать полномочия по осуществлению контроля, что называется, с колес, то есть одновременно с формированием штата сотрудников. Поэтому в такой период мы определили для себя основную задачу по осуществлению полномочий по контролю — мак-

симальная оперативность проведения контрольных мероприятий и оформления их результатов. Мы сохранили эту задачу в качестве приоритетной и в текущем периоде.

Большие усилия в текущем году мы направляем также на реализацию дополнительных задач, а именно на достижение максимального качества осуществляемого контроля и качества оформления его результатов для возможности дальнейшего применения предусмотренных бюджетных мер реагирования. Так, еще в 2016 году приняты документы, регламентирующие этапы планирования, организации и проведения контрольных мероприятий. Среди них следует отметить порядок планирования контрольных мероприятий, устанавливающий общие правила и требования к формированию планов.

Утверждены единые формы и требования к документам, которые составляются при исполнении полномочий по контролю. Установление единых форм позволяет нам унифицировать требования к оформлению документов и сократить время на их подготовку.

Утверждены и уже реализуются стандарты внутренней организации контрольного мероприятия. Внедрение стандартов в практику позволило установить единые нормы и правила действий ревизоров в ходе осуществления контроля, обеспечить его прозрачность, а также избежать возможного негативного отношения к проверяющим со стороны субъектов контроля.

Кроме того, благодаря применению стандартов нам удалось сократить сроки подготовки акта проверки на 15 дней и, соответственно, высвободить дополнительное время ревизоров, в том числе для возможных внеплановых проверок.

Важной составляющей нашей работы в 2017 году остается обеспечение методологического единства при разработке новых стандартов с передовой международной практикой, а также документами Счетной палаты РФ. В перспективе разработанные стандарты позволят унифицировать подходы к осуществлению внутреннего государственного финансового контроля, а также поэтапно реализовать в Казначействе России ряд важных мероприятий по автоматизации внутренних процессов организации деятельности ревизоров.



Генеральный прокурор РФ Ю. А. Чайка и руководитель Федерального казначейства Р. Е. Артюхин подписывают Соглашение о взаимодействии, 2016 г.

Большое значение для достижения задач по повышению качества осуществления контроля сыграло создание в центральном аппарате Федерального казначейства, а в последующем и в территориальных органах контрольных комиссий, на заседаниях которых рассматриваются результаты контрольных мероприятий с приглашением руководства объекта контроля.

— Сейчас много говорится о важности проведения предварительного контроля. Как эта работа строится в Федеральном казначействе?

— Я уже отмечал, что Федеральное казначейство обладает широкими возможностями использования различных информационных ресурсов для получения необходимой информации об объекте контроля. Это позволяет ревизорам осуществлять предварительный анализ различных вопросов по тематике проверки до непосредственного выхода на объект. Начиная с 2017 года в ходе подготовки к проведению контрольного мероприятия руководитель проверки в обязательном порядке

С другой стороны, надо отметить, что предварительный контроль как вид контроля осуществляется в целях предупреждения и пресечения бюджетных нарушений в процессе исполнения бюджетов бюджетной системы РФ. При этом методами государственного финансового контроля на сегодняшний день являются проверка (ревизия) и обследование, и каждый из методов определяется целями проведения контроля. Применение предварительного контроля как самостоятельного метода пока невозможно, так как законодательно он не регламентирован. Вместе с тем подготовленными Министерством финансов РФ поправками в Бюджетный кодекс предусмотрен такой новый метод предварительного контроля, как мониторинг. Его суть заключается в регулярном сборе и анализе информации о деятельности объектов контроля с использованием государственных информационных систем. В случае выявления бюджетных правонарушений по результатам мониторинга мы сможем оперативно уведомлять объекты наблюдения о нарушениях (вы-

Применение предварительного контроля как самостоятельного метода пока невозможно, так как законодательно он не регламентирован

представляет справку о предварительном исследовании изучаемого вопроса. Результаты такого анализа должны быть положены в основу составления программы проверки. Это с одной стороны.

носить предупреждение) и при необходимости принимать решение о назначении проверки. Этот механизм позволит обеспечить смещение акцентов с последующего контроля на предварительный.

В перспективе после законодательного введения такого метода контроля мы будем им пользоваться все более активно. При этом последующий контроль в любом случае сохранится. Во-первых, именно для того, чтобы дать возможность государству осуществить контроль за действиями объекта контроля по результатам предварительного контроля. Во-вторых, в некоторых случаях необходимо провести документальный и фактический контроль, например в целях установления законности исполнения бюджета, достоверности учета и отчетности.

— Что вы можете сказать об итогах проверок 2016 года? Есть ли тенденция к снижению числа нарушений?

— В 2016 году Казначейством России проведено более пяти тысяч проверок и ревизий, в ходе которых было проверено распределение и использование более 5,04 триллиона рублей бюджетных средств. Объем нарушений законодательства РФ в бюджетной сфере, выявленных в 2016 году, составил более 680 миллиардов рублей. Объем средств, использованных неправомерно, составил 44 миллиарда рублей, или 6,4 процента общего объема нарушений, включая средства, использованные не по целевому назначению, — 740 миллионов рублей. Объем денежных средств, использованных с нарушением принципа эффективности, составил 61 миллиард рублей.

По результатам контрольных мероприятий за соблюдением бюджетного законодательства РФ и иных нормативных актов, регулирующих бюджетные правоотношения, в прошлом году в федеральный бюджет было возвращено более 20 миллиардов рублей. В правоохранительные органы и органы прокуратуры РФ было направлено порядка 2,5 тысячи материалов контрольных мероприятий, по которым возбуждено 48 уголовных дел. За совершение нарушений законодательства РФ, по которым предусмотрены уголовные меры наказания, осуждено шесть человек. К дисциплинарной ответственности привлечено 407 должностных лиц, 21 человек из них освобожден от занимаемой должности. К материальной ответственности привлечено 25 человек.

Эти показатели и участвовавшие обращения в Федеральное казначейство правоохранительных органов о нарушениях

бюджетного законодательства свидетельствуют о том, что финансовая дисциплина объектов контроля осталась на достаточно низком уровне, что предопределяет необходимость совершенствования методов контроля, внедрение в практику новых действенных инструментов.

— В своей статье, опубликованной в журнале «Бюджет» в сентябре прошлого года, вы отмечали, что результаты контрольной деятельности Федерального казначейства должны давать возможность определять в экономике зоны, где вероятны нарушения. Скажите, пожалуйста, удастся ли применять риск-ориентированный подход к планированию контрольной деятельности?

— Итоги реализации полномочий по государственному финансовому контролю показали, что имеются значительные резервы повышения результативности проводимых проверок. Речь не идет об увеличении количества контрольных мероприятий. Мы должны стремиться осуществить проверку на тех объектах, где реально усматриваются риски совершения нарушений. Если контрольные мероприятия планируются самостоятельно контрольным органом, то они не могут быть нерезультативными, поскольку сопряжены с затратами, в том числе и финансовыми (командировочные расходы). Поэтому Правительство РФ нацеливает все контрольные органы на применение риск-ориентированного подхода при планировании контрольных мероприятий. В 2016 году мы внедрили в практику элементы риск-ориентированного подхода, то есть определение для контроля направлений с наибольшей вероятностью наличия существенных финансовых нарушений. При этом в конце 2016 года Федеральным казначейством утверждена Методика отбора контрольных мероприятий для формирования планов с учетом применения риск-ориентированного подхода и установлением критериев такого отбора. Данная методика апробируется нами сегодня при формировании плана контрольных мероприятий на 2018 год. В настоящее время в помощь ревизорам Федеральным казначейством разрабатывается также классификатор нарушений и рисков.

Однако такой риск-ориентированный подход не должен ограничиваться только отбором объекта и предмета контроля.

Важно, чтобы контролеры при уже утвержденном плане контрольных мероприятий сосредотачивали основные усилия на наиболее острых и рискованных зонах деятельности объекта контроля. В этой связи, как я сказал вначале, начиная с 2017 года в ходе подготовки к проведению контрольного мероприятия руководитель проверки представляет мне справку о предварительном анализе изучаемого вопроса с целью формирования конкретных вопросов проверки в тех областях, где, по мнению ревизора, отмечаются наибольшие риски совершения нарушений.

— Кроме того, полученная в результате контроля информация должна помогать определять и пробелы законодательства. Скажите, пожалуйста, с какими законодательными инициативами Федеральное казначейство выступило после того, как начало исполнять контрольные функции?

— Вы правы. Зачастую по результатам проверок выявляются какие-либо пробелы законодательства либо устанавливается необходимость корректировки имеющихся правовых актов. За 2016 год в Минфин России было направлено 55 докладов о результатах контрольных мероприятий. В указанных докладах также содержались предложения Казначейства России по совершенствованию нормативной правовой базы.

Так, например, в докладе о результатах проверок соблюдения условий, порядка и целей предоставления субсидий в 2014–2015 годах производителям колесных транспортных средств в соответствии с постановлениями Правительства РФ от 15 января 2014 года № 30, № 31, № 32, направленном в Минфин России, были предложения о внесении изменений в части устранения двоякости толкования при определении предельных размеров субсидии в Правила № 31, Правила № 32 и определении аффилированных лиц — в Правила № 30 и Правила № 32. Постановлением Правительства РФ от 24 декабря 2016 года № 1473 предложенные Казначейством России изменения внесены.

Приведу еще примеры. В рамках закрепленных полномочий в случаях установления нарушения бюджетного законодательства РФ Федеральным казначейством составляются представления и (или) предписания. До недавнего времени

в Кодексе об административных правонарушениях ответственность для объектов контроля была установлена только за невыполнение в установленный срок предписания. Федеральное казначейство инициировало в Минфин России поправки в кодекс в части распространения ответственности за неисполнение также и представлений. И 7 июня текущего года был принят Федеральный закон № 118-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», в котором эта и ряд других инициатив учтены.

Раз уж мы затронули тему исполнения представлений и предписаний, то хочу сказать, что на практике исполнение отдельных требований, установленных в предписаниях или представлениях, не всегда зависит в полной мере от объекта контроля, в связи с чем такие требования не могут быть им выполнены в установленные сроки. Поэтому контрольными органами, осуществляющими полномочия в различных сферах деятельности, применяется процедура продления сроков выполнения процессуальных документов. Однако бюджетным законодательством РФ возможность продления сроков исполнения процессуальных документов не предусмотрена. В этой связи Федеральное казначейство вышло с инициативой о внесении соответствующих поправок в части возможности продления сроков исполнения представлений и предписаний (но не более одного раза), если для этого имеются объективные причины, в подготовленный Минфином России проект Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации».

— Вы упомянули о том, что в центральном аппарате и региональных управлениях Федерального казначейства созданы и работают контрольные комиссии. Как вы считаете, способствовало ли это повышению объективности выводов ревизоров?

— Безусловно, это сыграло положительную роль в повышении эффективности деятельности Казначейства России. На контрольных комиссиях принимаются коллегиально результирующие решения в отношении выявленных нарушений, в том числе решения о необходимости направления представлений и предпи-



Заседание Контрольной комиссии Федерального казначейства

саний в адрес объекта контроля. Следует отметить, что рассмотрение результатов контрольных мероприятий на контрольной комиссии осуществляется с участием представителей объектов контроля, которые вправе высказать свои возражения на акт проверки. Использование механизма публичности рассмотрения результатов проверок и коллегиальности принятия решения следует воспринимать не только как инструмент дополнительного внутреннего контроля, позволяющего подтвердить объективность выводов контролеров, но и как некий механизм досудебного разбирательства. Создание контрольных комиссий позволило нам свести к минимуму (по сравнению с практикой Росфиннадзора) число предъявляемых исков в суд, так как у объектов контроля теперь есть возможность высказать свои возражения и представить дополнительные объяснения непосредственно на заседаниях комиссий. Но если и случались единичные случаи обращений объектов контроля в судебные инстанции, то судебные решения принимались в пользу Федерального казначейства. Так, в текущем году суд отказал госкорпорации «Роскосмос» в удовлетворении иска в первой инстанции, а также и при повторной подаче апелляции.

— Эли Абубакарович, вы являетесь членом Координационного совета по совершенствованию внутреннего государственного финансового контроля при Казначействе России. Расскажите, пожалуйста, какие вопросы сегодня стоят на повестке дня?

— На сегодняшний день бюджетным законодательством РФ установлено, что полномочия органов внутреннего государственного и муниципального финансового контроля определяются в том числе порядками и правилами, а также стандартами, которые утверждаются Министерством финансов РФ, уполномоченным органом исполнительной власти субъекта РФ, органом местного самоуправления в соответствии с порядком осуществления полномочий органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля по внутреннему государственному (муниципальному) финансовому контролю.

В перспективе предусматривается осуществить разработку стандартов, которые бы устанавливали универсальные для органов как государственного, так и муниципального контроля основные положения, регулирующие все этапы контрольной деятельности от ее планирования до оформления результатов контроля. На заседаниях Координационного совета мы рассматриваем вопросы возможности установления единых подходов к осуществлению финансового контроля на федеральном уровне, уровне субъекта РФ и муниципальном уровне. Мы также рассматриваем возможность установления единых правил организации контрольной деятельности, единого классификатора нарушений и рисков, что, по нашему мнению, позволит унифицировать требования к осуществлению внутреннего финансового контроля на всех уровнях власти.

Подготовила С. В. МАРТЫНЕНКО