

Необходимо совершенствовать методы контроля и внедрять в практику новые действенные инструменты

На вопросы журнала ответил **Э.А. Исаев**, заместитель руководителя Федерального казначейства, доктор экономических наук



Вопрос: Эли Абубакарович, уже больше года полномочия по контролю в финансово-бюджетной сфере реализует Федеральное казначейство. Можете ли Вы сказать, как передача полномочий Казначейству России отразилась на контрольной деятельности, тем более что Президентом Российской Федерации при передаче указанных полномочий была поставлена задача обеспечить непрерывность контроля.

Ответ: Вы правильно отметили, что задачу, поставленную Президентом Российской Федерации по обеспечению непрерывности, в том числе преемственности осуществления контроля в связи с упразднением Росфиннадзора, мы достойно выполнили. Прошлый год был трудным. Нам одновременно пришлось проводить организационно-штатные мероприятия, сохранив основной кадровый ревизорский потенциал, вносить необходимые

изменения в законодательные и нормативные акты, а также осуществлять возложенные на Федеральное казначейство новые полномочия по осуществлению контроля.

Можно сказать, что 2016 г. для нас был переходным периодом и периодом становления внутреннего государственного финансового контроля в новом качестве. В целях выстраивания работы в текущем году по государственному финансовому контролю еще в 2016 г. Федеральным казначейством был принят целый ряд документов, регламентирующих этапы планирования, организации и проведения контрольных мероприятий.

Надо отметить, что Федеральное казначейство как орган, осуществляющий санкционирование оплаты, безусловно, обладает мощной базой данных по всем получателям бюджетных средств. А в совокупности с созданными в Казначействе информационными система-

ми, позволяющими отследить всю цепочку финансовых операций, это дает огромные возможности для осуществления контроля.

В частности, ревизоры получили прямой доступ к информации о финансировании объекта контроля, об оплате заключенных контрактов, об оплате всех дополнительных договоров и к другим необходимым данным. Такой возможности у Росфиннадзора не было.

Это позволило не только провести предварительный анализ и осуществить подготовку к запланированной проверке, но и выявлять отдельные

нарушения, не совершая при этом контрольные действия. Так, были выявлены многочисленные нарушения принятия объектами контроля финансовых обязательств, т.е. заключения государственных контрактов, которые превышали доведенные лимиты бюджетных обязательств.

Таким образом, от решения о возложении полномочий по осуществлению контроля на Федеральное казначейство возможностей для его организации и проведения стало значительно больше.

Следует отметить также, что в Федеральном казначействе создана внешняя информационная система, позволяющая обеспечить взаимодействие с информационной системой Счетной палаты РФ. В рамках такого взаимодействия обеспечивается обмен информацией о планах проведения контрольных мероприятий, а также о результатах проведенных проверок, ревизий между органами внутреннего и внешнего государственного финансового контроля.

Мы заключили целый ряд соглашений о сотрудничестве и взаимодействии Федерального казначейства с Федеральной службой безопасности Российской Федерации, Генеральной прокуратурой Российской Федерации, МВД России. Росфиннадзор, который ранее исполнял подобные полномочия по осуществлению контроля, также заключал подобные соглашения. Но хочу отметить, что такого тесного сотрудничества с правоохранительными и иными органами, которое выстроено в Казначействе и которое приносит большие результаты, не было.

Вопрос: Да, понятно. От передачи контрольных полномочий бывшего Росфиннадзора Федеральному казначейству для осуществления контроля появилось множество преимуществ. Можете ли Вы сказать, как изменились подходы к проведению контрольной деятельности?

Ответ: Как я уже сказал, в 2016 г. нам пришлось реализовывать полномочия по осуществлению контроля одновременно с формированием штата сотрудников. Поэтому главное в

такой период было решить задачу максимальной оперативности проведения контрольных мероприятий и оформления результатов контроля. Мы сохранили эту задачу в качестве приоритетной и в текущем периоде.

Укрепление института государственного финансового контроля за использованием государственных средств является гарантом стабильности российской экономики. В условиях сложной финансовой ситуации для изыскания возможных внутренних финансовых резервов необходима реализация системного подхода в части обоснованности использования бюджетных средств как на стадии формирования бюджетных проектировок, так и на этапе их освоения (использования) при выполнении мероприятий государственных программ и иных программ стратегического развития.

Поэтому от эффективности работы органа государственного финансового контроля во многом зависит оптимизация понесенных государством бюджетных расходов, а от открытости и прозрачности результатов такого контроля растет доверие общества к государству.

С целью совершенствования деятельности по контролю в финансово-бюджетной сфере Казначейство России определило следующие цели по данному направлению:

- максимальная оперативность проведения контрольных мероприятий;
- максимальное качество осуществляемого контроля;
- качество оформления результатов контроля для возможности дальнейшего применения предусмотренных бюджетных мер реагирования.

В Росфинандзоре, к сожалению, не была решена проблема оперативности реализации материалов проверок, поэтому даже при выявлении большого объема нарушений в ходе проверки длительные сроки реализации материалов иногда приводили к невозможности направить объекту контроля соответствующие документы для принятия необходимых мер.

Для достижения указанных целей в Казначействе уже реализуется ряд направлений.

В настоящее время в целях решения целого ряда проблем, которые были выявлены в ходе осуществления государственного финансового контроля (речь идет об урегулировании имеющихся пробелов в законодательстве), Минфином России подготовлены изменения в Бюджетный кодекс, в том числе с учетом предложений Казначейства, направленные на устранение «узких» мест, которые зачастую не позволяют реализовать в полной мере полномочия органов госфинконтроля. Отдельные поправки в этой части уже приняты Федеральным законом от 18.07.2017 № 178-ФЗ. В частности, предусмотрено включение с 1 января 2018 г. в Перечень объектов государственного (муниципального) финансового контроля юридических лиц, являющихся исполнителями контрактов (договоров, соглашений), заключенных в целях исполнения договоров (соглашений) о предоставлении средств из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации и государственных (муниципальных) контрактов.

7 июня текущего года принят Федеральный закон № 118-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», который значительно усилит ответственность должностных лиц за различные нарушения.

Утвержден и уже реализуется Стандарт внутренней организации контрольного мероприятия. Внедрение в практику Стандарта позволило установить единые нормы и правила действий ревизоров в ходе осуществления контроля, обеспечить прозрачность такого контроля, а также избежать возможного негативного отношения объектов контроля. Внедрение стандартов позволило 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 г. остаются обеспечение методологического единства иных стандартов и классификатора нарушений передовой международной практики, а также документов Счетной палаты Российской Федерации.

Если я затронул тему стандартизации контрольной деятельности, то хочу отметить, что Минфином России готовятся поправки в Бюджетный кодекс Российской Федерации, предусматривающие создание единой системы стандартов финансового контроля.

Планируется разработка универсальных стандартов, в которых будут установлены не раскрытые в Бюджетном кодексе принципы, термины и определения, сформулированы универсальные для всех направлений контроля положения, регулирующие все этапы контрольной деятельности, от ее планирования до оформления результатов контроля. Такие стандарты будут утверждаться Правительством Российской Федерации.

Дополнительно к универсальным стандартам предусматривается разработка специальных стандартов, которые будут раскрывать основные подходы к организации и проведению контрольных мероприятий. Такие стандарты будут утверждаться органами государственного (муниципального) финансового контроля.

До конца 2017 г. в целях оказания методологической помощи ревизорам будут утверждены методические рекомендации по осуществлению контроля за использованием средств федерального бюджета на капитальные вложения в объекты государственной собственности; за использованием средств федерального бюджета на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы; за использованием средств федерального бюджета на развитие информационных технологий. В указанных методических рекомендациях будут систематизированы все вопросы, которые необходимо изучить в ходе проверки, в них найдут отражение нормативные правовые и иные документы, на предмет соответствия которым должен быть проведен анализ.

В перспективе разработанные стандарты, методические рекомендации и классификатор нарушений, который также ожидается принять до конца года, позволят унифицировать подходы к осуществлению внутреннего государственного финансового контроля, а также поэтапно реали-

зовать в Казначействе ряд важных мероприятий по автоматизации внутренних процессов организации деятельности ревизоров.

В текущем году мы уже приступили к первому этапу решения этой задачи. В частности, с октября в своей работе ревизоры активно используют Автоматизированную систему планирования контрольной и надзорной деятельности.

Этот программный продукт будет включать всю информацию как о планировании, так и о проведении и результатах контрольных мероприятий, что позволит получать полную картину контрольной деятельности в реальном времени.

Большое значение в деятельности Казначейства для достижения задач по повышению качества осуществления контроля сыграло создание в Центральном аппарате, а в дальнейшем и в территориальных органах, Контрольных комиссий, на заседаниях которых рассматриваются результаты контрольных мероприятий.

Вопрос: Эли Абубакарович, Вы рассказали о создании контрольных комиссий. В Росфиннадзоре не было таких комиссий, и решения принимались исключительно руководством. Как Вы считаете, чем вызвана необходимость их создания и не увеличились ли сроки рассмотрения результатов контрольных мероприятий?

Ответ: Да, я уже сказал, что были созданы контрольные комиссии, на заседаниях которых рассматривались результаты контрольных мероприятий, и что это сыграло положительную роль в повышении объективности выводов ревизоров.

На контрольных комиссиях принимаются коллегиально результирующие решения в отношении выявленных нарушений, в том числе решения о необходимости направления представлений и предписаний 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 обсуждения результатов проверок и коллегиальности принятия решения следует рассматривать 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) судебные разбирательства за счет возможности проанализировать возражения объектов проверки на заседаниях комиссий.

Но если и случались единичные случаи обращений объектов контроля в судебные инстанции, то решения там принимались в пользу Федерального казначейства.

Что касается сроков реализации материалов контрольных мероприятий, то с учетом времени, отведенного на рассмотрение результатов контрольных мероприятий на контрольных комиссиях, мы вполне укладываемся в установленные сроки.

Вопрос: Сейчас много говорится о важности применения риск-ориентированного подхода к планированию контрольной деятельности. Как строится в Федеральном казначействе работа по предварительному контролю?

Ответ: Правительство Российской Федерации нацеливает все контрольные органы на применение риск-ориентированного подхода при планировании контрольных мероприятий. Президентом Российской Федерации было дано поручение по совершенствованию финансового контроля, предусматривающее выстраивание его единой системы, включающей установление единых принципов, оснований для проведения проверок, риск-ориентированных подходов.

В 2016 г. мы внедрили в практику элементы риск-ориентированного подхода, т.е. определение проверяемых направлений с наибольшей вероятностью наличия существенных финансовых нарушений. При этом в конце 2016 г. Федераль-

ным казначейством утверждена Методика отбора контрольных мероприятий для формирования планов их проведения с учетом применения риск-ориентированного подхода и установлением критериев такого отбора. Данная Методика апробируется нами сегодня при формировании плана контрольных мероприятий на 2018 год. Кроме того, в целях определения рисков возможных финансовых нарушений в настоящее время разрабатывается система показателей, используемых для оценки вероятности совершения объектами контроля нарушений (допущения недостатков).

Анализ реализации полномочий по государственному финансовому контролю показали, что имеются значительные резервы в повышении результативности проводимых проверок. Мы должны стремиться осуществить проверку на тех объектах, где реально усматриваются риски совершения нарушений.

Если контрольные мероприятия планируются самостоятельно контрольным органом, то такие проверки не могут быть нерезультативными, поскольку они сопряжены с затратами, в том числе и финансовыми (командировочные расходы).

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 контроля.

Я уже отмечал, что Федеральное казначейство обладает широкими возможностями использования различных информационных ресурсов в получении необходимой информации об объекте контроля. Это позволяет ревизорам осуществлять предварительный анализ различных вопросов по тематике проверки до непосредственного выхода на объект.

Но это только часть вопроса.

Надо отметить, что предварительный контроль как вид контроля осуществляется в целях предупреждения и пресечения бюджетных нарушений в процессе исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. При

этом методами государственного финансового контроля на сегодняшний день являются проверка (ревизия) и обследование, и каждый из них определяется целями проведения контроля. При этом, хотя Бюджетным кодексом Российской Федерации предусматривается такой вид контроля как предварительный, однако его применение как самостоятельного вида законодательно не предусмотрено.

Вместе с тем при подготовке поправок в Бюджетный кодекс РФ Минфин России предусмотрел такой 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 мониторинга о нарушениях (выносить 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 постепенно будем смещать акценты контроля именно к его применению. При этом последующий контроль в любом случае сохранится. Во-первых, именно для того, чтобы дать возможность государству осуществить контроль за действиями объекта контроля. Во-вторых, в некоторых случаях необходимо провести документальный и фактический контроль, например в целях установления законности исполнения бюджета, достоверности учета и отчетности.

Вопрос: Скажите, пожалуйста, по результатам контроля, наверное, выявляется необходимость в совершенствовании законодательства? Выступает ли Федеральное казначейство с какими-либо законодательными инициативами?

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

Так, например, в докладе о результатах проверок соблюдения условий, порядка и целей предоставления субсидий в 2014-2015 гг. производителям колесных транспортных средств в соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации от 15.01.2014 № 30, № 31, № 32, направленном в Минфин России, были представлены предложения о внесении изменений в части устранения двоякости толкования при определении предельных размеров субсидии в Правила № 31, Правила № 32 и определения аффилированных лиц – в Правила № 30 и Правила № 32.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 24.12.2016 № 1473 предложенные Казначейством изменения учтены.

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 РФ об административных правонарушениях ответственность для объектов контроля была установлена только за невыполнение в установленный срок предписания. Федеральное казначейство инициировало и направило в Минфин России поправки в Кодекс в части распространения ответственности за неисполнение также и представлений. 7 июня 2017 г. принят Федеральный закон № 118-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», в котором эта и ряд других инициатив учтены.

Если 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 выполнены объектом контроля в установленные сроки. Однако бюджетным законодательством РФ возможность продления сроков исполнения процессуальных документов не предусмотрена.

Я уже говорил о поправках в Бюджетный кодекс РФ, подготовленных Минфином России. Федеральное казначейство вышло с инициативой о внесении соответствующих поправок в части возможности продления сроков исполнения представлений и предписаний, если для этого имеются объективные причины, но не более одного раза.

В 2016 г. Казначейством было проведено 5014 контрольных мероприятий по результатам проверок распределения и использования более 5,04 трлн. руб. бюджетных средств. За первое полугодие 2017 г. Казначейством осуществлено уже 3708 контрольных мероприятий, в ходе которых было проверено распределение и использование около 3,2 трлн. руб. бюджетных средств.

Объем нарушений законодательства РФ в бюджетной сфере, выявленных в первом полугодии т.г., составил более 206 млрд. рублей. По результатам 739 проведенных контрольных мероприятий Казначейством в правоохранительные органы и органы прокуратуры Российской Федерации в первом полугодии было направлено материалов на сумму более 45 млрд. рублей.

За 8 месяцев текущего года в федеральный бюджет было возвращено более 9,7 млрд. рублей.

Цифры, которые я привел по результатам контрольных мероприятий, свидетельствуют, что финансовая дисциплина объектов контроля осталась на достаточно низком уровне, что предопределяет необходимость совершенствования методов контроля, внедрение в практику новых действенных инструментов, ориентацию проводимых контрольных мероприятий, в первую очередь, на предупреждение подобных нарушений.