Общее собрание членов

Союза МКСО г. Челябинск

7 июня 2018 года

Д О К Л А Д

на дискуссионной площадке: «Внешний муниципальный финансовый контроль и основные проблемы с классификацией нарушений»

«*В соответствии с вызовами времени нам необходимо активнее совершенствовать сами методы контроля, в том числе переходить к большей цифровизации контрольных процессов, шире использовать риск-ориентированный подход»*

*председатель СП РФ Кудрин А.Л.*

**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.

**Минфином России** подготовлены поправки в Бюд­жетный кодекс Российской Федерации, пред­усматривающие создание единой системы универсальных стандартов финансового контроля, в которых будут установлены не­раскрытые 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.

Трудно не заметить активной деятельности Федерального казначейства, принявшего со 2 февраля 2016 года полномочия от Росфиннадзора, сегодня оно динамично развивается и как орган государственного внутреннего финансового контроля.

В нем уже создана внешняя информационная система, позволяющая обеспечить взаимодей­ствие с информационной системой Счетной палаты РФ в вопросах планирования контрольных мероприятий, а также обмена информацией об их результатах между органами внутреннего и внешнего госу­дарственного финансового контроля.

Важной составляющей работы Федерального Казначейства в 2017 году в области контроля было обеспечение методологическо­го единства: стандартов и классификатора нарушений, передовой международной практики, а также документов Счетной палаты Российской Федерации

В 2016 году внедрены в практику элементы риск-ориентированного подхода, утверждена Методика отбо­ра контрольных мероприятий для формирования планов их проведения с учетом применения риск-ориентированного подхода и установлени­ем критериев такого отбора (апробирована 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).

В перспективе разработанные стандарты, методические рекомендации и классификатор нарушений, утвержденный 19.12.2017 позволят унифицировать подходы к осуществлению внутреннего государственного финансового контроля.

В ходе подготовки профильной комиссией Союза МКСО аналитической записки о практике применения Классификатора нарушений, выявляемых в ходе внешнего муниципального аудита (контроля) от муниципальных контрольно-счетных органов поступило большое количество предложений по его совершенствованию. Это свидетельствует о важности документа и его активном использовании в практической работе.

Основные трудности, с которыми контрольно-счетные органы сталкиваются при применении Классификатора обусловлены его следующими недостатками:

- отсутствие конкретных видов нарушений, их недостаточная детализация, несовершенство формулировок нарушений и пр.;

- отсутствие выявляемых МКСО нарушений норм градостроительного, жилищного и земельного законодательства, нарушений, выявляемых при инвентаризации имущества (недостача/излишки);

- недоработки в разделах нарушений в сфере закупок и исполнения договорных отношений нарушения, связанные с неправомерным расходованием бюджетных средств в автономных и бюджетных учреждениях, а также в унитарных предприятиях и т.д.;

- значительный объем нарушений, не относящихся к муниципальному уровню ответственности (Федеральные органы, Фонды, Центральный банк, госкорпорации, Союзное государство, международные отношения);

- значительный объем фактически выявляемых нарушений, не подпадающих под составы, предусмотренные Классификатором, а также отсутствие единых подходов в классификации отдельных нарушений, подсчете количественных и суммовых показателей.

Также МКСО обращают внимание на нерешенный вопрос с классификацией фактов неэффективного использования бюджетных средств и муниципальной собственности.

Частично эти проблемы решены в недавно утвержденном Классификаторе нарушений (рисков), выявляемых Федеральным казначейством. Ряд положительных особенностей мы, органы внешнего финансового контроля, могли бы взять на вооружение:

1. Классификатор УФК предусматривает многоуровневую структуру, позволяющей формировать аналитическую информацию о выявленных нарушениях по кодам направлений деятельности, объектам контроля, оценке риска (значимость, вероятность).

Кроме того, структура раздела «Код нарушения (риска)» максимально детализирована (глава, раздел, группа, подгруппа, нарушение, объект), а дополнительная градация на группы, подгруппы нарушений и нарушения позволяет определить весь спектр возможных нарушений, выявленных при проверках, произвести однозначное отнесение выявленного нарушения в соответствующий код Классификатора, тем самым обеспечив повышение качества отражения итогов деятельности КСО.

2. В Классификаторе сформированы отдельными разделами следующие нарушения:

- нарушения (риски) при *реализации и оценке эффективности государственных и муниципальных программ*, ведомственных целевых программ;

- нарушения (риски) при *организации и осуществлении внутреннего финансового контроля, внутреннего финансового аудита;*

- нарушения (риски) в финансово-хозяйственной деятельности государственных и муниципальных *бюджетных и автономных учреждений;*

- нарушения (риски) в финансово-хозяйственной деятельности *государственных и муниципальных унитарных предприятий;*

- нарушения (риски) в деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, физических лиц *получателей средств из бюджета* бюджетной системы Российской Федерации;

- нарушения (риски) при использовании средств специализированной некоммерческой организацией, обеспечивающей *проведение капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах;*

- нарушения (риски) *порядка управления.*

Наличие таких обособленных разделов упрощает квалификацию выявленных нарушений и повышает его методическую ценность.

3. Наличие в Классификаторе УФК графы *оценки значимости и вероятности* выявленных нарушений открывает новые возможности для планирования мероприятий и выбираемых объектов проверки.

4. Наличие в разделе «Нарушения (риски) при исполнении бюджета по расходам» группы нарушений «Неэффективное использование бюджетных средств» позволяет решить вопрос с классификацией фактов неэффективного использования бюджетных средств и муниципальной собственности и включать нарушения данной квалификации в полноценный раздел Классификатора.

Классификатор Казначейства содержит 486 нарушений, при этом они практически в полном объеме соответствуют нарушениям, выявляемым МКСО, в Классификаторе СП РФ отражены 306 нарушений, которые используются МКСО (без разделов по нарушениям банковских операций ЦБ РФ и бюджета Союзного государства). Расхождения в основном обусловлены большим раскрытием видов (подвидов) нарушений в Классификаторе Казначейства.

Также в Классификаторах имеются расхождения в показателях измерения. Стоит отметить, что МКСО высказываются предложения по необходимости дополнения Классификатора СП РФ (по отдельным видам нарушений) стоимостными единицами измерения, что частично применено в Классификаторе Казначейства.

К достоинствам последнего стоит отнести четкую логику построения и удобство использования. К примеру, раздел 15.01.01 – «Нарушения (риски) при осуществлении закупок товаров, работ, услуг», выстроен в строгом соответствии полномочиями по Закону № 44-Ф (в части функций органов внутреннего финансового контроля).

Помимо этого, данная редакция раздела 15.01.01 Классификатора казначейства соответствует хронологической последовательности осуществления закупок:

1. Планирование закупок;
2. Процедура определения поставщика;
3. Исполнение контракта

Данный принцип построения Классификатора казначейства делает работу с ним удобной и рациональной.

Соответствующий раздел Классификатора СП РФ (раздел **4**. Нарушения при осуществлении государственных (муниципальных) закупок и закупок отдельными видами юридических лиц) в настоящее время не соответствует ни последовательности осуществления закупок, ни алгоритму действий сотрудников КСО, описанному в методических рекомендациях по проведению аудита закупок, утвержденных коллегией СП РФ.

Это существенно затрудняет работу с ним и ведет к потерям рабочего времени, ведь для того, чтобы классифицировать каждое нарушение, необходимо пересмотреть все нарушения, представленные в классификаторе, а не один из подразделов.

Таким образом, целесообразно использовать принципы и методы формирования Классификатора казначейства для доработки Классификатора органов внешнего финансового контроля.

Опыт продуктивного взаимодействия органов государственной власти и органов государственного финансового контроля в России имеется. Так, в целях обеспечения *координации деятельности и организации взаимодействия* органов государственного финансового контроля при осуществлении контроля за исполнением бюджета, состоянием финансовой дисциплины получателей бюджетных средств в Республике Татарстан уже в 2005 году создан Межведомственный координационный совет по вопросам государственного финансового контроля, действующий на основе принципа самостоятельности органов и ответственности их руководителей при выполнении согласованных решений.

Возглавляет Совет Председатель Счетной палаты Республики Татарстан, заместитель председателя Совета - начальник Управления Президента Республики Татарстан по вопросам антикоррупционной политики. Членами Совета являются руководители правоохранительных, финансовых, налоговых, контрольных органов, представители Общественной палаты. Совет является консультативно-координационным органом, созданным в целях обеспечения формирования единой системы государственного финансового контроля.

Одной из форм координации деятельности является принятие стандартов государственного финансового контроля, являющихся методологической базой для проведения контрольных мероприятий всеми органами государственного финансового контроля Республики, одной из задач - анализ состояния финансово-бюджетной дисциплины, тенденций ее изменения, выработка согласованных подходов к определению методов выявления, квалификации и пресечения финансовых нарушений;

Обобщенные результаты проведенных контрольных мероприятий, состояния финансовой дисциплины доводятся до Президента Республики Татарстан и Государственного Совета Республики Татарстан.

По результатам анализа финансово-бюджетной дисциплины, обобщения нарушений и недостатков при использовании бюджетных средств, государственного (муниципального) имущества периодически Советом одобряется выходной документ - «Заключение по результатам анализа и систематизации нарушений и недостатков, выявляемых органами государственного (муниципального) финансового контроля». Последнее Заключение одобрено 6 апреля 2018 года.

В профилактических целях в документе представлены также отдельные нарушения и недостатки, выявленные в других субъектах Российской Федерации.

Целями подготовки Заключения являются:

- определение наиболее характерных (вероятных) нарушений и недостатков, коррупционных рисков при использовании бюджетных средств, государственного (муниципального) имущества;

- проведение профилактической работы среди участников бюджетного процесса;

По сути дела это Заключение является своего рода Классификатором наиболее типичных нарушений и рисков, фактически выявленных на территории. Причем предусмотрены разделы, отсутствующие в Классификаторе СП РФ, но имеющие право на жизнь.

По нашему мнению, пришло время скоординировать деятельность органов государственного и муниципального внешнего и внутреннего финансового контроля по стандартизации и унификации деятельности. Поскольку нашим общим полномочием в соответствии со ст. 268.1 БК РФ является контроль за соблюдением бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения необходимо задействовать колоссальный потенциал МФ РФ и его исследовательских институтов в этой области. Ведь автором Бюджетного Кодекса является именно Минфин, а в Государственную Думу его вносит орган исполнительной власти - Правительство РФ.

Почва для эффективного взаимодействия уже подготовлена, в 2015 году создан инструмент координации осуществления внешнего и внутреннего государственного (муниципального) финансового аудита (контроля) - это государственная информационная система «Официальный сайт Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации об осуществлении государственного (муниципального) финансового аудита (контроля) в сфере бюджетных правоотношений» (далее – ГИС ЕСГФК, Портал государственного и муниципального финансового аудита).

       Одной из основных задач, на решение которых направлено внедрение Портала государственного и муниципального финансового аудита, среди прочих, являются:

 - *применение всеми органами* государственного (муниципального) финансового аудита (контроля) при осуществлении контрольных мероприятий *единых справочников и классификаторов* в целях обеспечения единообразия учета и анализа планов и результатов проводимых мероприятий.

     Также необходимо отметить с учетом новых вызовов времени по необходимости цифровизации и автоматизации, что ГИС ЕСГФК предназначена для обеспечения возможности не только формирования и получения информации о проведении государственного (муниципального) финансового аудита (контроля) в сфере бюджетных правоотношений, но и для автоматизации контрольной деятельности, осуществляемой в установленном порядке органами государственного (муниципального) финансового аудита (контроля) и главными администраторами бюджетных средств.

Исходя из вышеизложенного:

1. Считаю целесообразным включить в план работы Союза МКСО вопрос об изучении возможности включения ряда элементов Классификатора Казначейства России в Классификаторы, применяемые органами внешнего финансового контроля. Обратиться в методическую комиссию Совета КСО при СП РФ с аналогичной инициативой.

2. С целью экономии средств (в конечном счете консолидированного бюджета РФ) обратиться в СП РФ с просьбой разработать в рамках государственной программы единый сквозной программный комплекс для учета результатов контрольной деятельности органов внешнего финансового контроля в соответствии с Классификатором СП РФ, включая муниципальный уровень.

Председатель КСП МО город Краснодар Л.И.Балашева