

Доклад заместителя Председателя Контрольно-счетной палаты Брянской области Семерина В.И. на X Конференции Совета контрольно-счетных органов Брянской области, состоявшейся 22 апреля 2016 года, на тему: «О целесообразности и необходимости применения контрольно-счетными органами муниципальных образований Брянской области при подготовке и проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Классификатора нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного аудита (контроля), одобренного Советом контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации 17 декабря 2014 года (протокол № 2-СКСО в редакции от 22 декабря 2015 года)»

В настоящее время особое значение приобретает сопоставление достигнутого результата с затратами на осуществление контроля. В связи с чем, появляется необходимость изменения принципов работы муниципальных контрольно-счетных органов Брянской области, положив в основу оценки их деятельности достигнутый результат контроля, а не количество проведенных проверок. Актуальной задачей взаимодействия Контрольно-счетной палаты Брянской области и муниципальных контрольно-счетных органов региона является создание единой методологической платформы. Одним из необходимых условий решения этой задачи является применение единых принципов классификации выявленных нарушений и недостатков, позволяющих осуществлять сравнительный анализ деятельности муниципальных контрольно-счетных органов региона.

17 декабря 2014 года Советом контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации одобрен Классификатор нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного аудита (контроля). С 2015 года начиналась его апробация в Счетной палате Российской Федерации и регионах Российской Федерации, в том числе в Брянской области: Контрольно-счетными палатами Брянской области и г. Брянска. По итогам такой апробации 22 декабря 2015 года Советом контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации в ранее принятый Классификатор нарушений внесены дополнения.

Классификатор нарушений разработан на основе анализа нормативных правовых актов Российской Федерации и является систематизированным перечнем нарушений, выявляемых в ходе осуществления государственного финансового контроля. Нарушения сгруппированы в группы и подгруппы, каждая из которых имеет дальнейшую детализацию нарушений по их составу и основаниям. При этом нарушения, связанные с нецелевым использованием бюджетных средств, включены в отдельную группу 8 – нецелевое использование бюджетных средств и не детализируется в Классификаторе по составу и основаниям нарушений. Как мы знаем к таким нарушениям относится направление средств бюджета бюджетной системы Российской Федерации и оплата денежных обязательств в целях, не соответствующих полностью или частично целям, определенным законом (решением) о бюджете, сводной бюджетной росписью, бюджетной росписью, бюджетной сметой, договором

(соглашением) либо иным документом, являющимся правовым основанием предоставления указанных средств, или направление средств, полученных из бюджета бюджетной системы Российской Федерации, на цели, не соответствующие целям, определенным договором (соглашением) либо иным документом, являющимся правовым основанием предоставления указанных средств.

Необходимо отметить, что в Классификаторе присутствуют группы и подгруппы нарушений, не относящиеся к нашей контрольной деятельности, а именно:

в группу 1 включены подгруппа 1.4 «Нарушения в ходе формирования и исполнения бюджета Союзного государства» и подгруппа 1.5 «Нарушения при разработке и реализации программ Союзного государства»;

в группу 5 включена подгруппа 5.1 «Нарушения в сфере деятельности Центрального банка Российской Федерации, его структурных подразделений и других банков и небанковских кредитных организаций, входящих в банковскую систему Российской Федерации»;

группа 6 «Нарушения в ходе использования средств финансовой и гуманитарной помощи Российской Федерации, предоставляемой иностранным государствам, при реализации международных договоров, межправительственных соглашений и в области соглашений о разделе продукции».

Кроме того, подгруппа 5.2 «Нарушения в сфере деятельности государственных корпораций, государственных компаний, организаций с участием Российской Федерации в их уставных (складочных) капиталах и иных организаций, в том числе при использовании ими имущества, находящегося в государственной (муниципальной) собственности» применима к нашей контрольной деятельности только в части организаций с участием Брянской области и муниципальных образований региона. Подгруппа 1.3 «Нарушения при реализации ФАИП и АИП» применима только в части реализации областных и муниципальных адресных инвестиционных программ.

Классификатор нарушений предусматривает возможность квалификации нарушений как в стоимостном, так и в не стоимостном виде. На наш взгляд, положенные в основу Классификатора принципы – однозначность отнесения нарушений к стоимостной или не стоимостной группе, а также обязательная оценка последствий нарушений на основе анализа причинно-следственных связей позволяют дать объективную сравнительную оценку результативности нашей деятельности. В противном случае неизбежны «перекосы», когда результативность контроля искусственно завышается за счет включения в общую сумму тех нарушений, которые достаточно легко выявляются, составляют огромные суммы и при этом не требуют больших трудозатрат со стороны контролеров (например, нарушения правил ведения бухгалтерского учета, составления и представления бухгалтерской отчетности, связанные с учетом государственного (муниципального) имущества). Вместе с тем, дальнейший анализ вероятности наступления негативных последствий от этих нарушений показывает, что риски нанесения ущерба региону или

муниципальному образованию либо отсутствуют, либо имеют низкую вероятность.

Любые количественные оценки результатов последующего контроля не могут носить абсолютный характер. Для объективной оценки ситуации необходимо использовать взаимосвязь объемов выявленных нарушений и недостатков с размером ущерба публично-правовому образованию.

Выделяются следующие виды ущерба:

- утрата бюджетных средств либо государственной (муниципальной) собственности;
- недопоступление средств в бюджет;
- избыточные расходы бюджетных средств, в том числе в государственную (муниципальную) собственность;
- безрезультатные расходы бюджетных средств, в том числе в государственную (муниципальную) собственность.

Как видно вышеперечисленные виды ущерба в большей степени относятся к такому типу нарушений как неэффективное использование государственных (муниципальных) средств и имущества, которое напрямую связано с возможными последствиями тех или иных нарушений и недостатков (неэффективных действий). При этом такие нарушения в Классификаторе отсутствуют. Однако вопросы контроля за эффективностью использования бюджетных средств и имущества входят в предмет государственного (муниципального) контроля и мы выражаем надежду на включение соответствующих позиций в Классификатор в ходе дальнейшей работы над ним.

Обращаем Ваше внимание, что в последнем издании Вестника АКСОР за № 1/2016(37) опубликован ряд примеров неэффективного использования бюджетных средств.

Неэффективные решения связаны не только с расходами бюджетных средств, но и с деятельностью, сопряженной с получением доходов, использованием государственного (муниципального) имущества. Как правило, первоначально фиксируется факт нарушения, а затем оцениваются его последствия, а именно: результат деятельности, то есть последствия тех или иных управленческих решений. В случае выявления негативных последствий для публично-правового образования делается вывод о наличии факта неэффективных расходов бюджетных средств либо иных случаев неэффективных действий.

Необходимо доказать, что задача могла быть выполнена с достижением лучшего результата при использовании данного объема средств или полученный результат мог быть достигнут при использовании меньшего объема средств. Требуется в обязательном порядке исследовать все финансово-экономические показатели, которые характеризуют эффективность использования государственных средств. Кроме того, необходимо тщательно анализировать пояснения должностных лиц проверяемых организаций. Еще одним важным моментом при проведении оценки эффективности, на наш взгляд, является то, что в отношении выполнения отдельных процессов,

операций, процедур с государственными (муниципальными) средствами в большинстве случаев все-таки имеются какие-либо регулирующие нормы (прямые или косвенные, не всегда очевидные).

Вопросы эффективности использования государственных средств должны в первую очередь адресоваться тем, кто планировал и выделял средства. Именно в этом контексте необходимо рассматривать вопрос об ответственности за принятие неэффективных управленческих решений.

Необходимо также учитывать, что важнейшими направлениями нашей деятельности являются выявление и предупреждение рисков наступления негативных последствий для бюджетов и государственной (муниципальной) собственности, а также подготовка и внесение предложений по изменению организации работы, направленных на уменьшение вероятности нарушений и недостатков при формировании и использовании государственных и муниципальных средств, предотвращение ущерба муниципальным образованиям и региону в целом. Это имеет первостепенное значение для контрольно-счетных органов, поскольку в их полномочия входят:

- экспертиза проектов законов (решений) о бюджетах, в том числе обоснованности показателей (параметров и характеристик) бюджетов;
- экспертиза государственных (муниципальных) программ;
- анализ и мониторинг бюджетного процесса, в том числе подготовка предложений по устранению выявленных отклонений в бюджетном процессе.

В случае успешной реализации вышеназванных превентивных функций объемы нарушений, выявленных в рамках последующего контроля, объективно должны снижаться.

Начиная с сегодняшнего дня, Классификатор нарушений подлежит обязательной апробации всеми муниципальными контрольно-счетными органами Брянской области, что позволит обеспечить единство квалификации выявляемых нарушений на основе принципа законности, означающего точное и единообразное соответствие квалифицируемых нарушений требованиям законодательства Российской Федерации.

Кроме того, Контрольно-счетной палатой Брянской области исходя из стандартов, приведенных в Классификаторе нарушений, разработаны карточки учета результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, в которых нарушения систематизированы по их типу в 13 групп: нецелевое, неэффективное, неправомерное использование средств, нарушения в сфере закупок, завышение стоимости работ, нарушения при использовании имущества, недополучен доход в бюджет и другие.

Каждый из Вас получил CD-диск, содержащий Классификатор нарушений Счетной палаты Российской Федерации; информацию о нарушениях, не включенных в Классификатор нарушений; четыре карточки учета результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий. Рекомендуем Вам опробовать заполнение данных карточек на примерах уже имеющихся результатов с применением Классификатора нарушений Счетной палаты Российской Федерации. Это сложная и масштабная работа, которая потребует от Вас существенной концентрации усилий. Дальнейшее обсуждение

вопросов по апробации Вами Классификатора нарушений продолжим в мае в рамках проводимой учебы. Для более конструктивного диалога просим Вас выслать нам перечень вопросов, возникающих у Вас при заполнении карточек либо применении Классификатора нарушений. При этом Контрольно-счетная палата Брянской области в режиме «онлайн» всегда готова оказать помощь в решении возникающих у Вас вопросов.