Публикуем выступления участников экспертной дискуссии «Государственный аудит: теория и практика мирового развития и опыт России».

Валерий ГОРЕГЛЯД

Состояние государственного контроля в России



Тема, обозначенная в нашей дискуссии, выделяется на фоне большинства других тем форума, которые отчетливо объединены выраженной либеральной направленностью. А в данном случае, по сути, декларируется необходимость государственного участия в экономике. Нет ли здесь противоречий? И актуальна ли рассматриваемая тема?

Современное состояние госконтроля в стране я бы охарактеризовал как неэффективное при избыточности институтов контроля.

В каком направлении должен развиваться государственный контроль в России с учетом современных мировых тенденций? Возможно, рыночные институты (саморегулируемые организации, общественные институты) сами справятся с этой функцией?

Постараюсь аргументировать актуальность вопроса. Аргументов множество.

Во-первых, в условиях сокращения ресурсной базы государств, демографического роста в мире особое значение имеет усиление контроля за использованием государственных ресурсов.

Во-вторых, финансовая система, за стабильность и устойчивое функционирование которой несут ответственность государственные органы, в том числе аудита и финансового контроля, играет ключевую роль в цепочке легализации средств, полученных незаконным путем, в частности, коррупционных доходов. Система банков-корреспондентов (вспомним скандал 1999 года с отмыванием the Bank of New York 7 млрд долл. США из 160 российских банков-корреспондентов с последующим переводом средств на Кипр), сеть офшорных юрисдикций, которыми пользуются старинные уважаемые финансовые институты (Barclays Bank признался в 2009 году, что имеет 315 подразделений в офшорных юрисдикциях), и другие финансовые механизмы подтверждают, что борьба с коррупцией должна вестись на глобальном уровне и поддерживаться мерами на национальном уровне.

С этой точки зрения, заявления Президента Российской Федерации В.В.Путина о запрете доступа компаний, зарегистрированных в офшорных юрисдикциях, к госзаказу выглядит давно назревшей мерой.

Особенно отчетливо необходимость усиления банковского контроля и контроля за финансовыми рынками показал опыт мирового кризиса.

Кризис заставил задуматься о переосмыслении задач и функций центральных банков. В евросистеме ощущается давление к расширению полномочий ЕЦБ, к примеру, предоставление ему права прямого выкупа государственных ценных бумаг. В России Центральный банк был наделен функциями мегарегулятора. Повсеместно происходит общее повышение уровня обеспокоенности функционированием финансовых институтов и их ответственности. В этом контексте функция внутреннего аудита приобретает особое значение, поскольку она обеспечивает соблюдение финансовыми институтами требований законодательства и, в конечном итоге, достижения поставленных перед ними задач.

Переосмысливаются традиционные типы рисков для центральных банков: рыночный, кредитный,

Валерий Горегляд, доктор экономических наук, главный аудитор Центрального банка Российской Федерации (107016, Москва, ул. Неглинная, 12). E-mail: audit@cbr.ru

Аннотация: Автор рассматривает современные проблемы организации и функционирования государственного контроля в Российской Федерации, делает выводы о путях его совершенствования в современных условиях.

Ключевые слова: аудит, государственный контроль, Счетная палата Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации.

риски процентной ставки, ликвидности. Дополнительными рисками являются репутационный и операционный. К новым типам рисков относится технологический риск, связанный с использованием электронных баз данных, новых информационных и коммуникационных технологий.

Проблема минимизации коррупционных проявлений тесно увязана с проблемой экономического роста. Дополнительные возможности экономического роста в России могут открыться только со снижением уровня коррупции. Специфика российской экономики (ресурсодобывающая, экспортоориентированная, нетрудоемкая) превращает коррупцию в прямую угрозу развитию. В отличие от Китая, Индии, «азиатских тигров», где коррупция сосуществует с экономическим ростом и состоит в мобилизации ресурсов (трудовых, финансовых, земельных) и их последующему реинвестированию в производство, в России приватизация национального или общественного дохода не возвращается в экономику, а излишки выводятся через финансовую систему за рубеж. Представляется, что именно эта позиция («рост или коррупция») могла бы стать официальной позицией финансовых и иных государственных институтов.

Помимо финансового и банковского контроля, все более значимое место занимают контрольные функции государства в экологической, технологической и потребительской сферах.

Экологический контроль. Оценка воздействия на окружающую среду давно стала элементом системы предупреждения экологических рисков и обеспечения безопасности. В ЕС, к примеру, существует две директивы, которые обязывают раздельно оценивать потенциальное воздействие на окружающую среду всех частных проектов, с одной стороны (Директива об оценке воздействия на окружающую среду)[1], и государственных проектов, с другой стороны (Директива о стратегической природоохранной оценке)[2], до выдачи разрешения на реализацию/строительство в рамках предлагаемого проекта. Эти директивы определяют перечень объектов с обязательной экологической экспертизой – скоростные шоссе, аэропорты, железные дороги, водоочистные сооружения, объекты по утилизации опасных отходов. Они также устанавливают «скрининговые процедуры» для остальных проектов.

Технический контроль. Его актуальность возрастает вместе с усложнением современной материально-технической базы – транспорт, энергетика, автоматизированные системы управления. Отличительная особенность новых направлений технического контроля – проверка соответствия жесткой регламентации работ в пределах всех стадий жизненного цикла продукции, особенно на стадии проектирования. Это является практическим воплощением принципа упреждения ущербов и, как утверждают эксперты, обходится в 10–15 раз дешевле борьбы с последствиями неблагоприятных исходов. В развитых странах, благодаря современным системам технического регулирования и контроля, удалось за последнее десятилетие сократить число аварий и катастроф в 7–10 раз.

Контроль за качеством потребительских товаров и услуг (в том числе, медицинских) также приобретает все большую общественную значимость. Органы, контролирующие качество продуктов и лекарственных средств, становятся весьма влиятельными структурами в условиях беспрецедентного прогресса биотехнологий. По сути, контролирующие органы обязаны не только контролировать соблюдение требований к безопасности, но и быть на острие науки и технологий, чтобы своевременно реагировать на новые вызовы и возможности.

В то же время подобные контролирующие структуры иногда становятся авторитетными арбитрами в решении важных проблем продовольственной безопасности. К примеру, Управлению по контролю качества пищевых продуктов и лекарственных средств (FDA) было предложено американским судом вынести определение, может ли продукт, содержащий ингридиент из генномодифицированного сырья, называться “полностью натуральным” – allnatural. Такое решение способно серьезно повлиять на производство, торговлю, систему знаков качества.

Более подробно остановлюсь на проблемах государственного финансового контроля. На современном этапе его развития одним из главных положительных обстоятельств, безусловно, является то, что его законодательная база в основном сформирована.

К основополагающим правовым актам следует отнести:

IX главу Бюджетного кодекса о государственном финансовом контроле, которая позволила не только определить полномочия органов государственного финансового контроля и меры бюджетной ответственности распорядителей бюджетных средств, но и разделить сферы полномочий органов внутреннего и внешнего финансового контроля.

Федеральный закон Российской Федерации от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», разграничивший разные уровни государственного аудита и определивший по-

---

1 Директива Совета Европы 85/337/ЕЭС от 27 июня 1985 года по оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду (с изменениями и дополнениями, внесёнными Директивой Совета 97/11/ЕС от 3 марта 1997 года). http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/okr_sreda/vozd_gos_proekt.htm

2 Горизонтальное природоохранное законодательство Европейской Комиссии. http://ec.europa.eu/environment/enlarg/pdf/pubs/horizontal_ru.pdf

рядок проведения внешнего государственного аудита в регионах и муниципалитетах.

Федеральный закон от 5 апреля 2013 года №41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», который не только закрепил статус Счетной палаты как высшего органа внешнего государственного аудита (контроля), но и позволил окончательно разделить госфинконтроль на внешний и внутренний, исключив дублирование и ненужную конкуренцию в разных сферах контроля.

Разделение труда между органами внешнего финансового контроля и структурами внутреннего контроля, как правило, состоит в том, что внешний орган сосредоточивается на финансовом аудите годовой бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств и годового отчета об исполнения бюджета. А функцией внутреннего контроля является проверка правильности ведения финансовой отчетности главными администраторами и распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств в процессе исполнения текущего бюджета.

В международной практике внутренний контроль реализуется, как правило, на трех уровнях (так называемые три линии защиты).

Первая и вторая линии защиты относятся к компетенции руководителей подразделений, коллегиальных органов и подразделений внутреннего контроля. Применяемые процедуры внутреннего контроля носят, как правило, превентивный и последующий характер.

Внутренний аудит – третья линия защиты, основная миссия которого заключается в предоставлении руководству организации независимой и объективной информации о соблюдении подразделениями правовых актов, о выполнении возложенных на них функций и эффективности управления рисками и внутреннего контроля.

Следует признать, что в отличие от системы внешнего аудита, сфера внутреннего аудита и контроля менее регламентирована. Так, например, один из главных вопросов для внутренних аудиторов центральных банков состоит в том, какие стандарты следует применять в их деятельности. Если для внутренних аудиторов в частном секторе такие стандарты существуют (их разрабатывают, к примеру, Институт внутренних аудиторов в США и КОСО при Комиссии Тредвея), то центральные банки, во-первых, не обязаны им следовать, а во-вторых, обладают рядом особенностей, к которым эти стандарты должны быть адаптированы. В результате недавних экономических кризисов западные страны встали на путь разработки стандартов внутреннего аудита, финансового контроля для центральных банков, однако до сих пор решающего шага в разработке международных стандартов и перехода на них сделано не было.

В июне 2012 года Базельский комитет по банковскому надзору представил консультативный документ «Функция внутреннего аудита в банках»[3].

Вот выдержка из него:

Задача внутреннего аудита состоит в том, чтобы независимо оценить:

- функционирование и эффективность внутреннего контроля, управления рисками и качество управления в контексте текущих и возможных рисков;
- надежность, функционирование и целостность информационных систем управления и процессов (включая необходимость, точность, полноту, доступность, конфиденциальность и всесторонность данных);
- мониторинг соответствия нормативно-правовому регулированию, включая требования контролеров;
- безопасность активов.

Таким образом, на примере банковского аудита можно сделать вывод, что в западном понимании внутренний аудит – это не только управление рисками, а триада, куда помимо управления рисками входят оценка внутреннего контроля и качество управления в организации.

Риск-ориентированный аудит – достаточно новый термин в нормативных документах, регулирующих деятельность центральных банков. В то же время модель построения риск-ориентированного внутреннего аудита в кредитных организациях можно считать наиболее экономически оправданной с точки зрения выгод и затрат. Качественное развитие внутреннего аудита позволит за счет эффективного управления рисками сделать бизнес финансово стабильным.

Таким образом, дискуссии об уровне риска в центральных банках, начавшиеся в конце 1990-х годов, вышли на новый уровень: сегодня очевидно, что службам внутреннего аудита и управления рисками необходима общая терминология, каталог рисков, единые инструменты оценки эффективности воздействия аудита на восприятие и управление рисками в организации, понимание объема аудита в зависимости от функций, выполняемых центральным банком.

Более весомая роль ЦБ РФ – новый вызов для аудиторов, как внешних, так и внутренних. Увеличивается объем нормативно-правовых актов, соблюдение которых необходимо контролировать; создание национальной платежной системы потребует тщательного анализа рисков, связанных с ее запуском, функционированием и эффективностью.

Весной 2013 года КОСО (Комитет организаций-спонсоров при Комиссии Тредвея) выпустил обновленную версию эпохального доклада 1992 года «Внутренний контроль – интегрированная рамочная

---

[3] Письмо Банка России от 13.05.2002 № 59-Т "О рекомендациях Базельского комитета по банковскому надзору". http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_39445/?frame=1

концепция». В ней сохранилась прежняя модель внутреннего аудита КОСО, состоящая из пяти элементов: атмосферы контроля (1), оценки рисков (2), контрольных мероприятий (3), информации и коммуникации (4), мониторинга (5). Были уточнены принципы модели, отражены изменения в институциональной и функциональной средах (ожидания контроля за качеством управления, глобализация рынков и операций, ожидания в отношении предотвращения и выявления случаев мошенничества).

В то же время необходимо творчески осмысливать новшества законодательства, которые мы, возможно, заимствуем несколько поспешно и без учета российской специфики.

В США до сих пор не стихает дискуссия о классификации финансовых институтов, о допуске в так называемую «сеть безопасности», о контроле за некредитными финансовыми организациями. Из этого можно сделать вывод, что риски, возникающие в российской финансовой системе, отличаются от тех, что существуют в США или странах ЕС. Адекватно оценить их возможно только в контексте задач социально-экономического развития, установленного руководством страны, и стратегии развития финансового рынка.

В этой логике Банком России подготовлен проект указания о внесении изменений в положение 242-П «Об организации внутреннего контроля в кредитных организациях и банковских группах» и предусматривает организационное и функциональное выделение внутреннего аудита в рамках системы внутреннего контроля кредитной организации, ранее отсутствовавшее в нормативных актах Банка России.

В Банке России создана и функционирует система внутреннего контроля. Разработано соответствующее Положение «О внутреннем контроле в Центральном банке Российской Федерации».

То, что система внутреннего контроля, и в первую очередь в государственном секторе, нуждается в серьезном развитии, говорит не только недостаточность нормативного и методического обеспечения, но и очевидные цифры. Сегодня органы внутреннего контроля созданы в 40% главных распорядителей бюджетных средств.

Вместе с тем, доказательством понимания важности повышения эффективности государственного контроля на современном этапе является разработка Министерством экономического развития проекта концепции повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления на 2014–2018. Однако данный проект представляется целесообразным доработать с учетом трех следующих замечаний.

Во-первых, с точки зрения конечных результатов, важно учитывать не только выявление, но и устранение (минимизацию) выявленных угроз, а также улучшение показателей в сфере государственного контроля (надзора). С позиции защиты общественных интересов, оценка деятельности контрольно-надзорных органов не может улучшаться, если показатели соответствующей сферы ухудшаются (например, нельзя говорить о росте эффективности надзора за соблюдением условий труда, если одновременно имеется тенденция к росту травматизма на производстве).

Во-вторых, в концепции акцент сделан на контроле за рисками причинения вреда со стороны предпринимателей, но не проработаны санкции за ненадлежащее правоприменение со стороны контрольно-надзорных органов.

И в-третьих, необходимо обозначить в качестве общих принципов концепции потребность качественного изменения системы контроля и надзора. При оценке качества контрольных мероприятий важно, чтобы их результат не ограничивался только тем, что нарушение пресечено, а нарушитель понес наказание, результат должен быть направлен на формирование благоприятного инвестиционного климата, на согласование интересов субъектов экономической деятельности.

На основе приведенных выше наблюдений и соображений можно сделать два вывода.

Первое. Представляется целесообразным включить в систему показателей показатели, характеризующие деятельность по пресечению ненадлежащего правоприменения нормативно-правовых документов контрольно-надзорными органами; связать разрабатываемые направления совершенствования контроля с необходимостью снижения рисков для ведения предпринимательской деятельности.

И второе. Может быть рассмотрен вариант совершенствования отраслевого регулирования контрольно-надзорной деятельности с объединением функций государственного контроля (надзора) в смежных сферах в рамках единых федеральных органов исполнительной власти. Такой подход позволил бы, в частности, сформировать отраслевые подходы к выявлению и оценке рисков при осуществлении государственного надзора.

THE STATUS AND CONDITION OF STATE CONTROLS IN RUSSIA

Valery Goreglyad, Doctor (Economics), Chief auditor of the Central Bank of the Russian Federation (107016, Moscow, Neglinnaya Street, 12).
E-mail: audit@cbr.ru

Summary: The author examines within the bounds of this article, contemporary issues of the organization and functioning of State control in the Russian Federation and articulates conclusions about ways in which to improve its effectiveness in modern terms.
Keywords: audit, State control, accounts chamber of the Russian Federation, Central Bank of the Russian Federation