ПАНЕЛЬНАЯ ДИСКУССИЯ «ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АУДИТ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА МИРОВОГО РАЗВИТИЯ И ОПЫТ РОССИИ»



Тот, кто считает расходы, умножает доходы

Панельная дискуссия, которая состоялась в рамках Гайдаровского форума 16 января и модераторами которой выступили главный аудитор Банка России, заведующий кафедрой теории и практики государственного контроля МИГСУ РАНХиГС, доктор экономических наук Валерий Горегляд и декан МИГСУ РАНХиГС, доктор юридических наук Игорь Барциц, собрала ведущих экспертов в сфере государственного контроля и аудита – представителей Контрольного управления Администрации Президента Российской Федерации, Банка России, Счетной палаты Российской Федерации, Федерального казначейства, Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, Федеральной службы по финансовому мониторингу, ведущих научных и образовательных центров России.

В дискуссии приняли участие: руководитель Федеральной службы финансово-бюджетного надзора Александр Смирнов, заместитель начальника Контрольного управления Администрации Президента Российской Федерации Валентин Летуновский, заместитель руководителя Федерального казначейства Станислав Прокофьев, аудитор Счетной палаты Российской Федерации Александр Агапцов, заместитель директора Федеральной службы по финансовому мониторингу Галина Бобрышева, руководитель Главного контрольного управления города Москвы Евгений Данчиков, заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Владимир Лафитский, заместитель заведующего Центром публично-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Артем Цирин и доцент МИГСУ РАНХиГС Елена Цепилова.

На обсуждение участников панельной дискуссии были вынесены следующие темы:

- «Теория и практика государственного аудита»;
- «Государственный аудит и финансовый контроль в системе мер противодействия коррупции»;
- «Гармонизация мирового опыта государственного аудита и современной законодательной базы Российской Федерации»;
- «Роль и значение государственных институтов России в развитии современных стандартов аудита»;
- «Развитие механизмов контроля и аудита на федеральном и региональном уровне – вопросы взаимодействия государственных, общественных и коммерческих организаций»;
- «Повышение эффективности современных инструментов управления, минимизации коррупционных проявлений».

Дискуссия Гайдаровского форума-2014 стала продолжением работы одноименной дискуссии Гайдаровского форума-2013, что предопределило и характер обсуждения, и возможность посмотреть на динамику научного и методического осмысления вопросов государственного аудита и финансового контроля. Особую атмосферу обсуждению придало обстоятельство, что большинство выступающих в начале своих докладов отмечали свою многолетнюю связь с Академией при Президенте Российской Федерации: одни обучались на ее программах высшего образования или защищали диссертации, другие и сегодня являются ее профессорами и преподавателями.

Подготовленные на основе выступлений ряда участников статьи и интервью приведены в настоящем номере журнала.

Аннотация: В научном обзоре представлен ход и ключевые моменты панельной дискуссии, которая состоялась в рамках Гайдаровского форума 16 января 2014 года. В ней приняли участие ведущие эксперты в сфере государственного контроля и аудита – представители Контрольного управления Администрации Президента Российской Федерации, Банка России, Счетной палаты Российской Федерации, Федерального казначейства, Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, Федеральной службы по финансовому мониторингу, ведущих научных и образовательных центров России.

Ключевые слова: Гайдаровский форум, государственный аудит, противодействие коррупции, противодействие отмыванию доходов.



Валерий Горегляд, главный аудитор Банка России, открыл дискуссию характеристикой роли государственного аудита в экономике. Усложнение современных экономических отношений, существенное возрастание роли финансовых инструментов, глобализация рынков и финансовой системы обусловливают понимание, что в рыночной экономике роль органов государственного аудита и контроля приобретают исключительное, особое значение. Опыт других стран нас также в этом убеждает.

Первый аргумент состоит в том, что в условиях сокращения ресурсов, которыми располагает человечество и государства, в условиях демографического роста в мире проблема контроля за использованием ресурсов приобретает особое значение. Одними общественными институтами, институтами саморегулирования эту проблему решить нельзя. Ключевую роль в этих процессах играет государство. Поэтому общественные организации ставят вопросы о борьбе с отмыванием денег, о контроле за использованием государственных бюджетов, о прозрачности бюджетных процессов. Второй агрумент – сама финансовая система (мировая и национальная) должна нести прямую ответственность за возрастающую коррупцию. Мировой кризис поставил вопрос об усилении банковского контроля, контроля за финансовыми рынками. Продолжается процесс переосмысления задачи и функций центральных банков по итогам кризиса 2008–2012 годов. В этом контексте особое значение приобретает функция внутреннего аудита. Переосмысливаются традиционные типы рисков для центральных банков.

Особое значение для России имеет проблема коррупционных проявлений, поскольку она тесно связана с проблемами экономического роста. Дополнительные возможности в деле повышения темпов роста открываются со снижением уровня коррупции. Специфика российской экономики (ресурсодобывающая, экспортноориентированная, нетрудоемкая) превращает коррупцию в прямую угрозу развитию.

В выступлении были затронуты вопросы и иных видов контроля: экологического, технического, контроля за качеством потребительских товаров и услуг.

При оценке современного этапа было отмечено, что государство предпринимает значительные усилия, но если диагностировать состояние, мы будем вынуждены признать в целом государственный контроль неэффективным, хотя количество институций, занимающихся государственным контролем, избыточно.

Была особо отмечена необходимость перехода к риск-ориентированному планированию, в котором реализуется принцип мониторинга учета зон риска, нуждающихся в более тщательной и постоянной проверке. Это позволяет не только повышать эффективность, но и снижать затраты.

Оценивая состояние законодательного обеспечения этой деятельности, докладчик отметил большую работу, ведущуюся в этом направлении, и сделал вывод, что в настоящий момент мы имеем практически полноценную систему законодательного обеспечения системы государственного контроля. В то же время было отмечено, что если в системе внешнего контроля был совершен за последние годы большой серьезный прорыв, то о системе государственного внутреннего контроля этого сказать пока нельзя. В данной сфере значительно хуже методологическая проработка, хуже со стандартами, хуже с реализацией принципа независимости органов внутреннего контроля.

Основные проблемы состоят в отсутствии стандартов внутреннего аудита, нет единой базы для внутреннего аудита, особенно в финансовой сфере, порой совмещены понятия внутреннего контроля и внутреннего аудита. В качестве важнейших приоритетов была отмечена необходимость создания национальных стандартов внутреннего аудита организации финансовых рынков, это касается и кредитных, и страховых организаций, пенсионных фондов, эмитентов ценных бумаг.

В завершение Валерий Горегляд представил ряд соображений по доработке проекта концепции повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления на 2014–2018 годы.



Валентин Летуновский, заместитель начальника Контрольного управления Администрации Президента Российской Федерации, поставил ряд вопросов, определивших во многом направления дальнейшей дискуссии.

Прежде всего, была обозначена необходимость обеспечения чистоты основополагающих понятий: контроль, аудит, надзор. Отсутствие ясных и четких понятий, не противоречивых и всеми одинаково понимаемых, на практике вполне может привести к хаосу. Если у нас нет модели контрольной деятельности и модели аудита, то мы не понимаем структуры и функции соответствующих органов, их исполняющих, отсюда вытекают проблемы с нормированием.

Валентин Летуновский поставил вопрос о необходимости создания такой модели. Он подчеркнул, что кроме таких крупных нерешенных проблем есть и другие, связанные с реализацией уже намеченных задач. И здесь речь идет о технологиях аудита, которые были и остаются риск-ориентированными. Они долж-

ны быть описаны, закреплены в стандартах деятельности, в регламентах, где бы определялось, например, то, как работать в условиях сокращения количества проверок, что наблюдается сегодня: проверок стало в соответствии с законом меньше, но какая теперь должна функционировать модель проведения контроля? За риск-ориентированными технологиями должны идти технологии управления опасностями. Ведь если риск не предупрежден, то потом идет опасность, это другая технология, которая может обойтись государству еще дороже.

Сейчас государственный аудит – это, в первую очередь, Счетная палата Российской Федерации и контрольно-счетные органы в регионах. Это 23 тыс. человек в стране – большая армия специалистов. Новый закон о Счетной палате разграничил разные виды аудита: аудит стратегический, аудит эффективности, хотя так и не установил, каким же должен быть конечный результат аудита. Представитель этой системы не может ограничиваться только проверкой бухгалтерской отчетности. Докладчик обратился к примеру Федерального казначейства, которое контролирует всю систему государственных закупок в стране, и там сегодня уже идет настоящая аналитическая работа, которая позволит понять такие проблемы, как ценообразование, нормоположенность, то есть все то, что предусматривается новым Федеральным законом о контрактной системе.



Александр Смирнов, руководитель Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, отметив преимущества формата научной дискуссии, позволяющей обсуждать проблемы, «не обременяя себя погонами», не согласился с утверждением, что уже удалось сформировать целостное кодифицированное законодательство о контроле, об аудите и надзоре в финансово-бюджетной сфере.

Большое значение имеет то, что в Бюджетном кодексе Российской Федерации появилась целая глава – глава 26 «Основы государственного (муниципального) финансового контроля». Был и еще ряд институциональных изменений: внесены важные положения в Налоговый кодекс Российской Федерации, другие акты, которые теперь позволяют понять, что же такое государственный финансовый контроль. Это, конечно, важный результат, но работа еще не завершена.

В употреблении остается много синонимичных терминов, мешающих практической работе. Но благодаря изменениям в Бюджетном кодексе появился мощный инструментарий, который позволяет осуществлять контроль. Значительно увеличилось количество форм его проведения: теперь есть такие формы, как обследование, камеральная проверка, а раньше возможна была только форма выезда для проведения проверки. Более того, теперь можно проводить встречную проверку, которая представляет собой полноценное контрольное мероприятие, а не как раньше, когда просто шло сличение показателей.

Система контроля более четкое закрепление получила не только на федеральном, но и на региональном, а также на муниципальном уровнях. Стандарты контроля, напомнил он, полемизируя с предыдущим оратором, давно существуют, есть административные регламенты, которые жестко устанавливают различные контрольные действия. Однако, и это был главный тезис Александра Смирнова, контроль – это деятельность творческая, она не поддается жесткой регламентации, и человек, который осуществляет контроль, должен полагаться на свои знания, интуицию, опыт, использовать собственные приемы в получении нужной информации. Все это, конечно, тоже можно начать стандартизировать, вот только этот процесс будет тогда бесконечным.

Еще один его важный тезис касался того, что аудит вообще и государственный аудит в частности, также подлежит контролю, и это – в сфере действия Федеральной службы финансово-бюджетного надзора. Здесь остается большое количество проблем, которые существуют не только в России, они пришли из большого, глобального мира. Ведь мировой финансовый кризис непосредственно был связан с дефектами финансовой отчетности, был вызван тем, что вовремя не удалось выявить нарушения балансовой отчетности корпораций, являвшихся игроками на этом глобальном рынке.

«Мне кажется, что лекала для устранения проблем как для большого рынка, так и для нас – одни и те же. Вряд ли 4751 аудиторская организация в России четко справляется со своими задачами. Последние примеры – банки, которые тоже являются участниками этого процесса. Они сыплются. Почему? Потому, что допустили в своей деятельности такие огрехи, из-за которых страдает уже не только бизнес, но и население. Нет ли тут зависимости от качества аудита? От тех, кто в свое время проверял эти банки? Кто давал аудиторские заключения? А ведь аудиторские заключения ложатся в основу суждений участников рынка, становятся основой многих решений, например, таких, стоит ли инвестировать в данный проект или следует от вложения денег воздержаться».

Он подчеркнул: реальную угрозу экономике страны представляют искаженные отчеты о финансовом самочувствии участников рынка. А подобный некачественный аудит препятствует нормальной интеграции российского финансового рынка в глобальный.

Он обратился к примеру Европейского союза, где была принята директива, направленная на ужесточение подходов к деятельности аудиторских организа-

ций в рамках ЕС. Например, запрещено аудиторским компаниям оказывать какие бы то ни было услуги организациям, в которых они затем будут проводить аудит. Обязательно соблюдение принципа независимости аудиторской организации. В России же не всегда это так.

«У нас пять саморегулируемых аудиторских организаций. Мы видим выполнение ими важной государственной функции. Эти саморегулируемые организации до 2012 года практически самостоятельно занимались контролем качества работы аудиторских фирм. Что же ими контролируется? Только четкость соблюдения процедур для выдачи заключений. Это важно, но этого мало. И поэтому остается серьезной задача совершенствования законодательства».

Александр Смирнов отметил, необходимо, чтобы нормативная правовая база была не просто понятной участникам рынка, но чтобы она стала прямого действия. Он подчеркнул: Федеральная служба финансово-бюджетного надзора не намерена тут действовать в одиночку, лишь вместе с саморегулируемыми организациями, с предпринимательским сообществом нужно совершенствовать законодательство, а на его основе – очищать экономику. И пошутил: «Мы не должны все время махать дубиной».



Галина Бобрышева, заместитель директора Федеральной службы по финансовому мониторингу, остановилась на проблемах противодействия отмыванию грязных денег, легализации доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма. Ее выступление показало, насколько велико значение координации усилий различных стран в условиях глобальных рынков. Сегодня уже есть универсальные подходы к проблеме. Они реализуются в рамках созданных и эффективно действующих международных структур.

Еще в 1980-х годах международное сообщество осознало необходимость создания глобальной системы противодействия отмыванию грязных денег. Стало понятно, что если замыкаться в пределах собственного государства, то не удастся остановить бегство преступных капиталов за рубеж. Эффективные меры противодействия отмыванию грязных денег должны применяться во всех странах мира.

В 1989 году странами «Семерки» была образована Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ). Это была неформальная международная структура, нечто вроде рабочей группы. Сегодня она имеет статус межправительственной организации, и ее деятельность поддерживают ООН, «Группа двадцати» и «Восьмерка».

Первоначально перед ФАТФ была поставлена задача создания глобальной системы борьбы с отмыванием наркодоходов. Затем антиотмывочные меры были распространены на все виды предшествующих легализации преступлений, а также на борьбу с финансированием терроризма и финансированием распространения оружия массового уничтожения. Был разработан комплекс мер, которые должны быть реализованы в каждой стране. Эти меры позволяли, с одной стороны, создать препятствия для отмывания денег (например, путем обязательной идентификации всех участников финансовых операций), а с другой – создать возможности для успешного преследования лиц, получивших незаконные доходы. Российская Федерация в настоящий момент занимает пост председателя этой влиятельной организации



Артем Цирин, заместитель заведующего Центром публично-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, говорил о проблеме противодействия коррупции. Без обсуждения этой темы, конечно, было бы совершенно неполным представление всей большой и сложной конструкции государственного аудита в нашей стране. Речь, в частности, шла о том, как осуществляются проверки наличия у чиновников счетов, бизнеса, незадекларированной собственности за рубежом с помощью таких организаций, как ФАТФ, других признанных международных институтов контроля за финансовыми потоками. Пока с помощью национальных институтов контроля это сделать невозможно.



Аудитор Счетной палаты Российской Федерации, доктор экономических наук **Сергей Агапцов** остановился на том, что сегодня создано много комиссий для решения проблем совершенствования законодательства в сфере государственного контроля (выступление Сергея Анатольевича также публикуется в этом номере журнала). Он подчеркнул, что в этой работе активно участвовали профессора Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Его первым тезисом было то, что роль и значение государственного регулирования в условиях рыноч-

ной экономики возрастает. Это связано с международной обстановкой и кризисной ситуацией. Нет прямых рычагов влияния на экономику. Возникают косвенные рычаги: программный бюджет, субсидирование по результатам и т.д. Теперь требуется совершенно иная квалификация для того, чтобы в изменившихся условиях вести контроль. Основная цель – повышение эффективности, результативности расходования бюджетных средств, в целом экономики.

Счетная палата после изменения законодательства обязана оценивать не только проект бюджета, но и все законопроекты, которые связаны с выделением денег из бюджета. То есть контролировать бюджетный процесс не с момента формирования собственно бюджета, а уже с момента формирования бюджетной заявки. Ведомство выходит с заявкой в Минфин – и Счетная палата должна оценивать эту заявку, ее правомерность, обоснованность, соответствие нормативным правовым актам. А затем, после реализации проекта, необходимо оценить, каким образом, на что были израсходованы средства, соответствовало ли это бюджетной заявке.

«Мы выходим на новое качество бюджетного планирования. Эффективное государство – это новый уровень управления финансами», – особо подчеркнул Сергей Анатольевич.

Счетная палата – независимый орган финансового контроля. Ее инспекторы, аудиторы несут персональную ответственность за качество проведенных проверок, они не могут скрыть какие бы то ни было факты нарушений законодательства, выявленные в ходе проверок. В этом трудность работы в Счетной палате, ее ответственность, в этом ее значение.



Станислав Прокофьев, заместитель руководителя Федерального казначейства, остановился на том, как его ведомством ведется совершенствование финансового контроля, который составляет основной функционал Федерального казначейства. Идет построение аналитической системы в сфере государственных закупок. Органами внешнего контроля, по законодательству, является Счетная палата Российской Федерации и контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации, а вот органами внутреннего контроля закон определил два основных органа – Росфиннадзор и Казначейство России. Причем, если Казначейству отведена роль предварительного контроля, или, как его называют, априорного контроля, то за Росфиннадзором – функция последующего, или апостериорного, контроля.

«Если мы посмотрим на мировой опыт развития казначейских структур, то увидим, что в каждой стране есть своя специфика. Но Международным валютным фондом разработана так называемая типологическая модель национального казначейства», – отметил он. Россия следует этим рекомендациям.

Выступавший остановился на функции финансового контроля в нашей стране. Показал, как с помощью электронно-аналитических систем можно оценивать государственные закупки. И это может осуществляться без участия человека потому, что в сферу контроля пришли умные технологии. В дальнейшем подобные технологии будут развиваться. Уже массовая казначейская операция деперсонифицирована, у сотрудников нет никакой возможности участвовать в процессе прохождения платежей. Все эти операции в будущем обязательно будут иметь так называемый аудиторский след, то есть подвергаться проверке. Документы о проведенных операциях с деньгами будут храниться в архиве, к которому в любое время аудитор сможет обратиться.

Станислав Евгеньевич высказал также свою озабоченность тем, что пока сохраняется значительная разобщенность государственных баз данных, и это не способствует повышению эффективности государственного контроля. Сегодня крайне остро стоит вопрос о консолидации информационных потоков, которые генерируются многочисленными органами управления.



Евгений Данчиков, руководитель Главного контрольного управления города Москвы, остановился на внутреннем государственном контроле и контроле в сфере закупок. «Мы осуществляем как предварительный, так и последующий контроль, – отметил он, говоря об опыте своего ведомства. – В рамках процедур предварительного контроля ведется оценка рисков тех или иных закупок, анализируются проекты правовых актов, которые могут быть приняты в городе Москве и иметь финансовые последствия. Это также работа по оценке обоснованности закупок, мониторинг и, важный элемент, стандартизация и типизация закупок. Последующий контроль – это плановые и внеплановые проверки, анализ и рассмотрение обращений граждан, анализ данных внутреннего контроля органов власти города Москвы».

Поправки, которые были внесены в Бюджетный кодекс Российской Федерации, по его мнению, стали важной вехой в развитии государственного финансового контроля, хотя и прибавили органам управления работы, потому что теперь количество объектов контроля только в столице выросло при-

мерно вдвое. А если посчитать все юридические или физические лица, которые получают бюджетные средства, то их количество вообще может быть неограниченным.

Сегодня основной задачей становится развитие системы внутреннего контроля органов государственной власти. Лишь половину структур ведомственного контроля можно признать эффективной. Нет единых подходов к проведению контроля предприятий, нет единой шкалы квалификации нарушений. Результаты контрольных мероприятий зачастую никому не известны, кроме руководителя органа государственной власти. Очень редко полученные в ходе внутренних проверок материалы передаются в вышестоящие органы для привлечения нарушителей к административной ответственности. И уже по одному из этих критериев можно сделать вывод о том, что в целом система контроля остается неэффективной.

Пока качество работы ревизоров этих органов неудовлетворительное. «Мы видим свою задачу в том, чтобы в 2014 году создать в органах исполнительной власти города Москвы эффективные подразделения внутреннего контроля, разработать совместно с ними единые стандарты этой деятельности, оформления ее результатов. Разработаем методологию, подготовим методические рекомендации».

Создание единых стандартов и понятных правил – это база, которая позволит органам финансового контроля хорошо делать свою работу.

И еще одну проблему затронул выступавший – кадры. В конце концов можно создать какой угодно орган, любое подразделение, но вот кем их наполнять – основная проблема.

В своем выступлении **Елена Цепилова**, кандидат экономических наук, доцент МИГСУ, остановилась на вопросах содержания и сущности системы внутреннего налогового контроля хозяйствующих субъектов.

Владимир Лафитский, заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, член-корреспондент Международной академии сравнительного права, заслуженный юрист Российской Федерации, кандидат юридических наук, обратился к истории возникновения и становления института аудита, вновь заговорил о теории вопроса. Государственный аудит возник вместе с государством. Постепенно, от эпохи к эпохе создавалась сложная система налогов и сборов, складывался слой мытарей, не очень-то любимых населением, в их руках и был контроль за доходами людей, а также за тем, как и кто что-то берет из общей казны. Создаются органы, где концентрируется информация об экономике, на ее основе принимаются государственные решения. Характер этих органов изменился в эпоху социальных революций.

А потом возникает новое явление – злоупотребления разного рода в отношении бюджета. В 1935 году был даже создан Международный суд аудита. В разных странах существуют сегодня различные органы, осуществляющие контроль. Однако все они имеют большую самостоятельность. И это не случайно. Государство кровно заинтересовано в беспристрастности и объективности проверок, чтобы деньги не тратились зря. Сегодня наблюдается новая тенденция: процедуры аудита начинают распространяться на самые разные сферы жизнедеятельности. Он расширяется.

Подводя итоги дискуссии, Валерий Горегляд подчеркнул, что теоретических работ об аудите достаточно много, но по большей части эти труды не опережают политические решения, а потом, по прошествии времени, описывают то, что состоялось. Это беда научного обеспечения реальной практики: опаздываем.

Он согласился с тем, что сегодня в нашей стране нужны не просто универсальные стандарты государственного аудита, которые имеют, как правило, рекомендательный характер, но и обязательные стандарты. И для этого необходима централизация, концентрация усилий государственных органов, бизнес-сообщества, некоммерческого сектора, чтобы был на этом направлении у нас успех. И можно будет через год, на следующем Гайдаровском форуме, посмотреть, что же сделано, какие из идей реализованы, куда идти дальше.

Соб. инф.
Фото Кирилла Муковского

ONE WHO CONSIDERS COSTS, INCREASES REVENUES

The panel discussions on the topic of «State audit: theory and practice of global development and the Russian experience».

Summary: This review highlights the scientific progress and the key aspects of the panel discussion, which took place within the Gaidar Forum, on 16 January, 2014. It was attended by leading experts in the sphere of State control and audit - representatives of the Control Department of the Presidential Administration of the Russian Federation, the Bank of Russia, the Accounts Chamber of the Russian Federation, the Federal Treasury, the Federal Service for Financial and Budgetary Oversight, the Federal Financial Monitoring Service as well as leading scientific and educational centers of Russia.
Keywords: Gaidar Forum, state audit, anti-corruption, combating money laundering.