

1.4. АНТИКОРРУПЦИОННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ РАСХОДА БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ НА НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЕ РАБОТЫ

Салихов З.А., д.э.н., профессор кафедры бухгалтерского учета и аудита

*Всероссийская государственная налоговая академия
Министерства финансов Российской Федерации*

Статья посвящена проблемам дальнейшей модернизации государственного управления и такой его составной части, как государственный финансовый контроль.

В статье рассматриваются проблемы методологии контрольно-ревизионной работы в соответствии с принятой антикоррупционной политике государства в финансово-бюджетной сфере страны.

Представлена методика проведения контрольных мероприятий по обеспечению сохранности бюджетных средств направленных на научно-исследовательские работы.

Проблема коррупции достигла невиданного размаха, в связи с этим в июле 2008 г. Президентом РФ утвержден Национальный план противодействия коррупции [1]. Национальный план включил в себя меры по законодательному обеспечению противодействия коррупции, по совершенствованию государственного управления в целях предупреждения коррупции, по повышению профессионального уровня юридических кадров и правовому просвещению, а также перечень первоочередных мер, которые должны быть предприняты, в частности, Правительством РФ, Генеральным прокурором РФ, руководителями федеральных государственных органов, государственных органов субъектов РФ, Министерством юстиции РФ, Министерством иностранных дел РФ.

В декабре 2008 г. принят Федеральный закон РФ №273-ФЗ «О противодействии коррупции». Однако, не смотря на все это, достаточно ощутимых сдвигов в этом не наблюдается. Более того, коррупция набирает темпы и прогрессирует. Виды и формы коррупции постоянно изменяются, совершенствуются, проникают во все сферы общественной жизни. Особую тревогу вызывает ее проникновение в финансово-бюджетную сферу.

Неоднократно обществу представлялись различные механизмы искоренения коррупции в органах исполнительной власти, создавались различные государственные и негосударственные структуры.

В апреле 2010 г. Президентом РФ утвержден Указ «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010-2011 годы» №Пр-1568 [4].

Федеральный закон и Стратегия подчеркивают и признают коррупцию одной из системных угроз безопасности Российской Федерации. В связи с этим предусматривается использование в противодействии коррупции новой системы, включающей в себя меры по предупреждению коррупции и преследование лиц, совершивших коррупционные преступления. Это в полной мере касается и финансовых посягательств в бюджетной сфере.

Целью Национальной стратегии противодействия коррупции объявлено искоренение причин и условий, порождающих коррупцию в российском обществе.

Особенно опасна коррупция в финансово-бюджетной сфере страны. Поскольку она представляет симбиоз монополии финансового контроля, проверяющих и проверяемых, контролеров и сотрудников правоохранительных органов, а в отдельных случаях и их вышестоящих органов.

Дальнейшее развитие страны невозможно без коренной модернизации государственного управления и ее такой составляющей части как государственный финансовый контроль. Спад уровня экономического развития в условиях кризиса возможен социальными конфликтами, подрывом безопасности государства, значительным сокращением финансовой базы столь необходимой для решения на муниципальном уровне.

«Действующее российское законодательство нередко содержит нормы, провоцирующие коррупцию» отмечает Председатель СП РФ С.В. Степашин [7].

Все эти проблемы требуют скорейшего решения и приобрели поистине национальный характер.

В связи с этим возникают проблемы оптимизации действующей системы государственного управления в финансово-бюджетной сфере. Здесь особое значение отводится проблемам обеспечения сохранности бюджетных средств.

Финансово-бюджетная сфера страны в последнее время стала объектом пристального внимания коррупционеров. Этому способствует несколько обстоятельств.

- Первое – состоит в том, что частная собственность контролируется собственником и варианты присвоения и покушения на него известны. На страже стоит, в конечном счете, стоит собственник. Проникновение в эту систему затруднительно и представляет множество проблем преодоления, поскольку отслеживаются собственниками.
- Второе обстоятельство, то, что государственное имущество на сегодня представляется в сознании большинства членов нашего общества как общественное, ничейное, и отчасти «наше».

На сегодня хищением бюджетных средств занимаются как материально-ответственные лица, так и руководители организаций. Наиболее распространенным является практика сговора мошенников с работниками сторонних коммерческих структур.

Органы внутреннего финансового контроля не позволяют совершать финансовые злоупотребления без ведома вышестоящего руководства. В связи с этим выстраивается достаточно жесткая ведомственная вертикаль предварительного сговора хищения денежных средств и материальных ценностей. Устоялась порочная практика, когда инициатива исходит от представителей исполнительных органов власти, в чьи обязанности входит распределение денежных средств.

Автором проведен соответствующий анализ антикоррупционных мер, предпринятых контрольно-ревизионными службами страны. Выявились по борьбе с коррупцией два магистральных направления.

1. Когда усилия направлены на борьбу с коррупционерами из числа собственных рядов.
2. Когда борьба с коррупцией выражается в изменении и модернизации своей деятельности в профилактике и выявления этих фактов при проведении проверок и ревизий финансово-хозяйственной деятельности учреждений.

Результаты исследования показали, что основные контрольно-ревизионные службы все усилия направили на выявление и профилактику коррупции внутри своего подразделения и ведомства.

Антикоррупционные программы и мероприятия состоят из типовых разделов как:

- степень (оценка) имеющегося уровня коррупции в ведомстве;
- мониторинг коррупциогенных факторов коррупционной политики;
- профилактика коррупционных правонарушений;
- совершенствование кадровой работы;
- повышение уровня материального благосостояния работников финансового контроля.

Систематизированы основные формы возможных коррупционных действий представителей исполнительных органов власти:

- участие государственных служащих в коммерческих сделках за определенное вознаграждение;
- предоставление необоснованных льгот и выплат за счет государственных ресурсов;
- сокрытие финансовых злоупотреблений при проведении контрольных мероприятий.

Вышеперечисленным формам коррупции способствуют:

- низкая оплата работников органов государственного финансового контроля.
- отсутствие методологической и методической базы для борьбы с коррупцией в сфере финансово-бюджетной сфере.
- высокий уровень коррумпированности органов исполнительной власти.
- отсутствие государственной политики в подборе, изучении и расстановке контрольно-ревизионных кадров.
- отсутствие отдельной службы внутреннего надзора за работой контролеров-ревизоров.

В органах государственной власти принят регламент работы по анализу жалоб и предложений, поступающих в контрольно-ревизионные органы от граждан и юридических лиц. Открываются в интернете на официальных сайтах специальные страницы для отзывов и предложений их деятельности. Предусмотрено регулярные проверки достоверности указанных фактов.

Автор считает, что данная мера не может принести достаточного и реального эффекта.

Органы финансового контроля, в классическом варианте, при проведении контрольного мероприятия, выявляют крупные финансовые злоупотребления, совершенные до сговора с ревизорами. В связи с такими обстоятельствами, ожидать на сайте заявления и обращения расхитителей государственной собственности ожидать в массовом порядке не следует. Бесспорным остается тот факт, что низкий уровень заработной платы влияет на рост коррупции. Отдельные сотрудники будут искать дополнительные заработки. Данная проблема, прежде всего, касается специалистов внутреннего финансового контроля.

Проблема низкого уровня заработной платы, а по сути прожиточного минимума, особо эта проблема касается практически всех уровней государственных служащих министерств и ведомств не является новой. Тогда по этой логике практически все работники государственной власти являются заложниками системы оплаты труда и, что делает их потенциальными коррупционерами. Решение данной проблемы является общегосударственной задачей в системе государственного управления.

Делается ставка на повышение степени добросовестности и ответственности выполнения сотрудниками ревизионных служб должностных обязанностей за счет создания действенной системы материальных стимулов.

А именно:

- обеспечение сотрудников жильем;
- оплата проезда к месту отдыха и на общественном транспорте при выполнении служебных обязанностей;
- ежегодное санаторно-курортное лечение и предоставление качественного медицинского обслуживания;
- страхование жизни и здоровья;

- обеспечение личной безопасности сотрудников и членов их семей.
- По мнению авторов таких проектов, они понизят уровень коррупционных финансовых нарушений.

Однако сопоставление предусматриваемых пособий и иных благ, не идут ни в какое сравнение с суммами и получением преступных доходов от коррупционной деятельности. Суммы взяток, по официальным данным, исчисляются по возбужденным уголовным делам такого рода в сотнях тысяч рублей. Явная несопоставимость не оставляет достаточной надежды у автора на явное противостояние коррупции.

Качественное образование и повышение квалификации работников финансового контроля как способ борьбы с коррупцией является крайне важным элементом в системе государственной гражданской службы. Данная проблема может быть решена в процессе обучения и переподготовки работников контроля.

На сегодня данное положение практически осталось только в лозунговом варианте.

Профессиональный уровень коррупционеров как никогда высок. Само возникновение коррупции предполагает использование пробелов в действующем законодательстве, наличие возможности осуществления формального финансового контроля, отсутствие классификация коррупционных злоупотреблений. Это требует высоких профессиональных знаний бухгалтерского учета, экономики, правоповедения, методики осуществления контрольно-ревизионной работы на современном этапе.

По мнению автора, обучению контролеров-ревизоров должна предшествовать разработка методик проведения контрольных мероприятий в условиях коррупции органов исполнительной власти. Необходимо знать порядок проведения экспертизы состояния внутреннего финансового контроля. Обучиться выявлению признаков коррупции в органах муниципальной власти при проведении проверок и ревизий.

Следует переработать действующие программы повышения квалификации работников контрольного аппарата в свете антикоррупционной политики государства.

Автор делает вывод, что указанные программы антикоррупционной деятельности органов власти имеют существенные изъяны и недоработки. Предусматриваемый в них «туманный» эффект изначально является следствием отсутствия необходимого «перелома» в стратегии и тактике выстраивания всей контрольно-ревизионной работы в условиях коррупции в органах власти.

Ожидаемые результаты изобилуют такими общими понятиями как «Повышение открытости, прозрачности и доверия к органам финансового контроля со стороны населения». «Успешная реализация данного мероприятия будет способствовать положительному имиджу, как самого контрольного органа, так и всей гражданской службы в целом».

Комментарии излишне. Подобные конечные цели результативности и эффективности таких мероприятий, изначально, не предполагают реальных сдвигов в борьбе с коррупцией в финансово-бюджетной сфере. Мягко говоря, они явно недостаточны в деле противостояния коррупции на данном этапе. Не выявлены объекты контроля, возможные инициаторы коррупционных финансовых злоупотреблений, не изучены новые формы хищений бюджетных средств, отсутствует методика проведения ревизий и проверок в условиях сговора с представителями органов исполнительной власти.

Система представленных мер многими органами власти не содержит корректировок и изменений в самой организации и проведении обследований, проверок и ревизий с учетом сложившихся обстоятельств, возрастающей борьбы с коррупцией в бюджетной сфере.

Наличие коррупции означает, что в процессе финансовых злоупотреблений участниками их становится более широкий круг нарушителей бюджетной дисциплины. Помимо должностных ответственных лиц непосредственного объекта контроля – бюджетного учреждения включаются работники и представители органов государственной исполнительной власти, в функции которых входит осуществление предварительного и текущего финансового контроля по законному, рациональному и экономному расходованию государственных средств.

В связи с этим встают вопросы оценки состояния внутреннего финансового контроля.

На повестку дня встают вопросы, каким образом осуществляется прикрытие финансовых нарушений со стороны коррумпированных органов финансового контроля. Возникает необходимость пересмотра действующей практики и методики оценки деятельности их результативности «карманных» ревизионных служб.

Это предопределяет коренные изменения и дополнения в регламенты работы контрольных органов. Изменения требуют практически все разделы: планирования, организации и проведения ревизий и проверок, предусмотренных указанным документом.

Отчеты работы контрольно-ревизионных ведомств за последние годы показали, к сожалению, что реальных сдвигов по борьбе с коррупцией в финансово-бюджетной сфере страны не произошло.

Следует разработать новые показатели результативности работы органов финансового контроля конкретно характеризующих работу в противодействии коррупции. Отсутствие таких показателей не дает возможность объективно оценить реальность достижений работниками финансового контроля в противодействии коррупции.

Государством предусматриваются значительные расходы бюджетных средств на научно-исследовательские работы.

Контроль над расходованием таких средств носит специфический характер, особо проявляющийся в условиях коррупции, как в органах государственной власти, так и в научных сферах. «Правильная постановка целей и задач контрольного мероприятия во многом определяет его эффективность» – указывает Н.Д. Бровкина [5].

Организация и проведение такого контрольного мероприятия изначально предполагает привлечение определенной категории научных работников в проверяемой области. Поскольку результаты труда имеют нематериальный характер, ревизоры обязаны предусмотреть такой вид контроля, как экспертиза научных разработок. Невозможно обойтись без привлечения определенных сведений и запросов в научно-технических центрах. Особенность привлечения подобных специалистов заключается в том, что они должны быть практически не зависимыми от исполнителей такого рода работ и их научный профессиональный уровень не вызывал сомнений.

В то же время, сами члены ревизионной группы должны (в случае если они впервые на таком объекте) подготовиться соответствующим образом, пополнить свои знания в этой области для последующего выражения личного мнения в части самой сущности научных работ,

поскольку это является «краеугольным камнем» всего контрольного мероприятия. Ревизорская практика показывает, что зачастую под видом научных работ представляются псевдонаучные работы. Злоумышленники от науки используют архивные материалы 10-15 летней давности, после «косметического» редактирования их, устранения ссылок на классиков марксизма-ленинизма, без значительных дополнительных трудозатрат представляют эти «исследования» в счет оправдания расхода значительных бюджетных сумм.

Контроль над научно-исследовательскими работами должен осуществлять работник, представляющий деятельность объекта контроля, имеющий достаточный опыт работы в ревизионных органах и высокий профессиональный уровень. В принципе он при необходимости проведения тематической проверки или комплексной ревизии, как правило, должен возглавить группу контролеров.

Запрос оформляется на фирменном бланке контрольного ревизионного органа за подписью руководителя, где в обязательном порядке указывается нормативное право на запрос данной информации, причины и обстоятельства, тематика вопросов, по которым необходимо получить ответы, а также срок исполнения.

В приложении к запросу указываются:

- виды деятельности объекта контроля;
- данные бухгалтерской и финансовой отчетности по расходу бюджетных средств;
- темы, стоимость научных работ;
- порядок финансирования исполнителей;
- система внутреннего контроля;
- сведения о фактических затратах против утвержденных смет;
- порядок и принципы расчета договорной цены;
- сведения о действительном внедрении научных достижений;
- подсчет реального экономического эффекта и т.д.

Перечисленные вопросы предпочтительно оформлять таблицами. Ряд вопросов не требует составления форм отчетности – ответом на них может послужить краткая пояснительная записка к предоставленным сведениям.

Далее целесообразно оформить соответствующий запрос в региональный центр научно-технической информации либо аналогичную организацию по интересующей тематике научно-исследовательских работ по следующей примерной форме:

- перечень работ по указанной форме;
- дата разработки;
- исполнители;
- места внедрения и др.

В целях подтверждения факта внедрения и получения реального экономического эффекта следует запросить организации и предприятия, где внедрены результаты научно-исследовательских работ, и получить сведения, подтвержденные первичными бухгалтерскими, отчетными и иными документами, о достигнутой экономии материальных, трудовых и иных ресурсов в результате применения научных достижений.

Порядок оформления запросов и справок аналогичен указанному выше.

На основе представленных материалов контролер составляет отчет, заключение и выражает свое мнение о необходимости дальнейших контрольных действий в отношении рассматриваемого объекта.

Обследования научных учреждений по месту расположения проверяемой организации проводятся на основе квартальных планов контрольных мероприятий, соответствующим образом оформляется доступ на

предприятие, удостоверения подписываются руководителем контрольно-счетной палаты в соответствии с действующим законодательством региона.

Особенности обследования заключается в привлечении минимального числа контролеров-ревизоров на короткий срок, выборе наиболее важных вопросов, характеризующих деятельность научной организации и степень надежности внутриведомственного финансового контроля – все это на основе конкретной программы обследования.

Сроки проведения обследования не должны превышать, 5-7 рабочих дней, в зависимости от научного учреждения, значимости тематики работ для региона, объема финансирования, количества задействованных специалистов и их профессионализма.

К контролю привлекаются высококвалифицированные сотрудники, с достаточным опытом работы, представляющие досконально последующий процесс ревизионных процедур данного объекта.

Распространенным явлением признано, представление под видом научно-исследовательских работ выполнение прямых должностных обязанностей руководителями подразделений, служб, отделов, ведомств и министерств.

Считается целесообразным, включить в состав ревизионной группы для проверки рассматриваемой деятельности ревизоров, имеющих научные степени и звания, при наличии их в штате контрольного органа.

Особое значение приобретают при организации такого контрольного мероприятия такие понятия, как: целевое, законное, рациональное и эффективное расходование бюджетных средств.

Результаты проверок контрольно-счетными палатами федерального уровня показали, что такие работы во многих случаях признаны «кормушками» для чиновников соответствующего ранга, являющихся распорядителями бюджетных средств, это присуще и при расходовании международных фондов.

К специфическим вопросам проверки расходования бюджетных средств на научно-исследовательские работы можно отнести следующие:

- соблюдение принципов гласности и объективности выбора научных направлений под бюджетное финансирование;
- анализ исполнителей научно-исследовательских работ;
- подтверждение и обоснованность работ научно-исследовательских и опытно-конструкторских;
- обоснованность выбора научных направлений;
- проверка достоверности затрат и обоснованность расходов на научные темы.

Расхитители проявляют особую изощренность в расхищении бюджетных средств, выделенных на научно-исследовательские работы, эти средства являются для них притягательными в виду отсутствия в настоящее время предметного методического пособия по планированию, организации и проведению ревизий или тематических проверок этого плана. Для указанных лиц не является обременительным соблюдение формальных процедур и оформления псевдонаучных работ для последующего присвоения бюджетных средств в особо крупных размерах.

Учитывая распространенную повсеместно порочную практику на современном этапе «отката», «отмыва» и «обнала» бюджетных средств, отсутствие практики привлечения к ответственности расхитителей от науки, недостаточность внимания ученых-теоретиков предмету ревизии и контроля, отсутствие каких-либо мето-

дических основ по организации проверок научно-исследовательских работ, считаю, что этому вопросу должно быть уделено большее внимание.

«Основным критерием, которым следует руководствоваться проверяющему для отделения НИОКР от любых сопутствующих им видов деятельности, является наличие в исследованиях и разработках элемента новизны» [6].

При контроле над деятельностью организаций по ведению научно-исследовательских работ ревизоры должны выявить:

- соответствуют ли представленные темы по своему существу определениям научно-исследовательских работ, согласно действующим нормативным актам Госкомстата России по составлению статистической отчетности о научно-технической деятельности;
- выполняет ли проверяемая организация Федеральный Закон «О науке и государственной научно-технической политике» от 23 августа 1996 г. №127, а также относятся ли привлеченные коммерческие структуры в качестве исполнителей соответствующим подгруппам ОКВЭД;
- имеются ли достаточные основания и условия для применения существующих налоговых льгот и освобождений согласно действующему налоговому законодательству;
- выполняются ли другие законы и нормативные акты, принятые на территории России по научно-исследовательской работе.

Нецелевое использование бюджетных средств констатируется проверяющим, если использование их не приводит к ожидаемым результатам или расход этих средств вступает в противоречия с правовыми актами, осуществляется в обход решений полномочных органов, определяющих целевой характер выделяемых из бюджета средств.

К нецелевому использованию бюджетных средств относятся факты расходования средств при отсутствии оправдательных документов либо при неправильном составлении первичных документов на те или иные операции финансово-хозяйственной деятельности предприятия при освоении бюджетных средств, а также расходование средств, выделенных из бюджета сверх установленных сумм, норм и нормативов.

Наиболее распространенными фактами нецелевого использования бюджетных средств является оплата консультационных услуг и приобретение научного оборудования по явно завышенной стоимости против реальных рыночных цен, сложившихся в регионе на момент совершения операций.

Проверяющие должны убедиться, обоснованно ли формирование фактической стоимости исследовательских работ, включены ли расходы, не имеющие отношение к данной научной тематике, не завышены ли отдельные статьи расходов.

При решении вопроса целевого и нецелевого расходования бюджетных средств необходимо руководствоваться соответствующими рекомендациями Министерства финансов РФ и Федерального казначейства.

При проверке рациональности использования бюджетных средств контролеры должны выяснить:

- какие создавались бюджетополучателями условия для наиболее рационального использования денежных сумм;
- является ли сложившаяся система расхода средств, движение их, осуществление предварительного и текущего контроля наиболее оправданными;
- проводились ли при распределении государственных заказов открытые конкурсы и аукционы для научных организаций и коллективов с предпочтением прерогативы за наименьшую стоимость;

- нет ли практики передачи бюджетных средств на откуп теоретикам науки, с наличием множества званий и титулов, однако давно и далеко оторвавшимися от научной деятельности;
- нет ли финансирования без учета мнения пользователей конечного продукта исследовательских работ.

Контролеры должны иметь в виду, что более рациональным в мировой практике считается положение, когда бюджетные средства изначально предназначаются непосредственно пользователю результатов научной мысли и опытных разработок. В таком случае есть гарантия, что текущий контроль над освоением средств на промежуточных этапах будет более действенным и что пользователь не осуществит оплаты без действительного реально поддающегося подсчету экономического или иного эффекта.

При проверке необходимо выяснить, имеются ли факты выделения бюджетных средств под актуальные темы на возвратной основе с учетом времени получения действительно экономического эффекта от научных исследований, конструкторских и технологических разработок.

Контролер обязан провести анализ направлений освоения бюджетных средств по исполнениям:

- государственные и негосударственные учебные и научные структуры (университеты, институты, научно-исследовательские центры);
- различного рода коммерческие структуры без, достаточной, для изысканий производственной базой и научного потенциала;
- структуры, расположенные за пределами региона, особо «коммерческие» по которым значатся перечисления на крупные суммы.

Проверяющие, должны убедиться в практической ценности научных работ и исследований. Подтверждениями могут быть только данные предприятий и организаций, которым предназначались те или иные разработки. Следует по возможности организовать встречные проверки, подтверждающие факты использования конечного продукта научных разработок.

Результаты встречных проверок должны быть надлежащим образом оформлены с обязательным документальным подтверждением реального экономического эффекта на основе первичных бухгалтерских и иных документов, выразившегося в следующих показателях:

- суммы экономии сырья и материалов;
- количество высвободившихся трудовых ресурсов;
- уровень снижения иных затрат при производстве продукции или оказании услуг.

Необходимо выявить имеются ли справки соответствующей формы о внедрении и подтверждении экономического эффекта.

В обязательном порядке, в целях наибольшей эффективности, должна быть организована, выборочно по усмотрению контролеров, экспертиза научных результатов действительно независимыми от разработчиков государственными специализированными органами, научными советами, центрами научной информации, ведущими учеными, экспертами и специалистами практиками.

В необходимых случаях следует истребовать подробные письменные объяснения, в установленном порядке, непосредственно у пользователей результатов научных разработок – физических лиц на рабочих местах.

В программу проверки входят вопросы выяснения принятого порядка финансирования непосредственных исполнителей работ, состояния бухгалтерского учета и отчетности, действенность системы внутреннего кон-

троля. В связи с этим работники обязаны знакомиться с материалами ревизий и проверок, проведенными вышестоящими органами либо вневедомственным контрольно-ревизионным органом, выяснить, какие были выявлены нарушения и приняты меры по устранению недостатков. Отсутствие каких-либо нарушений может сигнализировать о ненадежности, формализме в организации внутриведомственного финансового контроля.

Следует организовать встречные проверки у юридических и физических лиц о достоверности фактически выполненных научно-исследовательских работ, обоснованности перечисления бюджетных сумм, подтверждении фактических расходов исполнителя опытно-конструкторских работ, получении денежных сумм работниками творческих коллективов, подтверждении факта внедрения научно-исследовательских разработок на предприятиях.

При контроле над порядком формирования сметной стоимости НИР необходимо выборочным путем по 2-3 темам убедиться в реальности представленных данных, в наличии соответствующих первичных документов.

Следует выяснить, нет ли фактов, когда исполнителями, по сути, являются одни и те же лица, переключившиеся из одного договора в другой, «узурпировавшие» освоение бюджетных средств на научно-исследовательские работы, при этом, как правило, основное место работы их в головной организации, получившей государственный заказ по проблемной тематике на значительную сумму.

Злоумышленники от науки зачастую используют фирмы однодневки для обличивания бюджетных средств и последующим их присвоением. Контролеру следует выяснить, не являются ли такие предприятия обыкновенной «ширмой» с громким научным названием только на бумаге, без достаточных помещений, оборудования, станков, без постоянных штатных сотрудников для проведения экспериментов и научных работ.

Необходимо выявить, нет ли случаев оплаты бюджетными средствами работ, выполненных на базе государственных научных и учебных заведений, без оплаты по документам за аренду помещения, оборудования и эксплуатационных расходов; не числятся ли руководители и ответственные должностные лица в числе исполнителей научного заказа.

Проверяющие должны убедиться, нет ли практики увода бюджетных средств в два этапа:

- первый этап – передается определенной организации, предприятию находящейся в данном регионе;
- второй этап – последующее создание аналогичной структуры, но уже за пределами региона.

При этом и та и другая организация учреждены одними и теми же лицами, соответственно и исполнители одни и те же.

Приемы и методы контроля зависят от конкретного обследования, тематики и специфики научных изысканий, порядка распределения бюджетных средств между исполнителями, критерия выбора последних, состояния внутриведомственного контроля над расходованием бюджетных средств, состояния бухгалтерского учета и ряда других факторов. Все это является прерогативой ответственного лица за данное обследование.

При проверке следует выяснить и убедиться, обеспечена ли гласность предстоящих работ, какие средства массовой информации были задействованы, как задолго до распределения бюджетного финансирования; какие формы аукционов, конкурсов и иных форм были организованы среди

потенциальных исполнителей научно-исследовательских работ.

Следует иметь в виду, что отсутствие гласности, как показала ревизионная практика, развязывает полностью руки нечистоплотным чиновникам; позволяет по своему усмотрению, с учетом своих корыстных целей, в ущерб государству и обществу распределять финансовые средства. При этом устраняются условия реальной экономии бюджетных средств, исполнение научно-исследовательских работ за меньшие суммы, без снижения качества последних.

Закрытость и отсутствие гласности позволяют заинтересованным лицам, не без учета субъективных факторов, влиять на такие важные позиции, как:

- формирование направления и темы научно-исследовательских работ;
- регулирование размера финансирования и включение в список на утверждение распорядителям бюджетных средств;
- заключение соответствующих договоров, предусматривающих благоприятные условия для расхитителей;
- признание отдельных научных исследований в условиях постоянной недостаточности бюджетных средств «первоочередными» значимыми на текущий момент;
- регулирование финансирования по срокам и суммам при условиях общего недофинансирования других тем и направлений научно-исследовательских работ.

Проверяющим, следует выяснить, нет ли фактов когда для соисполнителей научных работ полностью закрыта информация о размерах бюджетного финансирования проводимых исследований и разработок под маркой коммерческой тайны.

Гласность должна быть доведена, на наш взгляд, до рядового исполнителя. Закрытость позволяет, в отдельных случаях ряду научных предприятий паразитировать за счет других, возлагая на других большую нагрузку с меньшей оплатой, прикрываясь дефицитом бюджета, недостаточностью финансирования и др. По сути, они становятся «вторыми» держателями бюджетных средств на научно-исследовательские работы, что приводит к негативным последствиям с точки зрения эффективности использования выделенных ассигнований.

Контролерам следует установить общую схему финансирования научно-исследовательских работ; выявить, нет ли порочной практики, когда осуществляется финансирование самих исполнителей указанных работ, что является, отнюдь не экономным расходованием бюджетных средств, как правило, освоение выделенных средств ведется «полностью» до рубля, без аналогичного результата внедрения в народное хозяйство. При этом, как показала практика, полностью отсутствуют какие-либо намерения рационального расходования бюджетных средств, скорее наоборот, развиваются иждивенческие наклонности в таких «творческих» коллективах.

Контролерам следует тщательно изучить возможности применения иных форм финансирования. Более перспективным является вариант, когда денежные средства направляются непосредственному потребителю научного продукта и результата разработок, за конкретный вклад в отрасль, хозяйственную деятельность предприятий и организаций, исключением являются общетеоретические проблемы и работы ведомственного масштаба.

Таким образом, изменение порядка финансирования позволит реально повлиять на научный прогресс, внедрить окончательную оплату после внедрения пользователем результатов научно-исследовательских работ в практику. При этом максимально устраняются условия для совершения фиктивных актов внедрения и «дутых бумажных» сумм так называемого экономического эффекта.

При проверке следует также определить состав исполнителей научных работ с таких позиций, как:

- отношение к государственной собственности;
- отношение к научно-исследовательской деятельности;
- состав учредителей;
- место расположения, и другие.

Проверяющим следует выявить, соответствуют ли указанные структуры статусу научных учреждений согласно федеральному и региональному законодательству, причастность проводимых ими работ и оказываемых услуг к научно-исследовательским и опытно-конструкторским, регистрируются ли они в общеустановленном порядке в соответствующих научно-технических центрах, оформляются ли надлежащим образом патенты, права и др.

Следует указать, какую долю в разработках принимают государственные учебные и научные заведения; нет ли откровенной «коммерциализации» научных работ, как по составу исполнителей, так и по суммам освоения бюджетных средств, проанализировать их в динамике за последние 2-3 года. В случае выявления возрастающей тенденции следует выяснить истинные причины происходящего. Такие обстоятельства являются достаточным основанием для включения этих организаций в планы последующих контрольных мероприятий (тематическую проверку или комплексную ревизию). Другим подобным обстоятельством является факт, когда научные исследования по региональным проблемам, касающимся деятельности исключительно края, особенной отрасли либо иной проблемы жизнедеятельности территории проводится сторонними организациями, расположенными далеко за пределами региона, «околонаучными» и коммерческими. Все это вызывает необходимость применения дополнительных контрольных мер по выявлению возможных фактов «обналичивания», «отмыва», и иных подобных незаконных операций с бюджетными средствами.

Проверяющим следует истребовать более подробные объяснения от ответственных лиц по вышеотмеченным фактам.

Необходимо выяснить, нет ли случаев, когда научными руководителями и исполнителями в государственных и коммерческих структурах являются одни и те же физические лица; нет ли таких разработок и исследований, полностью соответствующих основному профилю и целям государственных научных заведений, однако выполняются они под крышей явно коммерческих «псевдонаучных» структур.

Особое внимание следует уделить фактам наличия в списках исполнителей государственных служащих, близких по своим функциональным обязанностям к ведомству по определению тематики научных изысканий и вопросам финансирования последних. Здесь проверка проводится по двум аспектам:

- степень конкретного участия чиновников в научном творчестве, чем подтверждается тяга к этому после исполнения простых государственных обязанностей в течение ненормированного рабочего дня; имеется ли опыт научной практики, научных званий и степеней, иных обстоятельств;
- не является ли ряд представленных тем, не чем иным, как «закамуфлированными» служебными обязанностями либо целями и задачами возглавляемой и работающей в ней структуры (управление, отдел, сектор).

Следует проверить, нет ли фактов, когда и в научном составе, и в руководстве структурного подразделения внедряющего проект, утвержденный губернатором или мэром, присутствуют одни и те же физические лица, отвечающие за это направление по роду своей служебной деятельности.

Контролерам необходимо проанализировать список исполнителей, как часто они повторяются, общую сумму оплаты за финансовый год, нет ли в списках ближайших родственников, близких либо подчиненных им сотрудников; проверить, отличаются ли материальные вознаграждения последних от прочих исполнителей. Необходимо получить документальное подтверждение об их участии в виде отчет-

тов, актов; подробные объяснительные, подтверждения от соискателей других членов творческого коллектива, выявить за какие конкретно участки, вопросы и темы были ответственны привлеченные государственные служащие, отмечено ли это в планах календарных работ, присутствовали ли они на производственных совещаниях по промежуточным этапам работы, на оперативках, отмечены ли данные факты соответствующими протоколами и выписками.

Следует проверить, было ли выдано им задание, установлены ли сроки исполнения, какие научные разработки непосредственно оформлены и сданы научному руководителю финансируемой из бюджета темы.

В отдельных регионах, включение таких соисполнителей, без вышеперечисленного подтверждения, являются непременным условием для включения работ в перечень важных тем, для последующего авансирования, финансирования и приемке научно-исследовательских работ.

Для подтверждения научности представленных работ и изысканий, прежде всего, необходимо выявить:

- кто из должностных лиц ведомства осуществляет непосредственный текущий контроль над исполнением научно-исследовательских работ, в чем он проявляется, какие из подразделений курирует это направление, по сути;
- наличие на момент обследования прекращенных тем, тем, не давших экономического эффекта. Отсутствие таких фактов могут констатировать отсутствие должного контроля по этому направлению;
- имеются ли экспертизы и оценки независимых специалистов в данной области указанных работ.

Для выяснения этих вопросов необходимо оформить официальный запрос по избранным для проверки темам в ЦНТИ по разработанным формам. Главными целями запроса являются выявление возможного наличия подобных работ, по сути; получение в этом случае даты исполнения их, фактов внедрения конкретными предприятиями, оформление прав на интеллектуальную собственность. Одним из первоочередных вопросов обследования – установление признаков действительной научности, новизны и практической ценности, разработки.

Проверяющим следует выяснить, не допускаются ли факты изъятия из архива ранее выполненных научно-исследовательских работ, после «стирания пыли» и легкого «косметического» изменения в редакции и представления их для расхода бюджетных средств.

Проверяющие должны убедиться в обоснованности суммы затрат на научно-исследовательские работы по расчету договорной цены и фактически сложившейся. Отсутствие отклонений должно насторожить контролеров, поскольку это один из признаков регулирования отчета по освоению бюджетных средств, фактические затраты должны быть подтверждены первичными бухгалтерскими документами, которые должны быть проверены на предмет их фиктивности, обоснованности и законности оформления.

Следует тщательно проверить такие статьи расходов, как прочие выплаты сторонним организациям и закладываемая рентабельность.

Подлежит выяснению, соблюдаются ли действующие методические рекомендации по планированию, учету и калькулированию себестоимости научно-технической продукции.

В случае выплаты сторонними организациями более 50% от договорной цены следует выяснить, действительно ли такая необходимость существовала; чем это обусловлено на деле, имелась ли возможность выполнить научные исследования местными учеными. По сути, при таком варианте сторонняя организация из объекта освоения средств превращается в отдельный объект контроля.

Рассмотрим направления проверки таких организаций:

- где они «расквартированы»;
- не является ли это одним и тем же населенным пунктом;

- кем учреждены;
- кто числится в непосредственных исполнителях работ.

Следует убедиться, нет ли фактов распространенной практики, когда и в той, и в другой организации исполнители одни и те же лица, работающие под разными крышами, изначальной целью которых было присвоение большей части бюджетных средств этими «бумажными конторами», с непременным последующим присвоением предпринимателем или другим образом, для последующего обналичивания бюджетных средств.

При выявлении таких фактов движения бюджетных средств необходимо в установленном порядке довести их до сведения органов полиции для дальнейших совместных действий.

Литература

1. О противодействии коррупции [Электронный ресурс] : федер. закон от 25 дек. 2008 г. №273-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Национальный план противодействия коррупции [Электронный ресурс] : утв. Президентом РФ 31 июля 2008 г. Пр-1568. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. О мерах по противодействию коррупции [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от 19 мая 2008 г. №815. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010-2011 гг. [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от 13 апр. 2010 г. №460. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Бровкина Н.Д. Основы финансового контроля [Текст] : учеб. пособие / Н.Д. Бровкина. – М. : ИНФРА-М, 2010.
6. Мельник М.В. Контроль и ревизия [Текст] / М.В. Мельник. – М. : Экономист, 2007.
7. Степашин С.В. Государственный аудит и экономика будущего [Текст] / С.В. Степашин. – М. : Наука, 2008.

Ключевые слова

Государственный финансовый контроль; ревизия; коррупция; финансовые нарушения; контрольно-ревизионная служба; документальная проверка.

Салихов Забир Ахметсафаевич

РЕЦЕНЗИЯ

Статья посвящена актуальным, на сегодня, вопросам сохранности бюджетных средств направленных на научно-исследовательские работы. Определено место и роль государственного финансового контроля в антикоррупционной политике государства.

Даны основы организации контрольно-ревизионной работы в условиях коррупции. Показана сущность и особенности проведения контрольно-ревизионных мероприятий на данном этапе развития финансового контроля в стране.

Изложены этапы ревизионного процесса. Представлены способы противодействия коррупции в процессе осуществления государственного финансового контроля.

Разработаны методологические и методические основы организации контрольно-ревизионной работы в финансово-бюджетной сфере в условиях коррупции органов власти.

На основе собственного практического материала представлена методика планирования, организации и проведения ревизий сохранности денежных средств в сфере науки.

Подготовленная автором статья – это отдельное научное направление в период противостояния коррупции в финансово-бюджетной сфере. Представляет собой действительно практические рекомендации для контролеров-ревизоров министерств, ведомств и органов исполнительной власти. Несомненно, будет способствовать усилению обеспечения сохранности бюджетных средств.

Статья отвечает требованиям, предъявляемым к подобным изданиям, рекомендуется к печати.

Полисюк Г.Б., д.э.н., профессор кафедры «Бухгалтерский учет и аудит» Российского экономического университета

1.4. ANTICORRUPTION FINANCIAL CONTROL OF THE EXPENSE OF BUDGETARY FUNDS FOR RESEARCH EFFORT

Z.A. Salihov, D.E.S, Professor, Accounting and audit chair

All-Russian State Tax Academy of the Ministry of Finance of Russia

Article is devoted to the problems of the further modernization of public administration and it's such a constituent part, as a state financial control.

The article deals with problems of methodology of auditing work in accordance with the anticorruption policy of the state in the fiscal area of the country.

A method for carrying out control measures to ensure the safety of budget funds to research projects.

Literature

1. Federal Law of 25.12. 2008 №273-FZ «On Combating Corruption».
2. National Anticorruption Plan. Approved by the President of the Russian Federation of 31.07. 2008 Pr-1568.
3. Stepashin SV State Audit and Economy of the future. – Moscow: Science, 2008.
4. N.D. Brovkina, Fundamentals of Financial Control. Textbook. Moscow: INFRA-M, 2010.
5. M. Melnik. Control and audit, The Economist, 2007.
6. Presidential Decree of 19.05. 2008 №815 «On measures to combat corruption».
7. Presidential Decree of 13 April 2010 №460 «About the National Anti-Corruption Strategy and National Anti-Corruption Plan for 2010-2011».

Keywords

The state financial control; revision; corruption; financial violation; auditing service; documentary verification.