

Модернизация системы государственного финансового контроля в Казначействе России



Станислав Евгеньевич ПРОКОФЬЕВ,

заведующий кафедрой «Государственное и муниципальное управление» Финансового университета при Правительстве РФ, доктор экономических наук, профессор, заслуженный экономист Российской Федерации

В феврале 2016 года произошло важное для системы государственного финансового контроля событие.

В соответствии с указом Президента РФ от 2 февраля 2016 года № 41 была упразднена Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, а ее полномочия в части государственного финансово-бюджетного контроля переданы Федеральному казначейству. В условиях сокращения ревизионного аппарата, связанного с этой реорганизацией, перед Казначейством России встала задача не просто освоить новые полномочия, но выйти на некую синергию, то есть на приобретение нового качества в процессе реализации данной функции. Ключевые предложения о том, как в перспективе могла бы быть выстроена система финансового контроля страны с точки зрения Федерального казначейства, изложены в данной статье.

Как известно, в нашей стране на федеральном уровне функционирует двухуровневая система государственного финансового контроля. Внешний государственный финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений осуществляет Счетная палата РФ. Субъектный состав органов внутреннего финансового контроля представлен Федеральным казначейством и подразделениями внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита непосредственно главных распорядителей бюджетных средств, а также участников и неучастников бюджетного процесса. Полагаю, что модернизируемая система финансового контроля в Казначействе России в том числе должна базироваться на следующих основных элементах (рисунок 1):

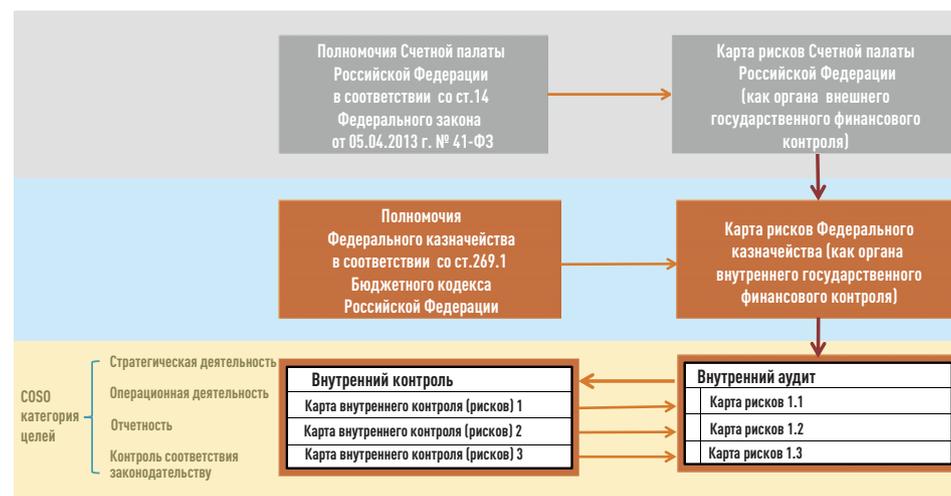
- риск-ориентированном подходе в части планирования и организации контрольно-надзорной деятельности;
- реализации преимущественно превентивных мероприятий, то есть на приоритете работы по предотвращению наступления контролируемых негативных событий по отношению к необходимости ликвидации их последствий;
- прозрачности процессов движения бюджетных средств по всей цепочке их прохождения;
- формировании перманентного, или непрерывного, контроля, который должен иметь систематичный характер, с учетом при этом результатов деятельности других контрольно-надзорных органов на основе единства соответствующих стандартов.

Если говорить о том, как ситуация выглядит сегодня, то нельзя не отметить, что контрольные органы, формируемые институтами законодательной, а также исполнительной власти РФ, контрольные и аудиторские службы главных распорядителей бюджетных средств функционируют и в некоторой степени реализуют перечисленные

Рисунок 1. Формируемая модель внутреннего государственного финансового контроля в Казначействе России



Рисунок 2. Возможная модель формирования карт рисков в сфере бюджетных правоотношений



принципы, но при этом используют разные стандарты и разные технологии. Как следствие, зачастую представляется сложным сопоставить результаты их контроля, сформировать статистику наступления тех или иных негативных событий, отталкиваясь от которой можно было бы, к примеру, формулировать универсальные риск-ориентированные подходы по определению приоритетных объектов контроля и (или) определить комплексы мер по предотвращению (сокращению) вероятности появления таких ситуаций. Поэтому информационное взаимодействие между институтами внешнего и внутреннего государственного финансового контроля, а также внутреннего финансового аудита, направленное на выстраи-

вание единой контрольной системы и среды, должно стать важнейшим элементом совместной работы соответствующих органов.

Отправная точка

Полагаю, что в процессе реализации принципа системного взаимодействия необходимо в значительной степени опираться на результаты деятельности ведомственного внутреннего финансового контроля и аудита. Именно соответствующими институтами должны быть определены подходы по предупреждению наступления негативных событий, в том числе при формулировании на основе выработанной Минфином России единой методологии правил и стандартов к организации контроля за досто-

Рисунок 3. Функционирование систем управления рисками



верностью и правильностью учета и отчетности.

На рисунке 2 проиллюстрированы в концептуальном виде принципы COSO¹, применяемые при формировании карт рисков наступления негативных событий. Выстроенная по международным стандартам логика предполагает сначала формирование реестров рисков, потом составление на их основе карт рисков, а затем ранжирование по каждой соответствующей карте всех рисков по двум направлениям: вероятности их наступления и масштабам возможных последствий. Полагаю, что эти карты рисков на всех уровнях государственного финансового контроля и аудита должны быть взаимосвязаны и формироваться по принципу top-down, то есть «сверху вниз».

Верхний уровень образуют риски, определяемые субъектами внешнего государственного финансового контроля. Так, например, Счетной палатой РФ могла бы быть сформирована агрегированная карта рисков, распределенных по таким группам, как «недоста-

верность бухгалтерской отчетности», «наличие и рост дебиторской задолженности», «проблемы государственных инвестиций» и т. п. Далее те позиции, которые сформулированы высшим органом государственного финансового контроля, могли бы быть еще более детализированы органом внутреннего государственного финансового контроля, то есть Казначейством России, и (в рамках реализации ведомственного финансового контроля и аудита) конкретизированы применительно к специфике конкретных ГРБС. Так, к примеру, Федеральное казначейство могло бы определить составные элементы укрупненных групп рисков: недостатки в учетной политике, конкретные ошибки в учете, вопросы рационального авансирования, работы с дебиторской задолженностью и так далее. А уже органы внутреннего контроля и внутреннего аудита главных распорядителей бюджетных средств могли бы выявлять и добавлять остаточные риски в соответствующих сферах и таким же образом их ранжировать в зависимости от вероятности наступления негативных последствий с тем, чтобы руководство данных ГРБС могло бы этими рисками системно управлять.

Полагаю важным соблюдение системного подхода к формированию карт рисков в соответствии с четырьмя основными целями:

- стратегической целью, которая зависит от миссии того или иного ГРБС;
- операционной целью, которая включает в себя решение вопросов эффективности и результативности деятельности соответствующих ГРБС;
- целью, связанной с контролем своевременности формирования отчетности и ее достоверности;
- целью, связанной с контролем соблюдения законодательства.

Полагаю, что подобная общая логика подходов COSO, которая успешно зарекомендовала себя в государственном секторе экономики за рубежом, была бы вполне применима к организации работы непрерывной системы внешнего и внутреннего государственного финансового контроля и в нашей стране.

Система управления рисками

Процесс управления рисками предлагается выстроить в первую очередь на основе известного подхода в сфере менеджмента — принципа отклонения. Каждый вид рисков, безусловно, имеет свой максимально приемлемый уровень, определяемый как руководством соответствующих ГРБС, так и субъектами внешнего и внутреннего государственного финансового контроля. Процесс выявления отклонений — это определение контрольно-надзорными органами степени отклонения уровня риска от приемлемого. Как только в том или ином ведомстве или учреждении определенный вид риска превышает приемлемые уровни, степень подобного превышения должна быть своевременно выявлена и определены превентивные (планово-предупредительные) мероприятия по ее снижению до максимально приемлемого уровня (рисунок 3).

Основой для формирования процесса управления рисками могли бы стать единый для всего госсектора классификатор рисков, а также единые стандарты орга-

¹ COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) — частная организация, созданная в 1985 году в США, формирующая рекомендации для государственного и корпоративного руководства по важнейшим аспектам организационного управления, деловой этики, финансовой отчетности, внутреннего контроля, управления рисками компаний и противодействия мошенничеству.

низации контрольных мероприятий и реализации мер по их итогам. Сегодня классификатор выявляемых нарушений есть в Счетной палате РФ, существуют его аналоги в Казначействе России и во многих ведомствах, но интегрированной системы систематизации и классификации рисков и нарушений в финансово-бюджетной сфере эти документы не образуют. Поэтому сегодня важным элементом взаимодействия Федерального казначейства, например, со Счетной палатой РФ является создание (на основе ее классификатора нарушений) интегрированного классификатора рисков в соответствующей сфере деятельности. После завершения этой работы полагаю необходимым обсудить его с научно-экспертным сообществом и представителями органов внутреннего финансового контроля (внутреннего финансового аудита) ГРБС и инкорпорировать в него те риски и нарушения, которые выявляются ими. Это требуется для того, чтобы сделать данный инструмент, с одной стороны, достаточно агрегированным, с другой — в определенной степени детализированным.

Еще одно направление рекомендуемого взаимодействия Федерального казначейства со Счетной палатой РФ — это гармонизация

стандартов подготовки и проведения контрольных мероприятий и впоследствии выработка правил взаимного признания их результатов на основе единых стандартов. В перспективе это, в частности, позволит органу внешнего государственного финансового контроля в значительно большей степени оперировать в своей работе результатами проверок, проведенных Казначейством России. Это может быть необходимым и для того, чтобы исключить дублирование при проведении контрольных мероприятий в отношении одних и тех же ГРБС и принимать совместные решения по формированию планов проверок, а также координировать взаимные усилия при подведении их итогов. Далее в статье приводятся примеры некоторых возможных мероприятий стратегического характера по снижению вероятности наступления и (или) минимизации негативных последствий в случаях их проявления в разрезе отдельных важных рисков общефедерального уровня.

Недоверность отчетности

В **таблице** фрагментарно представлен пример карты рисков, которая могла бы быть составлена Федеральным казначейством. При этом в таблице частично приведены

именно те риски, которые сформулированы исходя из заключений Счетной палаты РФ на годовой отчет Правительства РФ об исполнении федерального бюджета за 2014–2015 годы и материалов собственных проверок Казначейства России. К примеру, как в перспективе можно было бы управлять риском недостоверности бюджетной отчетности? Начиная с 2017 года в государственной интегрированной информационной системе (ГИИС) «Электронный бюджет» начат процесс формирования и приема бюджетной отчетности в подсистеме «Бюджетный учет и отчетность» с проведением соответствующих автоматизированных контролей. А если впоследствии функция по ведению бухгалтерского учета и формирования отчетности всех ГРБС частично или полностью будет передана Федеральному казначейству, то это позволит в значительной мере нивелировать риски несвоевременности предоставления и недостоверности отчетности, повысив тем самым уровень ее качества, и существенно сократить бюджетные расходы на выполнение данной государственной функции.

Дебиторская задолженность

Для того чтобы минимизировать риски возникновения и роста дебиторской задолженности, необ-

Таблица. Пример карты рисков в бюджетной сфере

Бюджетный риск	Вероятность возникновения	Значимость	Меры реагирования
Недостоверность бюджетной отчетности	Высокая	Высокая	Автоматический контроль показателей бюджетной отчетности в ГИИС «Электронный бюджет»
Значительный уровень дебиторской задолженности по расходам федерального бюджета	Высокая	Высокая	Предоставление средств из федерального бюджета в сумме фактической потребности, казначейский аккредитив
Значительный уровень кредиторской задолженности по расходам федерального бюджета	Высокая	Высокая	Казначейское сопровождение государственных контрактов, договоров и соглашений о предоставлении целевых средств из федерального бюджета
Недостижение целей предоставления средств из федерального бюджета	Высокая	Высокая	Казначейское сопровождение, расширенное казначейское сопровождение договоров и соглашений о предоставлении целевых средств из федерального бюджета
Неэффективность систем внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля	Высокая	Высокая	Формирование карт рисков органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, их взаимосвязь по уровням контроля
Риск закупки товаров, работ и услуг, не соответствующих обоснованиям бюджетных ассигнований (ОБАС)	Высокая	Высокая	Контроль, предусмотренный ч. 5 ст. 99 Федерального закона № 44-ФЗ, в Единой информационной системе Федеральной контрактной системы (ЕИС ФКС)

ходимо в первую очередь существенно изменить систему управления авансами. Минфин России совместно с Федеральным казначейством уже активно реализует механизмы, которые предполагают выдачу денежных средств из федерального бюджета в режиме «под потребность». В рамках реализации этой задачи в 2014–2016 годах уже было переведено на использование соответствующих механизмов большинство межбюджетных трансфертов, предоставляемых субъектам РФ за счет средств федерального бюджета. Также в 2015–2016 годах была внедрена технология так называемого простого казначейского сопровождения государственных контрактов, предполагающих выплаты авансов по ним свыше определенного уровня, установленного законодательством.

В процессе использования такого инструментария, как казначейское сопровождение государственных контрактов, специалистами Казначейства России производится санкционирование осуществления соответствующих расходов на всех этапах кооперации и осуществляются некассовые (документарные) операции (квазидокументарное инкассо) между счетами по цепочке соисполнителей (подрядчиков и субподрядчиков), открытыми в Федеральном казначействе. Реаль-

соисполнителей государственных контрактов.

Логичным продолжением развития системы выплат бюджетных средств в режиме «под потребность» представляется активное внедрение в текущем году нового инструмента — так называемого казначейского аккредитива. Этот инструмент был отработан в 2016 году в режиме пилотирования с Минпромторгом России, государственными корпорациями «Росатом» и «Роскосмос». В рамках данного механизма предусматривается технология безотзывного гарантированного аккредитива, которая представляет собой документарную безденежную операцию, позволяющую «забронировать» в Казначействе России положенные средства из бюджета для того, чтобы выделить их конечному потребителю в момент возникновения у него подтвержденной в процессе санкционирования соответствующей потребности.

Кредиторская задолженность

Одним из предполагаемых к реализации инструментов снижения кредиторской задолженности федерального бюджета является внедрение расширенного казначейского сопровождения госконтрактов. На состоявшемся в конце 2016 года совещании

отмечен положительный эффект данного механизма, и уже принято решение о расширении сферы его применения.

В рамках реализации этого процесса предполагается, что наряду с применением модели простого казначейского сопровождения с сохранением всех соответствующих алгоритмов в нее будет инкорпорирован метод выборочной проверки, предусматривающий непосредственный выход контролеров Казначейства России для анализа фактического наличия поставленной продукции и (или) оказанных услуг. При этом принципиально важно, что данное интегрированное контрольное мероприятие, включающее как документарные проверки, так и элементы фактического контроля (с возможностью проведения процедур встречных проверок соответствующих хозяйствующих субъектов на различных этапах их кооперации в процессе исполнения государственных контрактов), должно быть реализовано до момента проведения соответствующих кассовых выплат со счетов, открытых в Казначействе России. Тем самым будет усиливаться принцип превентивности процесса контроля, упоминавшийся ранее как базовый при модернизации системы государственного финансового контроля.

В связи с достаточно большим объемом предполагаемых контрольных мероприятий и их высокой сложностью представляется целесообразным проведение процесса пилотного внедрения нового механизма на ряде объектов, определяемым Правительством России, в том числе для формирования соответствующей нормативно-правовой базы. При этом масштабирование механизма расширенного казначейского сопровождения госконтрактов на федеральном уровне можно было бы осуществлять в течение 2018 года.

Очень распространенным видом нарушений, влекущим за собой необоснованный рост кредиторской задолженности федерального бюджета,

Продолжением развития системы выплат бюджетных средств в режиме «под потребность» представляется активное внедрение в текущем году нового инструмента — так называемого казначейского аккредитива

ные кассовые расходы, сопряженные с фактами перечисления Казначейством России бюджетных средств, возникают в момент формирования необходимых потребностей непосредственно у конечных бенефициаров в иерархии

у Президента Российской Федерации **В. В. Путина** по итогам исполнения его поручений, прозвучавших в Послании Федеральному собранию РФ на соответствующий период, была затронута тема казначейского сопровождения. Был

является избыточная контрактация лимитов бюджетных обязательств, то есть заключение государственных контрактов на суммы, превышающие их объем. До недавнего времени Казначейство России использовало вариант мягкого контроля — выявляло такие факты применительно к конкретному бюджетополучателю и сообщало о них главному распорядителю бюджетных средств. Как показала практика, данная система управления рисками не являлась в полной мере эффективной, соответствующие недопустимо высокие риски сохранялись. В текущем году была начата реализация новой модели сквозного контроля увязки лимитов бюджетных обязательств с закупочными процедурами, то есть бюджетный и закупочный процессы были фактически интегрированы. Теперь планы закупок автоматически контролируются на соответствие планам-графикам, извещения о проведении конкретных тендерных процедур — на соответствие планам и планам-графикам закупок, а также проводится проверка на соответствие свободным лимитам бюджетных обязательств. При этом в момент размещения тендерных извещений те лимиты бюджетных обязательств, которые составляют начальную (максимальную) стоимость контракта, автоматически блокируются до завершения закупочной процедуры, как принимаемые обязательства. После завершения закупочной процедуры, если фактическая стоимость закупки сложится ниже начальной (максимальной) цены контракта, высвобождаемые лимиты бюджетных обязательств (ЛБО), как часть принимаемых обязательств участника бюджетного процесса, будут автоматически увеличивать его свободные ЛБО.

Внедрение в 2017 году подобной автоматизированной функциональности в ГИИС «Электронный бюджет» также должно усилить предупредительный характер контроля клиентов со стороны Федерального казначейства. При этом проблема недопущения роста субсидиарной финансовой ответственности феде-

Рисунок 4. Контрольные комиссии Федерального казначейства: цели и задачи



Количество мероприятий по плану контрольной деятельности Федерального казначейства		Количество проведенных контрольных комиссий	Предписания, вынесенные по итогам проверок		Представления, вынесенные по итогам проверок		Вынесено бюджетных мер принуждения		Возвращено в добровольном порядке в доход федерального бюджета, млн руб.
Плановые	Внеплановые		Кол-во	Сумма, млн руб.	Кол-во	Сумма, млн руб.	Кол-во	Сумма, млн руб.	
81	29	27	413	19 245,50	1482	175 263,10	34	21 553,90	9397,50

рального бюджета по сверхлимитным обязательствам участников бюджетного процесса и соответствующего роста кредиторской задолженности будет в полной мере решена.

Риски потенциальной коррупциогенности

Взяв за основу опыт Счетной палаты России, Казначейство России сформировало технологию, которая, как представляется, также сможет в значительной мере минимизировать еще один блок рисков: риск потенциальной коррупциогенности системы контроля и риск недостаточной профессиональной компетентности самих контролеров. В этих целях в центральном аппарате и каждом территориальном органе Федерального казначейства (ТОФК) были созданы контрольные комиссии, на которых рассматриваются результаты всех контрольных мероприятий перед принятием руководством ведомства или ТОФК соответствующих процессуальных решений. Что очень важно, на заседаниях этих контрольных комиссий приглашаются представители объектов контроля, а в дальнейшем, полагаю, было бы целесообразно приглашать и специалистов внутреннего финансового контроля

и внутреннего финансового аудита проверенных учреждений (организаций). Это даст представителям объекта проверки возможность при необходимости представлять дополнительные документы и объяснения, которые по каким-то причинам не были своевременно учтены контролерами, для того чтобы можно было бы их объективно и всерьез рассмотреть до этапа вынесения процессуального решения.

В прошлом году контрольные комиссии Федерального казначейства подтвердили необходимость возмещения в бюджет средств остатков в сумме свыше 21,6 миллиарда рублей, потраченных с различными нарушениями. В том числе свыше 9,4 миллиарда рублей было возмещено проверенными организациями добровольно (рисунок 4). Такой высокий процент добровольного возмещения свидетельствует, в частности, о том, что руководство проверенных министерств и ведомств правильно реагирует на принимаемые по результатам проведенных контрольных мероприятий решения и понимает суть выявленных нарушений. А значит, есть основания надеяться, что подобные негативные явления не повторятся впредь.