

Подходы к формированию модели государственного финансового контроля в Российской Федерации



Эли Абубакарович ИСАЕВ,
заместитель руководителя Федерального казначейства

В данной статье рассмотрены вопросы функционирования государственного финансового контроля в Российской Федерации и подходы к дальнейшему его совершенствованию в рамках единой модели государственного финансового контроля.

Проблемы функционирования финансового контроля в РФ

Федеральное казначейство начиная с 2016 года является федеральным органом исполнительной власти, наделенным как контрольными полномочиями в отношении использования предоставленных из федерального бюджета средств, так и полномочиями по проведению анализа в отношении внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита, а также бюджетных полномочий органов контроля субъектов РФ и муниципальных образований.

В ходе реализации данных полномочий Казначейством России идентифицирован целый ряд проблемных вопросов функционирования действующей модели финансового контроля в Российской Федерации. Это и существенное количество органов контроля: внешний и внутренний финансовый контроль на государственном и муниципальном уровнях, внутриведомственный контроль и аудит в различных сферах — от финансов до закупок и контроля функциональной деятельности. Контрольные полномочия этих органов схожи, что, соответственно, создает излишнюю нагрузку как на объекты, так и на субъекты контроля. Также растут и затраты финансовых, материальных и трудовых ресурсов на осуществление контрольных мероприятий и обеспечение их проведения на объектах контроля. Кроме того, на сегодняшний день в Российской Федерации отсутствуют единые правила, стандарты и методология, применяемые органами контроля всех уровней, что ведет к различной практике осуществления контроля и реализации его результатов.

Таким образом, назрела необходимость обеспечения взаимосвязей, координации и организации эффективного взаимодействия при осуществлении контрольной деятельности между органами государственного финансового контроля, главными распорядителями бюджетных средств и иных участников бюджетного процесса на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации, для чего представляется целесообразным создание единой модели государственного финансового контроля. В этой связи в 2017 году Федеральным казначейством как федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осу-

ществление внутреннего государственного финансового контроля, совместно с Главным контрольным управлением города Москвы как органом внутреннего государственного контроля субъекта РФ разработаны подходы к формированию модели внутреннего государственного финансового контроля, раскрытию которых и посвящена настоящая статья.

Построение единой вертикали контроля

Основной акцент при осуществлении государственного (муниципального) финансового контроля, по мнению Федерального казначейства, должен быть сделан на минимизацию рисков совершения нарушений в бюджетной сфере и предотвращение нанесения ущерба государству. Соответственно, формируемая модель государственного финансового контроля должна обеспечивать на всех уровнях бюджетной системы своевременное выявление рисков совершения нарушений законодательства и их устранение, а также позволять эффек-

тивно управлять бюджетными рисками. Для этого должен быть организован эффективный обмен информацией о результатах контроля и рисках, выявляемых в финансово-бюджетной сфере, а также о принимаемых мерах по их минимизации (рисунок 1).

Исходя из поставленных целей модель государственного финансового контроля на федеральном уровне должна обеспечивать взаимодействие Счетной палаты РФ как высшего органа внешнего государственного аудита, осуществляющего внешний государственный аудит, Федерального казначейства как органа внутреннего государственного финансового контроля, главных распорядителей бюджетных средств, осуществляющих внутренний финансовый контроль и внутренний финансовый аудит, и иных объектов контроля в финансово-бюджетной сфере, перечисленных на рисунке 1. В настоящее время органы внешнего и внутреннего государственного и муниципального финансового контроля

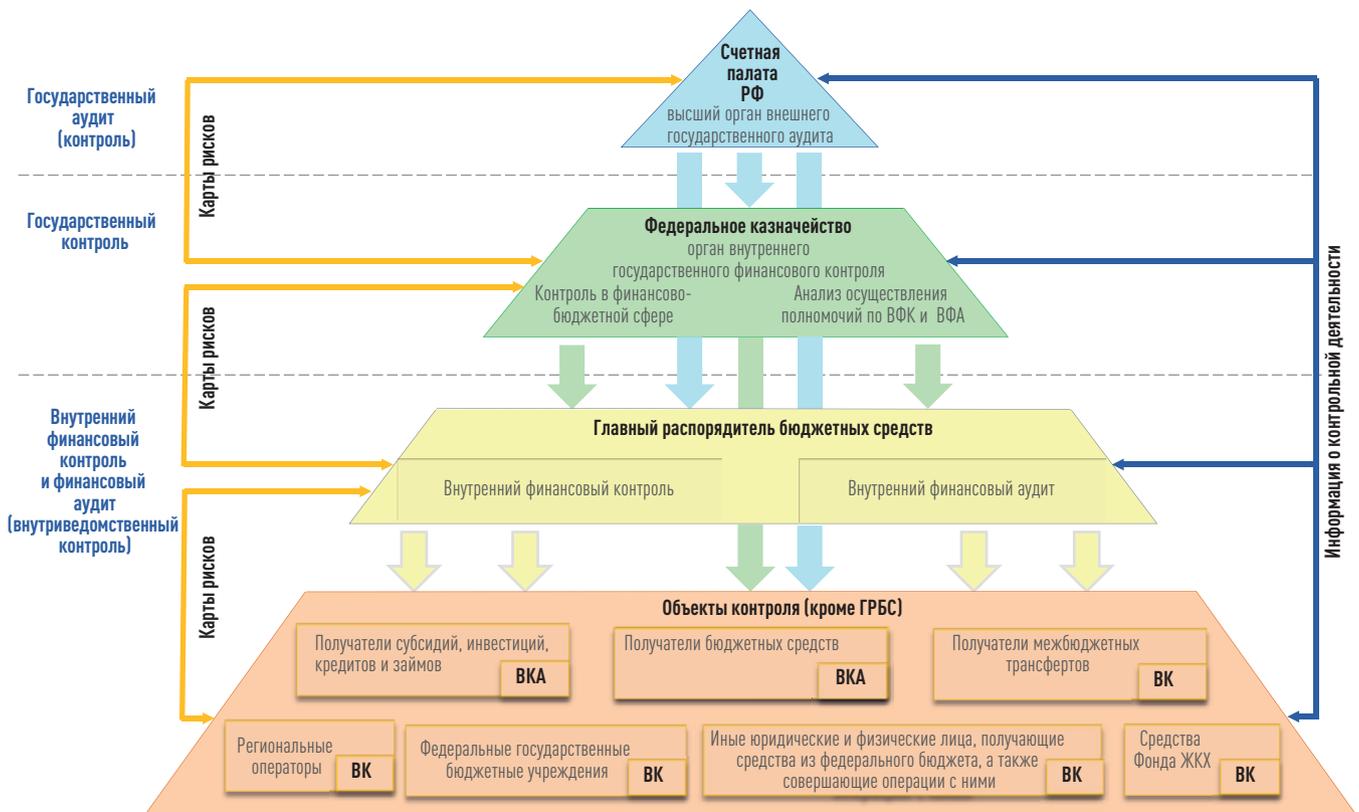
функционируют независимо друг от друга и не образуют единой «контрольной вертикали», хотя очевидны взаимосвязи между ними, позволяющие рассматривать их в рамках единой системы.

Взаимодействие между всеми органами государственного финансового контроля, а также главными распорядителями бюджетных средств должно осуществляться с учетом необходимости обмена следующей информацией:

- о планируемых контрольных мероприятиях в целях исключения их дублирования;
- о результатах контрольных мероприятий, в том числе о принятых мерах реагирования и привлечении к административной ответственности;
- об идентифицированных рисках совершения нарушений или отклонения от установленных стандартов и правил в формате карт рисков.

В настоящее время реализован обмен информацией о результатах контроля между Счетной палатой РФ и кон-

Рисунок 1. Модель осуществления государственного финансового контроля в РФ (федеральный уровень)



- снижение контрольной нагрузки;
- возможность автоматизации сервисов по управлению рисками;
- организация обратной связи с клиентами.

трольно-счетными органами через государственную информационную систему «Официальный сайт Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" для размещения информации об осуществлении государственного (муниципального) финансового аудита (контроля) в сфере бюджетных правоотношений» (ГИС ЕСГФК). Органы Федерального казначейства начиная с 2016 года также размещают информацию о результатах контрольных мероприятий в ГИС ЕСГФК.

Между Федеральным казначейством и органами внутреннего государственного финансового контроля субъектов РФ

ДЛЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ КОНТРОЛЯ ЦЕЛЕСООБРАЗНО ОРГАНИЗОВАТЬ ОБМЕН ИНФОРМАЦИЕЙ О РЕЗУЛЬТАТАХ КОНТРОЛЬНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ НА ВСЕХ УРОВНЯХ

также осуществляется взаимодействие в рамках осуществления Казначейством России анализа исполнения бюджетных полномочий органов контроля. По результатам анализа органы контроля получают предложения и рекомендации по совершенствованию их деятельности. Кроме того, территориальными органами Федерального казначейства заключены соглашения об информационном взаимодействии с контрольно-счетными органами субъектов РФ, а также со значительным числом контрольно-счетных органов муниципальных образований, предметом которых является обмен информацией при осуществлении контроля за соблюдением требований бюджетного законодательства Российской Федерации и соответствующих субъектов РФ.

Также необходимо отметить, что осуществление эффективного финансового контроля невозможно без качественного взаимодействия органов государственного (муниципального) финансового контроля с главными распорядителями бюджетных средств. Помимо осуществления контрольных мероприятий Казначейство России и органы внутреннего государственного финансового контроля

субъектов РФ проводят в отношении главных администраторов средств соответствующего бюджета анализ осуществления внутреннего финансового контроля и аудита. В рамках этого механизма реализуется возможность для внедрения единых с внутренним государственным финансовым контролем принципов и методов осуществления контрольной деятельности.

Очевидно, что для повышения эффективности контроля целесообразно организовать и обмен информацией о результатах контрольных мероприятий на всех уровнях, что также создаст условия для взаимного признания ор-

ганами контроля результатов контрольной деятельности друг друга и снизит ресурсные затраты на контрольную деятельность. В составе такой информации, например, может быть обмен информацией о выявляемых рисках в финансово-бюджетной сфере в целях обеспечения риск-ориентированного подхода к контрольной деятельности, а также реализации инструментов предупреждения нарушений.

Унифицировать контроль

Перспективной задачей для совершенствования модели государственного финансового контроля является повышение степени вовлеченности объектов контроля в контрольную деятельность в финансово-бюджетной сфере. С одной стороны, и Федеральное казначейство, и органы внутреннего государственного финансового контроля субъектов РФ выходят на проверки в объекты контроля, использующие предоставленные из соответствующего бюджета средства. Но с другой стороны, главные администраторы бюджетных средств должны также повышать эффективность контроля в отношении своих подведомственных объектов. В том числе

представляется необходимым развитие главными администраторами бюджетных средств систем внутреннего контроля, позволяющих не столько выявлять, сколько предотвращать нарушения и недостатки в их деятельности.

В целом меры по развитию модели государственного финансового контроля должны быть направлены на:

- унификацию подходов к осуществлению внутреннего государственного финансового контроля деятельности неучастников бюджетного процесса, а также усиление правовых основ его реализации;
- закрепление с учетом специфики правового статуса каждого из неучастников бюджетного процесса целей, задач, принципов, методов, форм контроля за их деятельностью.

Необходимо отметить, что на сегодняшний день уже недостаточно просто установить факт нарушения по результатам проверок и начислить штраф. Необходимо сделать так, чтобы эти нарушения вообще не возникали. Возможность контроля потенциальных негативных событий в целях их своевременного выявления и предотвращения достигается за счет непрерывного процесса управления рисками. Для того чтобы сделать этот процесс максимально эффективным, необходимо, чтобы он обеспечивался на всех уровнях системы государственного управления.

Сегодня система государственного финансового контроля включает в себя органы внешнего и внутреннего государственного и муниципального финансового контроля, а также системы внутриведомственного контроля и аудита главных администраторов и администраторов бюджетных средств. При этом каждый из этих органов использует свою собственную модель управления рисками. Требуется гармонизировать подходы к осуществлению финансового контроля на всех его уровнях и разработать унифицированную модель риск-ориентированного контроля в единой иерархической системе. На каждом уровне контроля должна быть сформирована карта рисков, в которой для каждого риска будут отображаться значимость и вероятность его наступления. При этом карты рисков должны быть

взаимосвязаны между собой и учитывать более верхнеуровневые риски, определенные органами государственного финансового контроля по вертикали (рисунок 2).

Так, в карте рисков Счетной палаты РФ как высшего органа государственного аудита (контроля) должны быть предусмотрены укрупненные риски нижестоящих органов контроля. Тогда как уже на следующих уровнях контроля эти риски должны быть более детализированы с учетом соответствующих полномочий контрольных органов. Таким образом, чем ниже по уровню управления находится организация, тем более детальная карта рисков должна у нее сформироваться и тем большим количеством рисков она должна управлять. Предлагаемый подход позволит обеспечить эффективное управление рисками на всех уровнях системы государственного управления в целях предупреждения возникновения бюджетных правонарушений, в том числе за счет направленности контрольной деятельности на решение конкретных задач в каждом временном периоде.

Логически завершенная модель финконтроля

Казначейство России как контрольный орган реализует целый ряд мероприятий по предупреждению нарушений в финансово-бюджетной сфере и увеличению вовлеченности объектов контроля в контрольную деятельность.

С учетом схожести предметов и целей государственного финансового контроля и внутриведомственного контроля представляется положительной практика информирования главных распорядителей бюджетных средств о выявляемых нарушениях требований нормативных правовых актов Российской Федерации, то есть внедрение мер по профилактике правонарушений.

В рамках этой практики в адрес главных распорядителей бюджетных средств Казначейство России направляет обзоры, содержащие сведения о фактах выявляемых нарушений. Сведения о нарушениях, изложенные в обзорах, должны быть проанализированы и оценены главными распорядителями в части соотношения полномочий и вопросов деятельности ГРБС, являющихся предметом внутреннего контроля, нарушениям, установленным в деятельности иных объектов контроля. В целях реализации риск-ориентированного подхода к планированию внутреннего контроля и внутреннего аудита результаты идентификации выявленных нарушений, содержащиеся в обзорах, главным распорядителям бюджетных средств целесообразно учитывать при организации и осуществлении деятельности по внутреннему контролю и внутреннему аудиту.

По аналогии с обсуждаемым в настоящее время взаимным признанием органами финансового контроля результатов контроля друг друга представляется целесообразным рассмотреть

также вопрос о признании органами государственного финансового контроля результатов работы внутриведомственного контроля в случае повышения его оценки в рамках анализа осуществления внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита, проводимого Федеральным казначейством, органами государственного (муниципального) финансового контроля, являющимися органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов РФ (местных администраций). Таким образом, мы получим логически завершенную модель государственного финансового контроля, включающую абсолютно все органы финансового контроля — от высшего органа государственного аудита до органов внутреннего финансового контроля учреждений и организаций, использующих бюджетные средства, осуществляющих свою деятельность как единый слаженный механизм на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации. Реализация данной модели позволит значительно повысить эффективность контроля за использованием бюджетных средств, в том числе за счет исключения избыточного и дублирующего контроля, обеспечения единой направленности деятельности всех контрольных органов, а также оптимизации расходов на осуществление контрольной деятельности ресурсов и сокращения нагрузки на объекты контроля в финансово-бюджетной сфере.

Рисунок 2. Риск-ориентированный подход к осуществлению государственного финансового контроля

