АЛЕКСАНДР ДЕМИДОВ

«Родовая функция» Федерального казначейства

Россия вступила в непростой период экономического развития. Страна должна научиться жить в новых реалиях, обеспечивать приоритетное и оптимальное расходование бюджета, повысить качество государственного управления. Важнейшим инструментом достижения этих целей является правильно построенная и хорошо функционирующая система государственного контроля и аудита, которая, в свою очередь, также требует совершенствования.

Государственный финансовый контроль — это «родовая функция», закрепленная за Федеральным казначейством и действующей редакцией Бюджетного кодекса, а также постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 года № 703 «О Федеральном казначействе».

В сфере государственного финансового контроля Казначейство России имеет «бинарный статус». С одной стороны, это орган внутреннего контроля Правительства, одновременно являющийся органом внешнего контроля для учреждений, открывающих счета в казначейских органах. С другой стороны, это федеральный орган исполнительной власти, имеющий разветвленную сеть, качественное управление которой невозможно без обеспечения обратной связи по результатам реализации принятых управленческих решений. Для этого в Казначействе создана и функционирует система внутреннего контроля и аудита за подведомственной сетью.

В последние годы у Казначейства России появилось еще одно полномочие, которое тоже имеет отношение к контролю – функция оператора важнейших государственных информационных систем. Поэтому в рамках рассматриваемой темы остановимся на четырех основных вопросах.

1
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА, ОБЕСПЕЧИВАЮЩАЯ УСЛОВИЯ ДЛЯ ОБЩЕСТВЕННОГО И ДРУГИХ ВИДОВ КОНТРОЛЯ

Как показывает опыт – и международный, и отечественный – самым эффективным является общественный контроль. Для его осуществления государство через соответствующие органы государственной власти должно обеспечить открытость и прозрачность всей своей деятельности, в том числе и всего бюджетного процесса – от составления бюджета до отчета об исполнении и результатах внешнего аудита. Информационная открытость и прозрачность достигается через общероссийские государственные информационные системы — порталы.

Наиболее известный из них – zakupki.gov.ru – функционирует с 1 января 2011 года. Он позволяет обеспечить максимальную прозрачность закупочного процесса, отслеживать нарушения в этой сфере, в том числе связанные с неэффективностью использования бюджетных средств, проводить мониторинг закупок. За весь период работы этого портала на нем была размещена информация об 11,7 млн кон-

АЛЕКСАНДР ДЕМИДОВ – заместитель руководителя Федерального казначейства (109097, Москва, ул. Ильинка, 7), действительный государственный советник Российской Федерации 2-го класса, доктор экономических наук, заслуженный экономист Российской Федерации. E-mail: mgs@migsu.ru

Аннотация: Автор рассматривает «родовую функцию» Федерального казначейства – государственный финансовый контроль. Отмечается, что самым эффективным является общественный контроль, обеспечить который можно за счет открытости и прозрачности деятельности органов государственной власти и управления. Особое значение в этом вопросе приобретает прозрачность бюджетного процесса – от составления бюджета до отчета об исполнении и результатах внешнего аудита. Федеральное казначейство, являясь оператором государственных информационных систем, обеспечивает доступ к информации об эффективности использования бюджетных средств. Особое значение приобретает метод риск-ориентированного контроля, что позволит сократить неэффективные расходы. Однако, по мнению автора, в отрасли существует и ряд проблемных вопросов, требующих дальнейшей проработки. Предложенные в статье меры позволят обеспечить единство методологии, повысить эффективность самой контрольно-аудиторской деятельности за счет оптимального количества контролеров и аудиторов.

Ключевые слова: государственный финансовый контроль, аудит, Федеральное казначейство, Бюджетный кодекс, эффективное расходование средств.

трактов на общую сумму 22,1 трлн руб. Разница между начальной ценой контрактов и фактической ценой заключения контрактов за период с 1 января 2011 года по 1 января 2015 года составила 1,2 трлн руб. В 2014 году на портале размещено 2,6 млн контрактов на сумму 5,22 трлн рублей. Разница цен контрактов за 2014 год составила 266,4 млрд рублей.

Следующий информационный ресурс – это Официальный сайт для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях – bus.gov.ru. Он начал свою работу 1 января 2012 года. Целью создания этого портала является повышение открытости и доступности информации о государственных и муниципальных учреждениях, их деятельности и имуществе. Сегодня на этом портале зарегистрировано 174 тысячи учреждений всех уровней публично-правовых образований, из них – 9,5 тысяч учреждений федерального уровня.

Федеральное казначейство как оператор этого портала проводит регулярный мониторинг размещенной информации. Так, в прошлом году из общего количества федеральных учреждений только 36% разместили государственное задание. Получается, что публично-правовые образования предоставляют учреждениям субсидии без государственных заданий. В этой связи на федеральном уровне было принято решение о доведении, начиная с 2015 года, субсидий федеральным бюджетным учреждениям только после размещения ими государственного задания на портале и информации о соглашении в соответствующем реестре.

Еще один информационный ресурс – это Единый портал бюджетной системы (budget.gov.ru). Он предназначен для размещения информации о финансово-хозяйственной деятельности всех публично-правовых образований, вплоть до каждого поселения. В этом году открытая часть портала будет введена в промышленную эксплуатацию.

Отметим, что такого рода портальные решения позволяют обществу понять, что происходит в стране, в конкретном регионе и населенном пункте, что лично гражданину дает государство.

2
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА КАК ОРГАНА ВНУТРЕННЕГО КОНТРОЛЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В рамках полномочий, установленных Бюджетным кодексом, Казначейство осуществляет внутренний государственный финансовый контроль, в ходе которого санкционирует расходы клиентов до момента проведения платежных операций. После проведения этих операций «эстафетная палочка» переходит к Росфиннадзору.

В 2014 году в тестовом режиме запущен процесс электронного санкционирования расходов. В рамках этого механизма формирование документа, подтверждающего возникновение денежного обязательства заказчика, осуществляется в электронном виде на Электронной торговой площадке. Этот документ подписывается усиленной электронной подписью поставщиком и заказчиком и выгружается в информационную систему заказчика. На основании электронного документа автоматически формируется платежный документ, который вместе с электронным документом направляется в Казначейство для санкционирования и оплаты. Описанный механизм позволяет оптимизировать бизнес-процесс по санкционированию оплаты обязательств клиентов и отказаться от бумажного документооборота, что сводит коррупциогенные риски платежных операций практически к нулю.

Также в прошлом году успешно зарекомендовал себя механизм предоставления целевых средств бюджетам субъектов Российской Федерации в сумме необходимой потребности. Деньги только тогда должны направляться субъектам Российской Федерации, когда они реально им необходимы для оплаты только тех обязательств, на которые они были выделены. В развитие этого механизма в статье 5 Федерального закона Российской Федерации от 1 декабря 2014 года № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» предусмотрена норма, регулирующая предоставление средств юридическим лицам из федерального бюджета в сумме фактической потребности. Речь идет о государственных компаниях и государственных корпорациях, получающих субсидии из федерального бюджета и взносы в уставный капитал, а также о юридических лицах, получающих бюджетные инвестиции.

Существуют примеры – вспомним хотя бы Сколково и Русгидро, когда Российская Федерация перечисляла крупные субсидии и имущественные взносы юридическим лицам, а те, в свою очередь, размещали эти средства на банковские депозиты. В рамках Закона о бюджете лицевые счета юридических лиц – получателей субсидий, бюджетных инвестиций и взносов в уставный капитал открываются в территориальных органах Федерального казначейства. Казначейство будет проводить расходы этих юридических лиц на основании представленных ими платежных документов после предварительного санкционирования.

При этом отметим, что в рамках предварительного контроля Казначейство проверяет соблюдение ограничений, предусмотренных постановлением Правительства о мерах по реализации Закона о бюджете на следующий год. Указанные средства не могут перечисляться юридическими лицами на их счета в кредитных организациях в качестве взноса в уставный капитал другого юридического лица; в целях размещения на банковские депозиты и другие финансовые инструменты. Исключение составляют случаи, прямо прописанные в постановлении.

Аналогичная норма предусмотрена в отношении авансов поставщикам по государственным контрактам на осуществление бюджетных инвестиций стоимостью свыше 1 миллиарда рублей. В этом случае Казначейство будет открывать лицевые счета поставщикам и проводить расходы за счет аванса в сумме необходимой потребности после предварительного санкционирования. В случае, если в рамках госконтракта заключается договор субподряда, предусматривающий авансовый платеж свыше 1 миллиарда, лицевые счета субподрядчика также открываются в Казначействе.

Следующим шагом станет обеспечение контроля за использованием средств гособоронзаказа по всей цепочке поставщиков совместно с Министерством обороны Российской Федерации и Росфинмониторингом в рамках исполнения поручения Президента Российской Федерации.

Следует отметить, что реализация данных механизмов позволит обеспечить прозрачность использования бюджетных средств, государственный контроль за этими финансовыми потоками и направление средств в реальный сектор экономики. Кроме того, это даст возможность увеличить ликвидность единого счета федерального бюджета и разместить временно свободные остатки средств в надежные финансовые инструменты, обеспечивая поступление дополнительных доходов в федеральный бюджет. В прошлом году, например, Федеральное казначейство разместило на банковские депозиты 8,8 трлн руб., доходы от размещения которых составили 48,5 млрд руб. В целях поддержания валютной ликвидности банковской системы Федеральное казначейство в прошлом году размещало на валютных депозитах 8,1 млрд долларов. Доходы бюджета от размещения этих средств составили 5,8 млрд долларов. В ближайшей перспективе Казначейство рассчитывает перейти к размещению средств федерального бюджета с активным использованием однодневных и недельных операций покупки (продажи) ценных бумаг по договорам РЕПО с кредитными организациями. Совместно с Минфином России решается вопрос о привлечении средств от выпуска краткосрочных государственных ценных бумаг.

При этом, рассматривая широкий спектр «новых казначейских инструментов», следует особо отметить, что приоритетом для Казначейства было и остается безусловное исполнение всех санкционированных платежей клиентов и именно в те сроки, когда они реально должны быть исполнены. Это еще раз подчеркивает, что государство является надежной стороной по всем бюджетным обязательствам.

3
КОНТРОЛЬНО-АУДИТОРСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА КАК ФЕДЕРАЛЬНОГО ОРГАНА ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Как федеральный орган исполнительной власти, имеющий подведомственные учреждения, Казначейство обеспечивает контроль и аудит за функционированием всей казначейской системы. Для этого разработаны правовая и методологическая базы, созданы соответствующие подразделения в центре и на местах, а также организована их непосредственная деятельность.

Весь сектор государственного управления уже год работает в новой парадигме, в условиях программно-целевого метода государственного управления с использованием государственных программ как инструмента реализации государственной политики в соответствующей сфере. В бизнесе аналогом является метод «управления проектами» (project managment), в рамках которого определяется цель проекта, его этапы (сроки), бюджет, команда, а также целевые индикаторы реализации проекта, используемые для определения эффективности и результативности достижения целей проекта.

В этих условиях эффективность и результативность контроля должны быть увязаны с результатами выполнения государственных программ. Кроме того, следует пересмотреть отдельные положения законодательства о государственной гражданской службе, трудового законодательства для установления возможности использования в государственных учреждениях матричной организационной структуры, требуют решения и вопросы финансирования проектов, выбора соисполнителей на платной основе, мотивации и ответственности и т.п.

Следующей инициативой является переход к комбинированной (камеральной проверке на месте расположения объекта) форме проведения контрольно-аудиторских мероприятий, в рамках которой более широко используются базы данных и технологические возможности информационных систем. Это дает возможность повышения объема проверяемого материала, повышения объективности выводов об объекте контроля, в т.ч. за счет сокращения времени контакта субъекта и объекта проверки.

В 2014 году в Федеральном казначействе стал использоваться алгоритм «интегральной оценки деятельности объекта контроля», который представляет собой табличную визуализацию результатов контрольного мероприятия с использованием элементов цветового выделения проблемных зон деятельности, а также цифровое оформление вывода о результатах деятельности объекта проверки в отчетном периоде от «неудовлетворительно» до «отлично» (10-балльная шкала). По результатам «интегральной оценки деятельности объекта контроля» в отношении руководителя территориального органа (начальника управления центрального аппарата) Федерального казначейства принимаются соответствующие мотивирующие управ-

ленческие решения (поощрение, награждение или наказание).

Также в прошедшем году была продолжена работа по внедрению риск-ориентированного контроля. На основании перечня нарушений, установленных в ходе контрольных мероприятий, выработаны подходы к формированию перечня рисков и расставлены их приоритеты. В рамках риск-ориентированного контроля осуществляется переход от последующего к предварительному, профилактическому контролю по уровню подчиненности по направлениям, представляющим наибольшие риски.

4
ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ, ТРЕБУЮЩИЕ ДАЛЬНЕЙШЕГО ИССЛЕДОВАНИЯ И ВЫРАБОТКИ ЕДИНЫХ ПОДХОДОВ

Прежде всего, специалистам ясна необходимость семантического определения, что такое государственный контроль и что такое государственный аудит (и не только их финансовый вид). Пора поставить точку в дискуссии о том, чем отличаются эти две государственные функции друг от друга (если они отличаются). Отсутствие четких и содержательных терминов мешает развитию нормотворчества и методологии в этой сфере и, как следствие, препятствует эффективному развитию системы государственного контроля и аудита.

В этом же ряду стоит еще один вопрос из области семантики: что же такое результативность и эффективность? Существуют различные научные подходы к данной теме. Практические работники часто пользуются этими терминами, но до настоящего момента отсутствует единая позиция в данном вопросе. При этом управлять тем, что не определено и не измерено, достаточно сложно. Соответственно, и выводы о результативности и эффективности деятельности того или иного государственного (муниципального) органа носят спорный характер.

Сегодня наметилась тенденция сегментации контрольно-аудиторской деятельности. Различные органы власти разрабатывают требования к осуществлению контрольных полномочий по отдельным направлениям. Однако при осуществлении государственного контроля и аудита необходимо использование комплексного подхода. Мы должны понимать и помнить, что государственный контроль и аудит имеют различные формы и виды, к числу которых в отношении внутреннего контроля относятся финансовый, административный и технологический. К внутреннему аудиту относится контроль соответствия и аудит эффективности и результативности деятельности. Но контрольно-аудиторский орган в органе власти должен быть один, это обеспечит единство методологии, повысит эффективность самой контрольно-аудиторской деятельности за счет оптимального количества контролеров и аудиторов.

Сегментация контроля по признаку «предмет контроля», по нашему мнению, является препятствием динамичного развития контрольно-аудиторской системы, может привести к разобщенности принципов, форм, методов контроля и излишним человеческим ресурсам на этом направлении деятельности.

Вопрос об уровне профессиональной, моральной, этической подготовки специалистов отрасли государственного контроля продолжает оставаться одним из главных по значимости. По нашему мнению, необходим переход к замещению должностей контролеров и аудиторов сертифицированными специалистами, назрела насущная необходимость создания саморегулируемых профессиональных сообществ, которые в том числе занимались бы независимой сертификацией и постоянным повышением квалификации своих членов. Одним из факторов решения этой проблемы может стать разработка национальных стандартов внутреннего контроля и внутреннего аудита в секторе государственного управления.

CONTROL AND AUDIT POWERS OF THE FEDERAL TREASURY IN MODERN CONDITIONS

ALEXANDER DEMIDOV, Deputy Head of the Federal Treasury (109097 Moscow, Ilyinka street, 7), Active State Counselor of the Russian Federation, 2-nd class, Doctor of Economics, Honored Economist of the Russian Federation. E-mail: mgs@migsu.ru

Summary: The author considers the «generic function» of the Federal Treasury - state financial control. Public control is stated to be the most effective control type, which can be ensured through publicity and transparency of the state government and administrative bodies' activities. The transparency of the budget process is of particular importance in this issue - from the budget preparations to the performance report and external audit results. The Federal Treasury being an operator of the state information systems provides an access to the information on the efficiency of the budgetary funds use. The risk-oriented control method allowing inefficient spending reduction will be of especial significance. However according to the author the sphere has a number of problematic issues requiring further elaboration. The proposed measures will help to ensure the methodology uniformity, to increase the effectiveness of the control and audit activities at the expense of optimal number of inspectors and auditors.

Keywords: state financial control, audit, Federal Treasury, Budget code, effective expenditure of funds.