НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОЕКТЫ

DOI: 10.22394/2070-8378-2020-22-1-70-72

Национальные проекты – качественно новый уровень ответственности государства

РОМАН ЕВГЕНЬЕВИЧ АРТЮХИН, кандидат юридических наук, действительный государственный советник Российской Федерации 1 класса, руководитель
Федеральное казначейство (101000, Российская Федерация, Москва, Б. Златоустинский переулок, 6/1). E-mail: priemnaya@roskazna.ru

Аннотация: В статье раскрываются подходы Казначейства России к решению проблемы оперативного управления возникающими в ходе бюджетного цикла рисками, важнейшими параметрами, влияющими на эффективность функционирования финансово-бюджетной системы, путем внедрения информационных технологий в деятельность контрольно-надзорных органов. Речь идет о повышении степени автоматизации контрольных процессов и увеличении уровня открытости власти в ходе реализации национальных проектов, в том числе связанных с созданием объектов капитального строительства. Подробно разбирается тема функционирования государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет», с помощью которой граждане могут отслеживать результаты деятельности государства по федеральным и региональным проектам. В качестве эффективного средства обеспечения отслеживания контрольных точек национальных (федеральных, региональных) проектов предлагается введение уникального идентификатора результата проекта. Важным представляется формирование профилей риска каждого отдельно взятого проекта, для чего Казначейством России совместно с Федеральной службой по финансовому мониторингу разработан механизм информационного взаимодействия, позволяющий выявлять недобросовестных исполнителей государственных контрактов. Речь идет о необходимости риск-ориентированного подхода к контролю, при котором контрольно-надзорные органы могут удаленно анализировать объект контроля и координировать свои контрольно-надзорные мероприятия с другими уполномоченными органами. Важным условием устойчивого развития государства видится решение задачи контроля за достижением национальных целей с минимальными издержками, без излишнего давления на подконтрольную среду.
Ключевые слова: национальный проект, устойчивое развитие, профиль риска, рискоемкость объекта контроля, финансово-бюджетная система России, бюджетная классификация, идентификатор результата проекта, ГИИС «Электронный бюджет»

Статья поступила в редакцию 12 февраля 2020 года.

Артюхин Р.Е. Национальные проекты – качественно новый уровень ответственности государства. *Государственная служба*. 2020. № 1. С. 70–72.

NATIONAL PROJECTS AS A QUALITATIVELY NEW LEVEL OF STATE RESPONSIBILITY

ROMAN E. ARTYUKHIN, Cand. Sci. (Law), Full State Counsellor of the Russian Federation of the 1st class, Head of the Federal Treasury
Federal Treasury (str. 1, d. 6, B. Zlatoustinsky per., Moscow, Russian Federation, 1101000). Email: priemnaya@roskazna.ru

Abstract: The article reveals the approaches of the Russian Treasury to solving the problem of operational management of risks arising during the budget cycle, the most important parameters that affect the efficiency of the financial and budgetary system, by introducing information technologies in the activities of Control and Supervisory bodies. We are talking about increasing the degree of automation of control processes and increasing the level of openness of the government in the implementation of national projects, including those related to the creation of capital construction projects. The topic of functioning of the state integrated information system for public finance management 'Electronic budget', through which citizens can track the results of the state's activities on federal and regional projects, is discussed in detail. As an effective tool for tracking control points of national (federal, regional) projects, it is proposed to introduce a unique identifier for the project result. It is important to create risk profiles for each individual project, for which the Russian Treasury, together with Rosfinmonitoring, has developed a mechanism for information interaction that allows identifying unscrupulous performers of state contracts. We are talking about the need for a risk-based approach to control, in which control and supervisory authorities can remotely analyze the object of control and coordinate their control and supervisory activities with other authorized bodies. An important condition for the sustainable development of the state is the solution of the problem of monitoring the achievement of national goals with minimal costs, without excessive pressure on the controlled environment.
Keywords: national project, sustainable development, risk profile, risk intensity of the object of control, financial and budgetary system of Russia, budget classification, ID of the project result, State Integrated Information System 'Electronic budget'

The article was received on February 12, 2020.

Artyukhin R.E. National projects as a qualitatively new level of state responsibility. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2020. № 1. P. 70–72. In Russian

Введение

В современных условиях перед органами государственной власти особенно остро стоит задача по обеспечению эффективного управления общественными финансами. Финансово-бюджетная система Российской Федерации как важная составляющая государства должна обладать способностью поддержания стабильного состояния и сбалансированности бюджетных ресурсов с одновременным обеспечением высокой эффективности выполнения государственных функций.

В решении таких стратегических задач государства, как реализация национальных проектов (Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»)[1], особое значение приобретает необходимость оперативного управления возникающими в ходе бюджетного цикла рисками, в том числе их минимизация. Общество требует от исполнительной власти все большей открытости, возможности получения гражданином информации о расходовании средств бюджета и достигнутых результатах.

Информация о динамике исполнения национальных проектов должна быть максимально прозрачна

Ключевым инструментом достижения указанных целей является использование накопленных больших данных, которые должны быть поставлены на службу государственного контроля, в том числе в отношении реализации национальных проектов [Иванов, Бухвальд, 2019. С. 37–53].

Федеральным казначейством во взаимодействии с Проектным офисом Правительства Российской Федерации, Минфином России, Федеральной службой по финансовому мониторингу ведется активная работа по созданию модели «прослеживаемости» достижения контрольных точек и результатов национальных проектов, в том числе связанных с созданием объектов капитального строительства.

Модель «прослеживаемости» реализована на принципах каскадирования информации от общих данных по национальным проектам до информации о конкретном результате. Инструментом реализации «прослеживаемости» информации для граждан является Единый портал государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» (далее – ГИИС «Электронный бюджет»), сформированной на основании Приказа Министерства финансов Российской Федерации от 27 декабря 2013 года № 141н «О создании и ведении единого портала бюджетной системы Российской Федерации». Все результаты деятельности государства по федеральным и региональным проектам представлены в удобной, понятной форме, что важно, поскольку пользователями системы «Электронный бюджет» являются физические и юридические лица [Цинделиани, Бит-Шабо, Горбунова и др., 2019. С. 155].

В целях «прослеживаемости» результатов исполнения национальных проектов подлежит координации информация о более чем 3 тыс. объектов капитального строительства, находящаяся в ГИИС «Электронный бюджет», и информация о 70 496 контрактов, заключенных в рамках реализации национальных проектов. Для успешной реализации национальных проектов крайне важно, чтобы информация о динамике их исполнения была максимально прозрачна и доступна.

В настоящее время основным инструментом «прослеживаемости» является бюджетная классификация Российской Федерации, которая «насквозь пронизывает» все уровни бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и применяется при доведении бюджетных данных и расходовании средств соответствующих бюджетов. Код бюджетной классификации расходов включает в себя двадцать знаков, одиннадцатый и двенадцатый знаки которого указывают на национальные и федеральные проекты.

Вместе с тем в настоящее время отсутствуют инструменты идентификации объектов капитального строительства на всех этапах их жизненного цикла. Создание объектов капитального строительства требует заключения контрактов на разработку проектно-сметной документации, экспертизу, авторский и строительный надзор, на проведение строительно-монтажных работ, на подключение к инженерным коммуникациям, закупку и монтаж оборудования. При этом неисполнение любого из этих контрактов создает риск несвоевременного ввода объекта в эксплуатацию.

Эффективным средством прослеживания достижения результатов, контрольных точек национальных (федеральных, региональных) проектов, может стать уникальный идентификатор результата проекта, используемый на всех стадиях его жизненного цикла: от планирования до полного достижения. При этом указывать уникальный идентификатор результата необходимо не только в паспортах проектов, соглашениях, государственных (муниципальных) контрактах, но и во всех финансово-расчетных документах, в том числе на всех уровнях кооперации.

Аналогичный инструмент уже используется Федеральным казначейством при казначейском сопровождении соглашений, государственных контрактов и договоров.

Использование уникального идентификатора результата проекта позволит обеспечить привязку государственных (муниципальных) контрактов к конкретному объекту и тем самым обеспечить прослеживаемость результатов его исполнения. Кроме того, следует отметить, что в настоящее время в нормативных правовых актах отсутствует обязательное требование указания кодов бюджетной классификации автономными и бюджетными учреждениями в рамках реализации проектов.

В целях обеспечения «прослеживаемости» закупок, направленных на реализацию национальных проектов, потребуется обеспечить отражение КБК (код бюджетной

1 http://www.kremlin.ru/events/president/news/57425

классификации) расходов по каждой целевой субсидии из федерального бюджета, за счет средств которой осуществляются такие закупки (в плане финансово-хозяйственной деятельности учреждений, в плане-графике закупок, а также в реестре контрактов, заключенных заказчиками).

Также для успешной реализации национальных проектов очень важно своевременное выявление рисков недостижения их результатов в процессе реализации национальных проектов [Матвеева, 2018. С. 46]. В настоящее время Казначейством России и Росфинмониторингом разработан механизм информационного взаимодействия, позволяющий не только выявлять недобросовестных исполнителей государственных (муниципальных) контрактов, но и формировать профили риска отдельно взятого проекта.

Ежемесячно в результате взаимодействия Федерального казначейства и Федеральной службы по финансовому мониторингу осуществляется формирование сводных данных по рискам исполнения национальных проектов в разрезе федеральных, региональных проектов, федеральных округов и субъектов Российской Федерации.

Создание Единого классификатора рисков при реализации национальных проектов

В 2019 году Казначейством России в адрес Росфинмониторинга была направлена информация о 62 тыс. государственных (муниципальных) контрактов. На основании этой информации Федеральной службой по финансовому мониторингу был сформирован профиль рисков по каждому нацпроекту с присвоением: высокого уровня риска – 19 тыс. государственных (муниципальных) контрактов; среднего уровня риска – 4 тыс. государственных (муниципальных) контрактов; низкого уровня риска – 39 тыс. государственных (муниципальных) контрактов.

Представляется целесообразным расширить перечень рисков с учетом потребностей других контрольно-надзорных органов и рассмотреть вопрос о целесообразности создания Единого классификатора рисков при реализации национальных проектов.

Информация об объектах капитального строительства с профилями рисков исполнителей контрактов, заключенных в рамках их создания, наряду с общей информацией о статусе достижения контрольных точек результатов проектов, позволяет перейти к риск-ориентированному подходу по контролю, при котором контрольно-надзорные органы могут камерально (удаленно) анализировать объект контроля на его рискоемкость, а также координировать свои контрольно-надзорные мероприятия с другими уполномоченными органами.

При осуществлении прослеживаемости результатов национальных проектов очень важно владеть информацией об исполнении национальных проектов на всех уровнях бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в онлайн-режиме [Прокофьев, 2017. С. 38].

Применение государственной автоматизированной системы «Управление» позволит обеспечивать взаимодействие с информационными системами различных контрольных органов, а также размещать профили рисков, возникающих в рамках реализации национальных проектов.

Контрольно-надзорные органы смогут дистанционно проводить анализ объектов контроля, переходить к планированию и проведению контрольных мероприятий с использованием риск-ориентированного подхода и координировать свою деятельность во избежание возможного дублирования.

Заключение

Таким образом, деятельность Федерального казначейства по осуществлению прослеживаемости результатов национальных проектов, основанная на цифровизации данных, широком использовании информационных технологий, синхронизации методологии и систем управления рисками с другими контрольными органами, межведомственном обмене информацией, позволит решать задачи контроля за достижением национальных целей с минимальными издержками, без излишнего давления на подконтрольную среду. Указанный подход представляется соответствующим национальным целям устойчивого развития государства.

Литература

Иванов О.Б., Бухвальд Е.М. Национальные проекты России: региональное измерение. *ЭТАП: Экономическая Теория, Анализ, Практика.* 2019. № 1. С. 37–53.

Матвеева Е.Е. Применение риск-ориентированного подхода в сфере государственного финансового контроля. *Экономический журнал*. 2018. № 1. С. 41–56.

Прокофьев С.Е. Модернизация системы государственного финансового контроля в Казначействе России. *Бюджет.* 2017. № 2. С. 38–43.

Цинделиани И.А., Бит-Шабо И.В., Горбунова О.Н. и др. Финансовое право в условиях развития цифровой экономики. Монография / Под ред. Цинделиани И.А. М.: Проспект, 2019. 320 с.

References

Ivanov O.B., Bukhvald E.M. National projects of Russia: a regional dimension. *ETAP: Ekonomicheskaya Teoriya, Analiz, Praktika.* 2019. № 1. P. 37–53. In Russian

Matveeva E.E. Application of a risk-based approach in the field of state financial control. *Ekonomicheskiy zhurnal*. 2018. № 1. P. 41–56. In Russian

Prokofiev S.E. Modernization of the state financial control system in the Russian Treasury. *Byudzhet.* 2017. № 2. P. 38–43. In Russian

Tsindeliani I.A., Bit-Shabo I.V., Gorbunova O.N. et al. Finansovoe pravo v usloviyakh razvitiya tsifrovoi ekonomiki [Financial law in the development of the digital economy]. Monograph / Ed. by Tsindeliani I.A. M.: Prospekt, 2019. 320 p. In Russian