

ПЛАНИРОВАНИЕ КАК ОСНОВА ЭФФЕКТИВНОГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫХ ФУНКЦИЙ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА

Косухина А.Е.

*главный специалист-эксперт Организационно-аналитического отдела
УФК по Пермскому краю*

Давыдова М.Н.

*старший специалист 2 разряда Организационно-аналитического отдела
УФК по Пермскому краю*

Аннотация. В статье рассматривается внедрение новых подходов и способов к планированию контрольно-надзорной деятельности в условиях адаптации Федерального казначейства к новому функционалу в части последующего контроля в финансово-бюджетной сфере

Ключевые слова и словосочетания: Федеральное казначейство, внутренний финансовый контроль, планирование, риск-ориентированный критерий, классификатор, эффективность

Государственный финансовый контроль является элементом бюджетной политики государства, стадией бюджетного процесса, следовательно, совершенствование бюджетной политики отражается на системе государственного финансового контроля.

Сущность финансового контроля выражается в соблюдении установленного правопорядка в процессе осуществления финансовой деятельности публичных органов власти, предприятий, учреждений и организаций в части расходования денежных средств.

В то же время, как заявил премьер-министр Дмитрий Медведев, «нынешняя система нередко коррумпирована и агрессивна по отношению к бизнесу, наверное, в целом и слишком громоздка для государства».

«Только на федеральном уровне у нас 40 надзорных инстанций. По всей стране на региональном и муниципальном уровне 10 тыс. органов контроля (цифра, конечно, устрашающая) и около 100 тыс. инспекторов, которые этим занимаются», – привел данные глава Правительства РФ.

При этом количество подконтрольных предприятий превышает потенциальные возможности проверяющих органов. Результаты проверок далеко не всегда приводят к улучшению условий труда и устранению рисков, обратил внимание Дмитрий Медведев.

Одним из направлений стратегического развития Российской Федерации является «Реформа контрольной и надзорной деятельности».

Первое – с 2018 г. все плановые проверки должны проводиться исключительно исходя из категорий риска – по ним нужно распределить все поднадзорные объекты. Такой же подход должен применяться и при внеплановых проверках.

Второе – деятельность контрольных ведомств будет оцениваться не по числу проверок и величине выписанных штрафов, а по улучшению реальных показателей безопасности.

В рамках реализации реформы одной из задач для достижения целей является переход на риск-ориентированный подход в контроле и надзоре. Сплошные проверки должны быть только на объектах повышенной опасности. Предполагается, что в 2019 г. риск-ориентированный подход должен быть внедрен практически в каждом контрольном ведомстве.

Федеральное казначейство, как орган внутреннего контроля осуществляет предварительный и последующий контроль. Первый необходим в целях предупреждения и пресечения бюджетных нарушений, и осуществляется посредством санкционирования. Второй направлен на установление законности исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Рассмотрим более подробно последующий контроль, осуществляемый органами Федерального казначейства, а именно начальный этап - планирование контрольных мероприятий.

Следует также отметить, что функции по осуществлению внутреннего финансового контроля в финансово-бюджетной сфере перешли к Федеральному казначейству после упразднения Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в феврале 2016 года. В связи с осуществлением перехода контрольных функций из одного самостоятельного органа в другой немаловажным изменениям подверглась и система планирования контрольных мероприятий.

Актуальность рассматриваемой темы подтверждается внедрением новых подходов и способов к планированию контрольно-надзорной деятельности в условиях адаптации Федерального казначейства к новому функционалу в части последующего контроля в финансово-бюджетной сфере.

Таким образом, планирование контрольно-надзорной деятельности является неотъемлемым аспектом осуществления Федеральным казначейством функций по контролю в бюджетной сфере. Грамотное планирование способствует снижению возможных рисков в деятельности, как проверяемого учреждения, так и самого контрольного органа.

Федеральное казначейство при осуществлении планирования руководствуется следующими основными нормативными правовыми актами в установленной сфере:

- постановлением Правительства Российской Федерации от 01.02.2004 № 703 (ред. от 15.03.2017) «О Федеральном казначействе»;
- постановлением Правительства Российской Федерации от 28.11.2013 № 1092 (ред. от 27.08.2016) «О порядке осуществления Федеральным казначейством полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере»;
- приказом Казначейства России от 30.09.2016 № 356 (ред. от 30.12.2016) «Об утверждении Порядка планирования контрольных мероприятий в финансово-бюджетной сфере, проводимых Федеральным казначейством и его территориальными органами»;
- приказом Казначейства России от 30.12.2016 № 532 «Об утверждении методики отбора контрольных мероприятий при формировании планов контрольных мероприятий Федерального казначейства и территориальных органов

Федерального казначейства в финансово-бюджетной сфере» (вступивших в силу с 01.02.2017).

Планирование контрольной деятельности осуществляется путем составления и утверждения Федеральным казначейством плана контрольной деятельности на соответствующий календарный год и согласуется с Министерством финансов Российской Федерации. План представляет собой перечень контрольных мероприятий (ревизий, проверок) с указанием объектов контроля и соответствующих тем проверок.

При планировании контрольной деятельности учитываются следующие принципы:

- законность, своевременность и периодичность проведения контрольных мероприятий;
- степень обеспеченности ресурсами (трудовыми, материальными и финансовыми);
- реальность сроков проведения контрольных мероприятий;
- равномерность нагрузки на работников финансового контроля;
- экономическую целесообразность проведения контрольных мероприятий, определяемую соотношением затрат на проведение каждого контрольного мероприятия и суммы средств федерального бюджета, в отношении которых планируется проведение данного мероприятия;
- наличие резерва времени для выполнения внеплановых контрольных мероприятий.

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. № 1092 (ред. от 27.08.2016) «О порядке осуществления Федеральным казначейством полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере» отбор контрольных мероприятий осуществляется исходя из следующих критериев:

- существенность и значимость мероприятий, осуществляемых объектами контроля, в отношении которых предполагается проведение финансового контроля, и (или) направления и объемов бюджетных расходов, включая мероприятия, осуществляемые в рамках реализации государственных программ Российской Федерации, при использовании средств федерального бюджета на капитальные вложения в объекты государственной собственности, а также при осуществлении сделок в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд в размере более 10 млн. рублей;
- оценка состояния внутреннего финансового контроля и аудита в отношении объекта контроля, полученная в результате проведения Федеральным казначейством анализа осуществления главными администраторами бюджетных средств внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита;
- длительность периода, прошедшего с момента проведения идентичного контрольного мероприятия органом государственного финансового контроля (в случае, если указанный период превышает 3 года, данный критерий имеет наивысший приоритет);

– информация о наличии признаков нарушений, поступившая от Министерства финансов Российской Федерации, органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций, главных администраторов средств федерального бюджета, а также выявленная по результатам анализа данных информационных систем, владельцем или оператором которых является Федеральное казначейство.

При осуществлении планирования контрольно - надзорной деятельности применяется риск-ориентированный подход.

Опыт риск-ориентированного планирования успешно применяется в контрольной деятельности многих зарубежных стран, в том числе в Великобритании, Португалии, США. Наибольшее распространение риск-ориентированный подход в финансовой деятельности государства и открытость для понимания подконтрольными субъектами получил в таможенном и налоговом контроле. К сожалению, следует отметить, что, несмотря на внедрение риск-ориентированного подхода в бюджетный контроль, пока еще отсутствует единая правовая основа его применения.

В Российской Федерации на сегодняшний день принят Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 01.05.2017) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон 294-ФЗ), а также разработанное на его основе постановление Правительства Российской Федерации от 17.08.2016 № 806 (ред. от 30.03.2017) «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

Согласно Федеральному закону № 294-ФЗ под риск-ориентированным подходом подразумевается метод организации и осуществления государственного контроля (надзора), при котором выбор интенсивности (формы, продолжительности, периодичности) проведения мероприятий по контролю, мероприятий по профилактике нарушения обязательных требований определяется отнесением деятельности объектов контроля к определенной категории риска либо определенному классу (категории) опасности.

Для единого подхода к планированию Федеральным казначейством в 2016 году была утверждена методика отбора контрольных мероприятий (далее – Методика), которая вступила в силу с 01.02.2017 года и будет применена к планированию контрольной деятельности на 2018 год.

Согласно данной методике отбор контрольных мероприятий должен строиться на сочетании риск-ориентированного и целевого методов планирования, где под риск-ориентированным подразумевается метод планирования в формировании Плана на основании вероятности совершения объектом контроля нарушений в финансово-бюджетной сфере либо запросов правоохранительных и надзорных органов, информации, полученной от Счетной палаты Российской Федерации. А целевой метод планирования заключается в формировании Плана исходя из

стратегических задач, приоритетных направлений деятельности, определенных Правительством Российской Федерации, Министерством финансов Российской Федерации.

В изучаемой методике рассматриваются критерии отбора контрольных мероприятий наглядно представленных в таблице 1, где каждому из оцениваемых контрольных мероприятий присваивается итоговый балл, равный арифметической сумме значений параметров отбора.

Таблица 1 - Параметры отбора контрольных мероприятий

N критерия	Наименование параметра	Значение параметра
1	Существенность и значимость основных направлений деятельности, реализуемых государственных программ Российской Федерации, в том числе:	
1.1	Отнесение основных направлений деятельности, реализуемых государственных программ Российской Федерации к приоритетам, установленным программными и стратегическими документами Правительства Российской Федерации, а также обозначенным в ежегодном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию	10
1.2	Информация по результатам контрольных, экспертно-аналитических мероприятий, осуществленных Счетной палатой Российской Федерации, в том числе о выявленных рисках	10
1.3	Направление средств федерального бюджета на выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ на сумму более 10 млн. руб.	8
1.4	Направление средств федерального бюджета на капитальные вложения в объекты государственной собственности на сумму более 10 млн. руб.	8
1.5	Направление средств федерального бюджета на выполнение работ в сфере информационных технологий на сумму более 15 млн. руб.	8
1.6	Осуществление объектом контроля сделок в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд в размере более 10 млн. руб.	5
1.7	Наличие сведений о значительных суммах средств федерального бюджета, выделенных на реализацию основного направления деятельности, федеральных целевых программ и государственных программ Российской Федерации	5
2	Отнесение контрольного мероприятия к направлениям деятельности с высоким уровнем риска, в том числе:	
2.1	Неудовлетворительная оценка состояния внутреннего финансового контроля и аудита, полученная Федеральным казначейством в результате анализа осуществления главными администраторами средств федерального бюджета внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового	10

	аудита	
2.2	Наличие информации о признаках нарушений бюджетного законодательства Российской Федерации, поступившей от Министерства финансов Российской Федерации, органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов Российской Федерации (местных администраций), главных администраторов средств федерального бюджета, либо выявленная органами Федерального казначейства по результатам анализа данных информационных систем, владельцем или оператором которых является Федеральное казначейство	10
2.3	Наличие выявленных в ходе предыдущих контрольных мероприятий Федерального казначейства значительных нарушений в финансово-бюджетной сфере	10
2.4	Наличие информации о планировании или заключении государственных контрактов, предметом которых являются работы (услуги), выполнение (оказание) которых отнесено к задачам объектов контроля, исполнение которых в соответствии с полномочиями и государственным (муниципальным) заданием должно осуществляться собственными силами	10
2.5	Степень эффективности реализации государственной программы менее 70%	5

Как видно из таблицы значение параметров рисков достаточно укрупнено – до 10 баллов. Применение установленных параметров к тому или иному учреждению (организации) может сразу же поставить его в ряд подконтрольных объектов с высоким показателем риска.

В целях грамотного внедрения рассматриваемого подхода в контрольно-надзорную деятельность Федерального казначейства необходимо придерживаться следующей последовательности.

В первую очередь, должны быть четко сформулированы цели, задачи, принципы осуществления риск-ориентированных контрольных мероприятий. Затем, должна быть проведена так называемая инвентаризация подконтрольных субъектов и присвоена им степень опасности (посредством присвоения баллов риска). Одновременно необходимо разработать четкую и понятную систему показателей, по которым и будут осуществляться оценка и формирование рейтингов, перечень мер по минимизации рисков и т.д.

При разработке концепции должны также учитываться:

- масштабность и значимость мероприятий, осуществляемых субъектами, в отношении которых предполагается проведение финансового контроля, и (или) направления и объемы бюджетных расходов;
- длительность периода, прошедшего с момента проведения предыдущего контрольного мероприятия;
- информация о наличии признаков нарушений, поступившая от Министерства финансов Российской Федерации, органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся органами исполнительной

власти субъектов Российской Федерации, местных администраций, главных администраторов доходов федерального бюджета, а также выявленная по результатам анализа данных единой информационной системы в сфере закупок;

- принадлежность к отраслям, в которых выявляются наибольшие нарушения бюджетного законодательства;

- случаи выявления в ходе предыдущих ревизий и проверок другими контрольно-надзорными органами значительных нарушений (связанных с использованием большого объема бюджетных средств (с указанием конкретных сумм)) и т.д.

Так, например, при отборе объектов в финансово-бюджетной сфере учитываются показатели, характеризующие выполнение бюджетного законодательства РФ, включая принципы бюджетной системы РФ, а также характеризующие качество планирования финансовой деятельности, исполнения запланированных показателей, эффективность использования бюджетных средств, реализации государственных программ, администрирования доходов и расходов, соблюдение сроков, обоснованности расходов подконтрольными субъектами и т.д.

Следует учитывать, что при изменении параметров, используемых для оценки, представляется возможным проведение повторных контрольных мероприятий. Кроме этого, независимо от наличия всех параметров целесообразным представляется внеочередное проведение контрольного мероприятия на основании информации о нарушении данной организацией норм бюджетного законодательства, злоупотреблении должностными полномочиями, мошенничестве и т.д., связанными с использованием бюджетных средств.

Деятельность Федерального казначейства по оценке и управлению рисками должна заключаться в выполнении следующих задач:

- формирование информационной базы данных системы управления рисками органов внутреннего финансово-бюджетного контроля;

- анализ и оценка рисков, включающих в себя систематическое определение объектов анализа рисков, индикаторов риска по объектам анализа риска, определяющих необходимость и срочность принятия мер по предотвращению и минимизации рисков, оценки возможного ущерба государству в случае возникновения рисков;

- разработка и реализация практических мер по управлению рисками с учетом вероятности возникновения рисков и возможных последствий, а также анализа применения возможных мер по предотвращению и минимизации рисков.

В целях обеспечения эффективного осуществления контрольно-надзорных функций Федерального казначейства предлагается усовершенствовать нормативные правовые акты:

1. В целях отбора объектов контроля для включения в План в разрезе каждого контрольного полномочия разработать Классификатор рисков совершения нарушений объектами контроля. Классификатор рисков, применяемый в целях планирования контрольной деятельности, должен быть логически увязан с классификаторами (перечнями) нарушений и недостатков, выявляемых при

осуществлении внутреннего государственного финансового контроля, а также иными документами схожей тематики.

Следует отметить, что до настоящего времени нет Классификатора нарушений и недостатков.

2. Более детализировать параметры уровней риска, отраженных в Методике.

3. При отборе объектов контроля использовать динамический принцип, предусматривающий определение вероятности реализации рисков объекта контроля с последующим изменением этой вероятности в зависимости от результатов проведенных контрольных мероприятий, наличия или отсутствия нарушений законодательства и иных факторов.

Динамический принцип отбора объектов контроля позволит при отсутствии грубых нарушений снижать вероятность реализации соответствующих рисков.

В случае наличия у объекта контроля надлежаще функционирующей системы внутреннего контроля, не уступающей по своим качествам внешнему контролю, существует обоснованная возможность снизить вероятность реализации соответствующих рисков.

Таким образом, разработка и внедрение риск-ориентированного подхода к планированию контрольных мероприятий в финансово-бюджетной сфере позволит сформировать единый подход к планированию и проведению контроля, обеспечит более эффективное и глубокое осуществление контрольных мероприятий, позволяющих сосредоточить внимание контролирующих органов на проблемных объектах контроля. Применение риск-ориентированного подхода при планировании контрольной деятельности в зависимости от степени риска причинения объектами контроля ущерба должно существенно повысить эффективность расходования ресурсов на функционирование Федерального казначейства путем концентрации усилий на наиболее значимых направлениях, а также оптимизировать нагрузку на объекты контроля. Кроме того, внедрение риск-ориентированного подхода позволит своевременно выявить потенциально возможные зоны риска: оценить степень опасности совершения правонарушения (преступления), возможные объемы ущерба и принять соответствующие меры. Это, в свою очередь, повлечет оптимизацию бюджетных средств, выделяемых на контрольные мероприятия, экономию времени и трудовых ресурсов, затрачиваемых на проверки. Не стоит забывать и о том, что применение риск-ориентированного подхода направлено на стимулирование объектов контроля к соблюдению бюджетного законодательства и поддержанию бюджетной дисциплины.

Список литературы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации (ред. Федерального закона от 03 июля 2016 г. № 345-ФЗ).
2. Постановление Правительства РФ от 28 ноября 2013 года № 1092 «О порядке осуществления Федеральным казначейством полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере» (ред. от 13 апреля 2016 г.).
3. Указ Президента РФ от 02 февраля 2016 г. № 41 «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере».

4. Приказ Федерального казначейства от 01.03.2017 № 39 «Об утверждении Стандарта внутренней организации контрольного мероприятия «Общие требования к внутренней организации контрольного мероприятия».
5. Приказ Федеральной службой финансово-бюджетного надзора от 13 апреля 2011 года № 170 «О правовом сопровождении ревизий (проверок)»
6. Лимская декларация руководящих принципов контроля Комитет INTOSAI по профессиональным стандартам.