

Приоритет упреждающему контролю



В рамках форума «Васильевские чтения» прошла сессия «Внутренний государственный контроль и внутренний финансовый аудит. Проблемы и новации», на которой участники обсудили текущее состояние контроля и аудита, перспективы их развития в современных условиях.

Вектор обсуждению задавал модератор сессии — заместитель руководителя Федерального казначейства Э. А. Исаев. Последние пять лет происходит значительная трансформация системы госфинконтроля: совершенствовались законодательные акты, утверждены федеральные стандарты ВГ(М)ФК, планомерно внедряется принцип риск-ориентированного подхода к планированию контрольной деятельности. «Сегодня у нас остро стоят вопросы, связанные с минимизацией нагрузки на подконтрольную среду. Ориентация на упреждающий контроль стала государственной потребностью», — отметил он. Поэтому сейчас необходимо создавать условия для осуществления мониторинга и анализа в формате невидимого контролера. Кроме того, необходимо внедрение доверительных форм взаимодействия с объектом контроля, позволяющих рассматривать орган контроля как компетентного советника и, может быть, наставника.

Счетная палата за укрупнение субсидий

Доклад аудитора Счетной палаты РФ Н. А. Труновой был посвящен направлениям развития государственного финансового контроля в сфере субсидий. В частности, аудитор рассказала о проводимом внешним контролером анализе возможности укрупнения субсидий, в первую очередь с точки зрения достижения тех задач, на решение которых предоставляются средства, и повышения самостоятельности регионов. Такое исследование было сделано в ходе проверки целевого и эффективного использования бюджетных субсидий на софинансирование капвложений в объекты государственной (муниципальной) собственности в рамках государственной программы «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации». Проверялись субсидии, выделяемые на реализацию мероприятий федеральных проектов «Жилье», «Чистая вода», «Формирование комфортной городской среды». В ходе проверки Счетная палата проводила экспертные интервью, стратегические сессии, активное обсуждение вопросов с регионами. Анализ целей, механизмов финансирования, порядка распределения субсидий показал наличие достаточного количества совпадающих признаков, позволяющих объединить субсидии в единый межбюджетный трансферт в рамках программы. При обсуждении результатов контрольного мероприятия данное предложение Счетной палаты регионы поддержали.

Новые горизонты внутреннего госфинконтроля

Директор Департамента бюджетной методологии и финансовой отчетности в государственном секторе Минфина России С. В. Романов отметил, что в настоящее время новые горизонты внутреннего госфинконтроля не нацелены на последующий контроль.

Сейчас во главу угла ставится контроль предварительный, основные цели которого — не выявление уже случившихся нарушений, а предупреждение рисков их совершения, создание условий для их минимизации. Одна из важных задач в рамках развития такого контроля — это создание системы, которая позволит в онлайн-режиме обеспечить диалог между объектом контроля и органом контроля.

Именно на это в том числе направлен ведомственный проект по созданию системы SMART-контроля, над которым в настоящий момент Минфин России и Федеральное казначейство ведут активную работу. Проект достаточно большой, он включает в себя как создание самой системы умного контроля, так и создание той обстановки (среды), в которой он будет работать, нацеленной на повышение прозрачности и обоснованности подконтрольных данных, в первую очередь в сфере планирования и исполнения бюджетных ассигнований, а также в периметре электронной системы учета и отчетности.

Контролер в рамках такой системы, во-первых, будет иметь возможность постоянно мониторить совершаемые объектом контроля операции, не мешая его работе, не запрашивая у него документы. На сегодняшний день это практически невозможно, так как огромная накопленная масса данных дезагрегирована, у каждого объекта контроля своя собственная система, свои настройки.

Во-вторых, это изменение принципов и подходов работы органа контроля: помимо выявления нарушений контролеры должны будут влиять на подконтрольную среду путем проведения систематического анализа рискованных зон объектов контроля и формирования на его основе рекомендаций, как объекту контроля минимизировать риски.

Для этого у контролера всегда должна быть возможность цифрового входа (постоянный онлайн-доступ) во все блоки финансового менеджмента объектов контроля, включая внутренний финансовый аудит, который также будет переведен на единую цифровую платформу.

К концу 2025 года должно быть завершено формирование нормативной правовой базы, обеспечивающей создание и функционирование системы SMART-контроля.

Параллельно с этим проводится разработка цифровых модулей, на основании которых будет выстраиваться контрольная деятельность Федерального казначейства.

Контроль за инфраструктурными кредитами

О мониторинге и постоянном контроле за инфраструктурными бюджетными кредитами рассказал начальник Контрольно-ревизионного управления в социальной сфере, сфере межбюджетных отношений и социального страхования Федерального казначейства РФ И. В. Иванов. Год назад Президент РФ в послании Федеральному собранию озвучил, что будут предоставляться инфраструктурные кредиты на 15 лет на общую сумму 500 миллиардов рублей под 3% годовых. В том числе было отмечено, что предоставляться и использоваться эти кредиты будут под полным контролем Федерального казначейства. Были внесены соответствующие поправки в Бюджетный кодекс, приняты постановления Правительства РФ, датированные одним числом — 14 июля 2021 года, № 1189 и № 1190. Первое регламентирует процедуры отбора инфраструктурных проектов, второе — процедуры предоставления, использования, возврата бюджетных кредитов на реализацию инфраструктурных проектов.

Федеральное казначейство разработало временный порядок осуществления госфинконтроля за использованием инфраструктурного кредита. Работа строится следующим образом. Минфин России направляет в Федеральное казначейство информацию о заключении соглашения о предоставлении кредита, одновременно поступает и информация от Минстроя России, непосредственно детализирующая средства кредита в рамках конкретного проекта. Инфраструктурный бюджетный штаб, созданный на базе Межрегионального контрольно-ревизионного управления ФК, формирует аналитические коды кредита, проекта и мероприятия. Вся информация направляется в созданные на базе территориальных органов казначейства инфраструктурные бюджетные комитеты. Фактически это региональные рабочие группы под председательством заместителя руководителя УФК.

В задачу комитета входит мониторинг информации о реализации инфраструктурных проектов, достижении контрольных точек, формирование отчета о реализации. Чтобы не загружать объекты контроля реальными проверками, казначеи предполагают пользоваться разрабатываемой Минстроем России информационной системой, в которой будет содержаться информация о проектах и мероприятиях с указанием всех контрольных точек. Кроме того, инфраструктурные бюджетные комитеты в ходе мониторинга формируют и заполняют чек-листы. Информация о рисках и признаках нарушений аккумулируется в инфраструктурном бюджетном штабе КРУ.

В финале Федеральное казначейство оценивает эффективность и целесообразность инвестиций и направляет поручения о мерах реагирования в Межрегиональное контрольное управление и территориальные органы Федерального казначейства. Ежедневно в Минфин России и аппарат Правительства РФ будет направляться отчет о кассовом расходе в разрезе субъектов, ежемесячно — более детализированная информация по проектам и мероприятиям, включающая сведения о расходовании средств за счет не только кредитов, но и софинансирования субъектов и муниципалитетов, ежеквартально — еще более подробная информация с учетом мониторинга фактического достижения контрольных точек с фотофиксацией строящихся объектов.

«Сейчас именно такой подход реализуется по инфраструктурным кредитам в Московской области. Регион получил кредит в прошлом году, и часть объектов должна быть готова к 1 сентября 2022 года. Другим регионам средства предоставлены в феврале и марте этого года. 76 субъектов РФ заключили соглашения на сумму 209 миллиардов рублей. Кредит уже предоставлен 36 регионам. Из федерального бюджета перечислено 40 миллиардов рублей. Реализуется 199 проектов, 586 мероприятий», — отметил Иванов.

Анализ рискоемкости субсидий

О практике проведения анализа рискоемкости субсидий юридическим лицам рассказал начальник Контрольно-ревизионного управления в сфере развития экономики Федерального казначейства РФ А. А. Максимов. При использовании субсидии юридическим лицам возникает вопрос: адекватны ли потраченные субсидированные средства достигнутым результатам? Причем говорить об этом целесообразно не в то время, когда субсидия уже израсходована, а желательно до принятия решения о ее предоставлении. Сделать это можно одним способом — научиться выявлять риски и управлять ими.

Федеральному казначейству доступна информация о госпрограмме, правилах предоставления в ее рамках субсидии, получателях, их базовых характеристиках, отчетности, которая предоставляется по итогам использования субсидии. Поэтому есть возможность анализа и выявления рисков, их идентификации и ранжирования. Делается это, как отметил Максимов, для того, чтобы минимизировать риски в том числе и через нормативно-правовое регулирование. Федеральное казначейство предложило и внедрило подходы к проведению анализа рискоемкости субсидий, целью которого является предупреждение нарушений нормативных правовых актов и минимизация рисков при предоставлении и использовании средств из федерального бюджета, формирование предложений по совершенствованию законодательства РФ, а также повышение эффективности взаимодействия между органами внутреннего государственного финансового контроля и субъектами внутреннего финансового аудита.

На сегодня Федеральным казначейством отработаны все субсидии, которые предоставляются юрлицам по виду расходов 600 и 800. Выявлены наиболее рискоемкие субсидии и выстроен диалог со всеми ГРБС.

Разработанная модель имеет 10 групп рисков. В каждой группе определен ряд индивидуальных признаков. По каждой субсидии заполняется чек-лист, в котором нужно определить наличие следующих рисков:

1. Неочевидность конечных результатов.
2. Недостижение результатов предоставления субсидии.
3. Нарушение порядка предоставления и использования субсидии.
4. Необъективность отбора получателей.
5. Возникновение необеспеченных обязательств.
6. Субсидирование расходов будущих периодов.
7. Субсидирование прибыли.
8. Возникновение необоснованных затрат.
9. Представление недостоверной отчетности.
10. Невозможность применения мер ответственности.

Казначейство намерено и далее совершенствовать эту методику. В частности, уже предложена следующая градация рисков: приемлемый, умеренный и существенный.

Внутренний финансовый аудит

Как отметил заместитель директора Департамента бюджетной методологии и финансовой отчетности в государственном секторе Минфина России С. С. Бычков, внутренний финансовый аудит был сформирован как инструмент предупреждающего анализа. Он должен работать для того, чтобы на уровне ГРБС нарушения