

Сергеева Анастасия Алексеевна

студентка

Лозицкая Ольга Игоревна

канд. экон. наук, ассистент

ФГБОУ ВО «Финансовый университет
при Правительстве Российской Федерации»

г. Москва

DOI 10.21661/r-470196

МОНИТОРИНГ КАК МЕТОД ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

***Аннотация:** в статье рассмотрены понятие бюджетного мониторинга в области образования, распределения и использования денежных фондов государства и субъектов местного самоуправления, применение данного метода финансового контроля во внешнем и внутреннем аудите, а также проблемные вопросы осуществления экспертно-аналитических мероприятий по финансовому контролю с применением мониторинга.*

***Ключевые слова:** государственный финансовый контроль, внешний аудит, внутренний аудит, бюджетный мониторинг, экспертно-аналитические мероприятия, риск.*

Государственный (муниципальный) финансовый контроль – это контроль за законностью и целесообразностью действий в области образования, распределения и использования денежных фондов государства и субъектов местного самоуправления в целях эффективного социально-экономического развития страны и отдельных ее регионов. Основываясь на Бюджетном кодексе РФ можно выделить внешний и внутренний контроль, осуществляемые Счетной палатой РФ и Федеральным казначейством, соответственно.

Счетная палата Российской Федерации является высшим органом внешнего аудита (контроля), действующим на постоянной основе и подотчетным Федеральному Собранию. Данный орган осуществляет свою деятельность по

государственному финансовому контролю, основываясь на шести принципах: законность, эффективность, объективность, независимость, открытость и гласность. Область действия Счетной палаты распространяется на государственные органы и органы местного самоуправления, органы государственных внебюджетных фондов, Центральный банк Российской Федерации, федеральные государственные учреждения, федеральные государственные унитарные предприятия, государственные корпорации, государственные компании и публично-правовые компании, хозяйственные товарищества и общества с участием Российской Федерации в их уставных капиталах и т. д. Методы осуществления контрольной и экспертно-аналитической деятельности Счетной палаты – проверка, ревизия, анализ, обследование и мониторинг.

Федеральное казначейство – федеральный орган исполнительной власти, находящийся в ведении Министерства финансов и осуществляющий правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и обеспечению исполнения федерального бюджета, кроме того, предварительному и текущему контролю за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета. Также при упразднении Федеральной службы финансово-бюджетного надзора Казначейству России перешли функции по осуществлению контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере и внешнему контролю качества работы аудиторских организаций. Федеральное казначейство, в отличие от органа внешнего контроля, осуществляет деятельность через территориальные органы, подведомственные федеральные казенные учреждения во взаимодействии с Центральным банком Российской Федерации, государственными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, общественными объединениями.

Однако несмотря на то, что данные органы осуществляют государственный финансовый контроль и его методы закреплены в Бюджетном кодексе РФ, Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» устанавливает иной список методов внешнего контроля. Из представленных в Бюджетном кодексе

РФ Счетной палате РФ не присущ метод санкционирования операций, но при этом для деятельности необходимы анализ и мониторинг. Анализ может осуществляться отдельно, но при этом фигурирует в определении обследования и является его частью, поскольку обследование – это анализ и оценка состояния определенной сферы деятельности объекта контроля, а мониторинг упоминается только в Федеральном законе №41-ФЗ: «Мониторинг применяется в целях сбора и анализа информации о предмете и деятельности объекта аудита (контроля) на системной и регулярной основе» [1].

В Бюджетном кодексе РФ не упомянут и бюджетный мониторинг, который осуществляет Федеральное казначейство. Согласно «Временному порядку внутренней организации работы при осуществлении Федеральным казначейством бюджетного мониторинга использования средств, предоставленных из федерального бюджета» от 21.03.2017 г. определение бюджетного мониторинга, помимо вышесказанного, включает сбор и анализ данных федеральной государственной информационной системы в сфере управления государственными (муниципальными) финансами «Электронный бюджет», и иных государственных информационных систем об отражаемых операциях и действиях субъектов бюджетного мониторинга в целях недопущения нарушений бюджетного законодательства Российской Федерации. Объектом являются средства, предоставленные из федерального бюджета в виде межбюджетных трансфертов, субсидий и бюджетных инвестиций, взносов в уставный капитал юридических лиц и другие вклады на основании договор, государственного контракта и т. д. Субъектом бюджетного мониторинга может являться как участник бюджетного процесса, так и иное юридическое лицо, индивидуальный предприниматель, получающее средства из федерального или регионального бюджета. Таким образом, отличительными чертами мониторинга являются системность и регулярность, то есть процесс мониторинга является совокупностью взаимосвязанных элементов, на основе которых деятельность осуществляется непрерывно в течение неопределенного периода времени [5].

Видимых результатов применения данного метода Федеральным казначейством пока не заметно, поскольку осуществляться бюджетный мониторинг начал недавно над такими объектами, как: реконструкция КГБУЗ «Краевая клиническая больница»; строительство транспортной развязки на 27 км. автомобильной дороги М-7 «Волга», расположенной в г. Балашихе, в месте примыкания Восточного шоссе к автомобильной дороге М-7 «Волга»; взнос в уставный капитал ОАО «Российская корпорация ракетно-космического приборостроения и информационных систем»; субсидии из федерального бюджета для реализации мероприятий на территории Республики Крым; субсидии на содействие достижению целевых показателей региональных программ развития агропромышленного комплекса, реализующиеся на основе государственных программ [4].

Счетная палата РФ в 2016 году осуществляла комплекс экспертно-аналитических мероприятий по мониторингу в сфере формирования документов стратегического планирования, которые разрабатываются на федеральном уровне в рамках прогнозирования в Министерстве экономического развития. Результаты мониторинга говорят о наличии множества недостатков, например:

- определение только общей процедуры взаимодействия участников разработки прогноза;
- отсутствие методологии идентификации и анализа рисков социально-экономического развития, алгоритма выработки предложений по оптимальному сценарию их преодоления;
- недостаточный учет как отечественного, так и зарубежного опыта применения стандартов управления рисками.

Также отмечаются риски недостижения некоторых целевых показателей в установленные сроки на основе Указа Президента РФ «О долгосрочной государственной экономической политике» от 07.05.2012 г. №596: доля инвестиций в объеме внутреннего валового продукта в 2016 г. составила 20,4% при целевом значении не менее 27% к 2018 г.; количество высокопроизводительных рабочих мест в 2016 г. составило 15,98 млн. единиц при целевом значении 25 млн. единиц

к 2020 г. Кроме того существуют риски согласно другим нормативным правовым актам:

– риск невыполнения задачи по расселению аварийного жилищного фонда до 1 сентября 2017 г., определенной в Указе Президента РФ «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» от 07.05.2012 г. №600, но по состоянию на 1 января 2017 г. расселено 72,9% аварийного фонда, который подлежит расселению;

– риск недостижения показателя – доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме в 2016 г. составила 51,3% при целевом значении не менее 70%; показатель времени ожидания в очереди для получения государственных (муниципальных) услуг в 2016 г. составил 21,88 минуты при целевом значении 15 минут, которое должно было быть достигнуто в 2014 г;

– риск недостижения показателя ожидаемой продолжительности жизни в 74 года в 2018 г., установленного Указом Президента РФ «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации» от 07.05.2012 г. №606, по итогам 2016 г. плановое значение в 72,64 года не было исполнено, а фактически составило 71,87 года [3].

Кроме того, в 2016 году осуществлялся мониторинг государственных программ, количество которых насчитывалось до 40, с расходами около 7,8 трлн. рублей: по 7 государственным программам (17,5% от общего количества) расходы исполнены на уровне 87,7%-95%, по 30 (75%) – на уровне 95,1%-99,9%, по 3 (7,5%) – на уровне 100% [3]

В ходе мониторинга развития системы государственных и корпоративных закупок в 2016 г. было выявлено почти 900 нарушений законодательства РФ. Объем объявленных открытых закупок государственного, муниципального и корпоративного сектора в 2016 г. составил около 32,2 трлн. руб. (рост – 9,5%), включая: 3 млн. закупок на 6,5 трлн. руб. в рамках Федерального закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения

государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г. №44-ФЗ (рост – 1,5%) и 1,5 млн. закупок на 25,7 трлн. руб. в рамках Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 г. №223-ФЗ (рост – 11,6%). Отмечены положительные изменения в росте относительной экономии по результатам закупок (около 9%), рост объявленных закупок у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций (35%). Помимо положительных подчеркиваются отрицательные моменты – это отсутствие роста показателей конкурентности закупок за 2015–2016 гг. По мнению Счетной палаты, возможными причинами могут быть постоянно меняющееся и сложное законодательство о контрактной системе, которое затрудняет практику, а также затянутость перехода на электронные конкурсы и запросы котировок. Основные причины низкой конкуренции и эффективности:

- отсутствие полного перечня конкурентных способов осуществления закупок (к примеру, корпоративные заказчики используют около 5000 способов), сохраняется большое количество электронных площадок (более 170 площадок);

- отсутствие полного перечня оснований для заключения договора с единственным поставщиком. Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 г. №223-ФЗ позволяет устанавливать неограниченное количество случаев осуществления закупок у единственного поставщика, что позволяет уходить от осуществления конкурентных процедур закупок;

- отсутствие в Федеральном законе «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 г. №223-ФЗ норм, которые направлены на повышение эффективности расходования средств на закупки (к примеру, необходимость обоснования начальных (максимальных) цен договоров, запрет на конфликт интересов) [3].

Мониторинг выявил несколько проблем при планировании, нормировании и обосновании закупок, к примеру, планы закупок не обосновали в полной мере бюджетные ассигнования на закупки при формировании бюджета на

2017–2019 гг. Остается неизменным значительный разброс предельных цен на одноименные товары у разных федеральных органов исполнительной власти (от 4 до 37,5 раз), выявляется большое количество нарушений при обосновании начальных (максимальных) цен контрактов. Однако, снова отложено внедрение одного из источников информации о рыночных ценах – Каталога товаров, работ, услуг; а при всех проблемах Методические рекомендации, которыми руководствуются государственные заказчики, носят необязательный характер, что говорит о том, что они не будут нести ответственность за их неправильное применение или неприменение и существуют риски неэффективного расходования бюджетных средств [3].

Также выявлены коррупционные риски, которые связаны с установлением необоснованного размера аванса по долгосрочным контрактам, поскольку условия этих контрактов не предполагают выполнения значительного объема работ в первые годы. Большой размер аванса позволяет подрядчикам размещать часть полученных средств в банки для получения процентного дохода.

По итогам мониторинга Счетная палата предлагает следующие меры:

- обеспечить внесение изменений в следующем году в законодательство о контрактной системе в сфере закупок последовательно;
- провести анализ предельных цен на закупаемые товары, работы, услуги и принять меры для сокращения их существенного разброса;
- вместо Методических рекомендаций, носящих не обязательный характер для применения, разработать нормативный правовой акт о порядке применения методов определения начальной (максимальной) цены контракта;
- закрепить за Правительством Российской Федерации полномочие по изданию нормативного правового акта о порядке авансирования государственных контрактов (договоров), в том числе в зависимости от объема выполняемых работ с учетом этапов исполнения контракта (договора);
- внести изменения в Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 г. №223-ФЗ, которые будут устанавливать исчерпывающие перечни конкурентных способов осуществления

закупок, оснований для заключения договора с единственным поставщиком, необходимость обоснования НМЦК, запрет на конфликт интересов закупочной комиссии заказчика и участников закупок.

Представленный мониторинг Счетной палаты РФ осуществляется непрерывно, в 2015 году также осуществлялся мониторинг реализации плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности и мониторинг исполнения указов Президента РФ, что позволяет отслеживать и избегать старых ошибок и нарушений законодательства РФ и предупреждать возникновение новых. Мониторинг позволяет быть в курсе происходящих социально-экономических тенденций и при необходимости их корректировать или поддерживать. Применение данного метода Федеральным казначейством, которое оснащено мощной электронно-информационной системой и имеет все предпосылки для эффективного и результативного применения данного метода на практике, должно в будущем оказать положительное влияние и улучшить показатели использования бюджетных средств в государственных (муниципальных) финансах, частных компаний, сотрудничающих с государством, и экономики страны в целом.

В заключение можно отметить, что мониторинг необходимо внести в перечень методов государственного финансового контроля в Бюджетный кодекс РФ, с развитием информационных систем данный метод минимизирует финансовые и трудовые затраты, также стоит учесть, что в настоящее время его используют в своей деятельности как органы внешнего, так и внутреннего контроля. Мониторинг – важный метод финансового контроля, который позволяет предупредить нарушения в сфере государственных (муниципальных) финансов, сместить экспертно-аналитические и контрольные мероприятия в направления деятельности с наибольшими рисками и оперативно реагировать на выявленные отклонения от нормы или нарушения законодательства РФ. Данный метод государственного финансового контроля имеет возможность представить изменения (улучшение или ухудшения) социально-экономических показателей государства за многие месяцы и годы, которые не только позволяют проанализировать и учесть в

дальнейшем факторы, повлиявшие на тот или иной показатель, но и сделать выводы об эффективности применяемых на основе мониторинга мер, рассматривая тот или иной промежуток времени. При отсутствии положительного эффекта можно делать вывод о неэффективности нормативных правовых актов и системы государственного управления в государстве в целом.

Список литературы

1. О Счетной палате Российской Федерации. Федер. закон от 05 апреля 2013 №41-ФЗ // СПС «Консультант плюс» Законодательство: Версия Проф [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru> (дата обращения: 07.03.2018).
2. О Федеральном казначействе. Постановление Правительства Российской Федерации от 01 декабря 2004 г. №70 // СПС «Консультант плюс»: Законодательство: Версия Проф [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru> (дата обращения: 11.03.2018).
3. Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2016 году [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://audit.gov.ru/about/document/CGA_104.pdf (дата обращения: 05.02.2018).
4. Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2015 году [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://audit.gov.ru/about/document/CGA_104.pdf (дата обращения: 05.02.2018).
5. Временный порядок внутренней организации работы при осуществлении Федеральным казначейством бюджетного мониторинга использования средств, предоставленных из федерального бюджета. Распоряжение Казначейства России от 21 марта 2017 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.roskazna.ru/dokumenty/byudzhethnyy-monitoring/> (дата обращения: 11.03.2018).
6. Официальный сайт Казначейства России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.roskazna.ru/> (дата обращения: 05.03.2018).

7. Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ach.gov.ru/> (дата обращения: 05.03.2018).