

КОНТРОЛЬНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА

© 2008 А.Г. Лукин*

Рассматриваются полномочия Федерального казначейства в области проведения государственного финансового контроля на современном этапе бюджетной реформы в Российской Федерации. Показано положение Федерального казначейства в системе государственного финансового контроля Российской Федерации. Дан анализ особенностей, отличающих контрольные функции Федерального казначейства от функций других участников государственного финансового контроля.

Одной из основных задач бюджетной политики на 2007 г., а также в среднесрочной перспективе было определено “дальнейшее расширение самостоятельности и ответственности главных распорядителей бюджетных средств, прежде всего путем разработки и внедрения методов и процедур оценки качества финансового менеджмента на ведомственном уровне, развития внутреннего аудита, укрепления финансовой дисциплины”¹.

В рамках проводимой в стране бюджетной реформы при введении новых принципов стратегического финансового планирования, которые основаны на методе бюджетирования, ориентированного на *результаты*², все чаще высказывается мнение о необходимости совершенствования существующей системы государственного финансового контроля (ГФК).

Экономическая теория относит контроль к функции финансов, которая наряду с распределяющей, регулирующей и стимулирующей функциями определяет финансовый механизм государства как “орудие воздействия” государства на общество. Наука подразделяет контрольную функцию финансов на государственный финансовый контроль и государственный финансовый контроль, который в свою очередь подразделяется на *вневедомственный* и *ведомственный* контроль.

В настоящее время система ГФК представлена совокупностью контролирующих органов президентского контроля, законодательной и исполнительной ветвей власти, организаций вневедомственного контроля и подразделений ведомственного контроля, подчиненных главным распорядителям федеральных бюджетных средств (ГРБС) и распорядителям (РБС) (рис. 1).

Сегодня на страницах официальных изданий ведется широкая полемика относительно будущего ГФК. Однако она касается, прежде всего, видов и форм проведения в рамках ГФК вневедомственного контроля, разработки стандартов его осуществления, организации информационного взаимодействия между его участниками.

В настоящее время делается уклон в сторону повышения роли внутреннего контроля и аудита, проводимого ГРБС и РБС, т.е. ведомственного контроля. Выполнению этой задачи подчинен и современный этап бюджетной реформы в Российской Федерации.

Один из авторов бюджетной реформы, в недавнем прошлом руководитель Казначейства России, а ныне первый заместитель Министра финансов Российской Федерации кандидат экономических наук Т.Г. Нестеренко условно делит реформирование бюджетного процесса на три этапа.

На первом этапе, начало которого связывается с принятием в 1998 г. Бюджетного кодекса Российской Федерации (вступил в действие с 2000 г.), произошло укрепление системы исполнения бюджета, составления достоверной отчетности об исполнении бюджета, основанной на кассовом методе, *обеспечение внешнего контроля за исполнением бюджета*³.

Второй этап начался в 2003 г. с анализа состава и объема расходных обязательств Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований и привел к серьезным изменениям в принципах организации бюджетного процесса, прежде всего в сфере межбюджетных отношений.

На первый план на втором этапе был поставлен институт расходных обязательств, ко-

* Лукин Андрей Геннадьевич, начальник отдела внутреннего контроля Управления Федерального казначейства по Самарской области, доцент Самарского государственного технического университета.

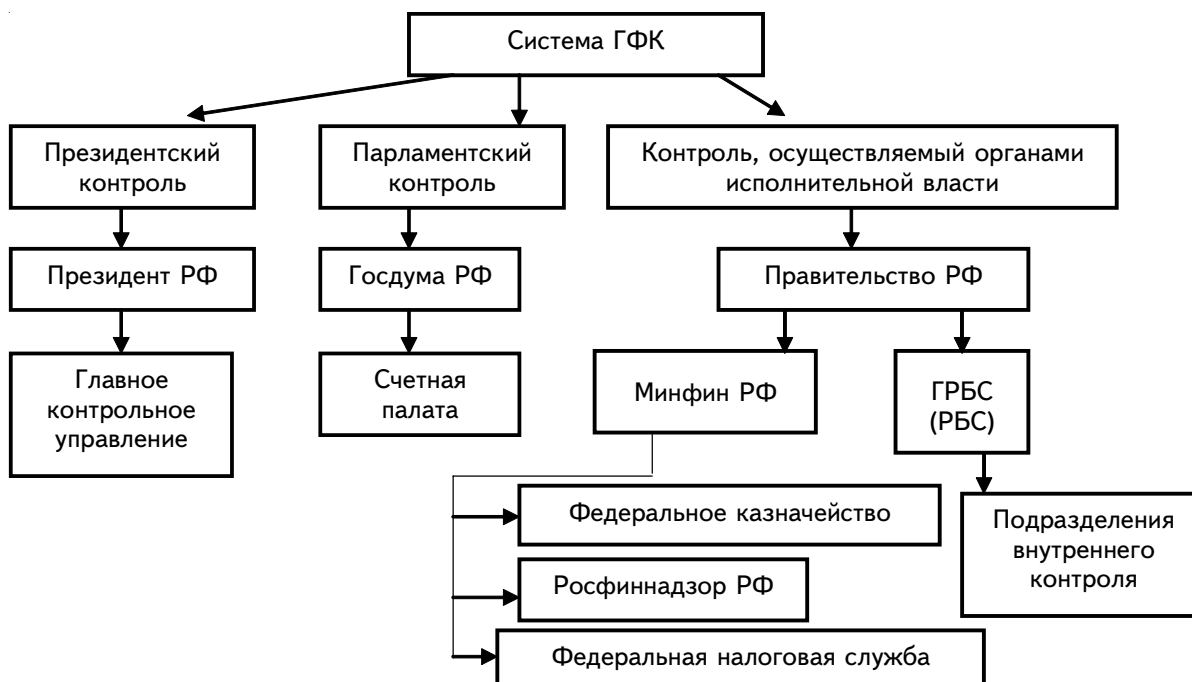


Рис. 1. Система государственного финансового контроля Российской Федерации

торый пришел на смену “длительным и безуспешным попыткам создания (в масштабах всей страны) системы минимальных государственных стандартов, предназначенных для установления на их основе нормативов финансовых затрат, необходимых для формирования расходной части всех бюджетов бюджетной системы”⁴.

Таким образом, в бюджетном процессе “произошло изменение в смещении акцентов с первичности бюджета на первичность обязательств”⁵. Изменилось и само понятие бюджета, который теперь выступает “как годовой кассовый план потоков, которые возникают в процессе управления активами (поступления) и обязательствами (выбытие)”⁶.

Кроме того, на данном этапе было введено на законодательном уровне понятие “администратор доходов” и установлен один из основных принципов, обеспечивающих “устойчивость и прозрачность всех бюджетов бюджетной системы, - принцип кассового обслуживания всех бюджетов органами Федерального казначейства”⁷.

Старт третьему, современному этапу бюджетных реформ дало Постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 “О мерах по повышению результативности бюджетных расходов”. Задачами этого этапа являются “переход к учету общественных финансов, основанному на ме-

тоде начисления, разработка и внедрение процедур аудита эффективности, создание системы внутреннего контроля”.

Таким образом, исходя из задач и ожидаемых итогов третьего этапа реформирования бюджетного процесса, предполагается “дать органам исполнительной власти, которые ответственны за реализацию отраслевой (и бюджетной) политики, некую свободу в их бюджетных полномочиях, которую они могут использовать для достижения конкретной цели”⁸.

Поэтому сегодня во главу угла ГФК выдвигается ведомственный контроль, проводимый главными распорядителями и распорядителями средств федерального бюджета при смещении функций остальных участников ГФК в сторону надзора за организацией и эффективностью осуществления ведомствами полномочий в области финансового контроля.

Третий этап бюджетной реформы по времени совпал с началом широкомасштабной административной реформы в Российской Федерации. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 “О структуре и системе органов исполнительной власти Российской Федерации” четко сформулировал основные функции органов исполнительной власти страны в соответствии с их подразделением на министерства, федеральные службы и агентства.

Как следует из положений Указа, *министерства* занимают главенствующее положение в этой иерархии, являясь федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации сфере деятельности. Основной задачей *федеральных служб* является осуществление функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, в том числе и в финансовой и бюджетной сферах. *Федеральные агентства* предоставляют государственные услуги, определенные законодательством Российской Федерации⁹.

Таким образом, результатом 9 лет бюджетной и административной реформ для ГФК можно считать создание системы органов исполнительной власти, наделенных функциями вневедомственного финансового контроля и надзора, при этом основной упор в организации ГФК сегодня делается на усиление роли ведомственного контроля, проводимого в форме внутреннего контроля и аудита.

Федеральное казначейство в общем ряду государственных органов, наделенных полномочиями по осуществлению ГФК, занимает свое особенное место.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации № 314 Федеральное казначейство отнесено к федеральным органам исполнительной власти с приданием ему статуса *федеральной службы* и передачей пра-

воприименительных функций Министерства финансов Российской Федерации *по обеспечению исполнения федерального бюджета*¹⁰.

Как отмечалось выше, федеральные службы осуществляют функции по контролю и надзору, под которыми понимается осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения¹¹.

Для того чтобы понять особенности полномочий в области ГФК, которыми наделено Федеральное казначейство, рассмотрим контрольную составляющую деятельности Федерального казначейства с одной из существующих позиций по данному вопросу (рис. 2)¹². В соответствии с этой позицией Федеральное казначейство осуществляет как вневедомственный, так и ведомственный финансовый контроль.

Рассматривая полномочия в части проведения вневедомственного контроля, необходимо отметить, что в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса (ст. 267) и Положения о Федеральном казначействе, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 г. № 703, Федеральное казначейство является единственным органом федеральной исполнительной власти, одна из задач которого -

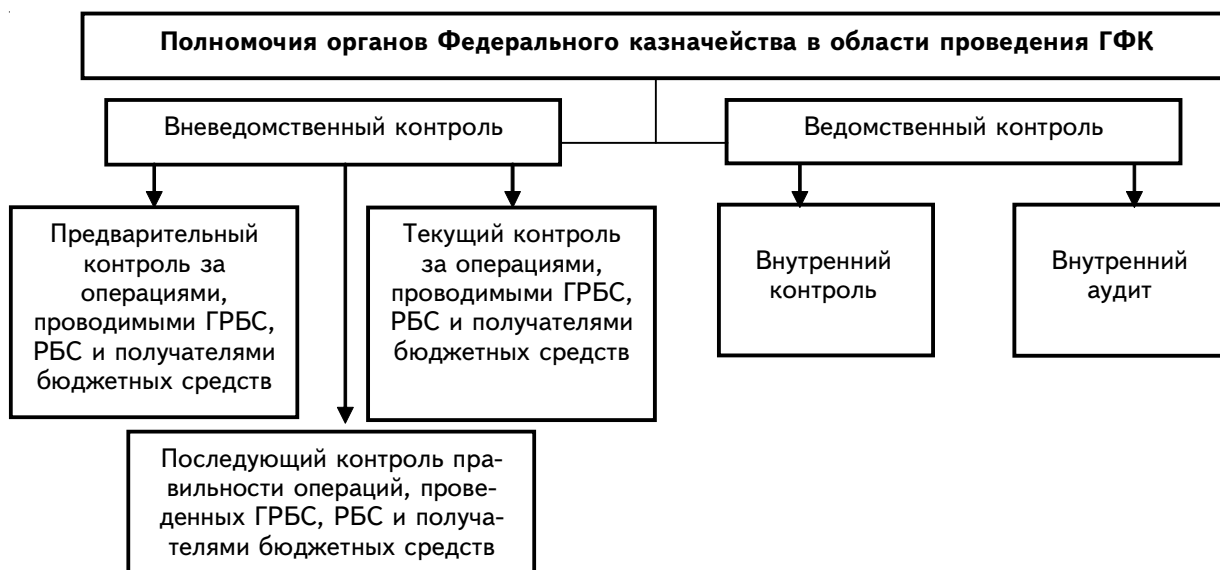


Рис. 2. Контрольная составляющая деятельности Федерального казначейства

осуществление предварительного и текущего вневедомственного финансового контроля при исполнении федерального бюджета.

Указанные полномочия, закрепленные за Федеральным казначейством, можно считать первой чертой, отличающей его от остальных участников ГФК, которые осуществляют либо разрешительную деятельность (этап предварительного контроля), либо надзорные функции (этап последующего контроля). Поэтому не случайно, что одним из социально значимых результатов деятельности Федерального казначейства является сумма бюджетных средств, *сохраненных* (а не, например, возвращенных или восстановленных) Федеральным казначейством в бюджетах бюджетной системы в ходе предварительного и текущего финансового контроля от необоснованного и нецелевого использования¹³.

Что касается проведения вневедомственного последующего контроля, то он прямо не предусмотрен в полномочиях Федерального казначейства ни Бюджетным кодексом, ни Положением о Федеральном казначействе. Однако в рамках правоприменительных функций по обеспечению исполнения федерального бюджета, установленных Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314, требованиями Минфина России по составлению и представлению бюджетной (бухгалтерской) отчетности, предусмотрено обязательное заверение отчетов ГРБС, РБС и получателей средств федерального бюджета органами Федерального казначейства¹⁴, что невозможно осуществить без проведения контрольных действий. В связи с тем, что по времени заверение отчетности производится после совершения операций по платежам и т.д., эту процедуру относят к последующему контролю.

Таким образом, можно выделить вторую отличительную особенность Федерального казначейства как единственного органа, осуществляющего все формы вневедомственного финансового контроля, предусмотренного Бюджетным кодексом Российской Федерации¹⁵ (в отличие от остальных участников ГФК, которые осуществляют только один из видов финансового контроля или надзора).

В соответствии с полномочиями, определенными Положением о Федеральном казначействе, утвержденным Постановлением

Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 г. № 703, Федеральное казначейство исполняет функции ГРБС, а его территориальные органы - управления по субъектам Российской Федерации - функции РБС¹⁶. Кроме того, все казначейства от центрального аппарата до отделения по району (городу) являются получателями средств федерального бюджета (далее - ПБС), т.е. в этом своем качестве Федеральное казначейство не только обеспечивает, но и непосредственно исполняет федеральный бюджет.

В Российской Федерации федеральный бюджет исполняется исключительно через органы Федерального казначейства, а это означает, что, как и все остальные участники бюджетного процесса, органы Федерального казначейства открывают счета для исполнения функций ГРБС, РБС и ПБС в органах же Федерального казначейства. Поэтому Федеральное казначейство при исполнении функций ГРБС, РБС, а особенно ПБС (так как все расходы федерального бюджета осуществляются исключительно ПБС), становится объектом проводимого им же вневедомственного контроля.

Отсюда можно сформулировать еще одну отличительную особенность Федерального казначейства как органа ГФК, а именно: при проведении вневедомственного финансового контроля Федеральное казначейство выступает и как субъект (как орган ГФК), и как объект (в качестве ГРБС или РБС).

Являясь ГРБС, Федеральное казначейство наделено также полномочиями по проведению ведомственного финансового контроля¹⁷.

В соответствии с требованиями ст. 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации имеющиеся в структуре Федерального казначейства подразделения внутреннего контроля осуществляют функции контроля за деятельностью подчиненных территориальных органов.

Сегодня система контрольных органов Федерального казначейства состоит из управления внутреннего контроля и аудита центрального аппарата¹⁸ и отделов внутреннего контроля управлений Федерального казначейства по субъектам Российской Федерации (далее - УФК)¹⁹ (рис. 3).

Общее методологическое и методическое руководство организацией и процессами ве-

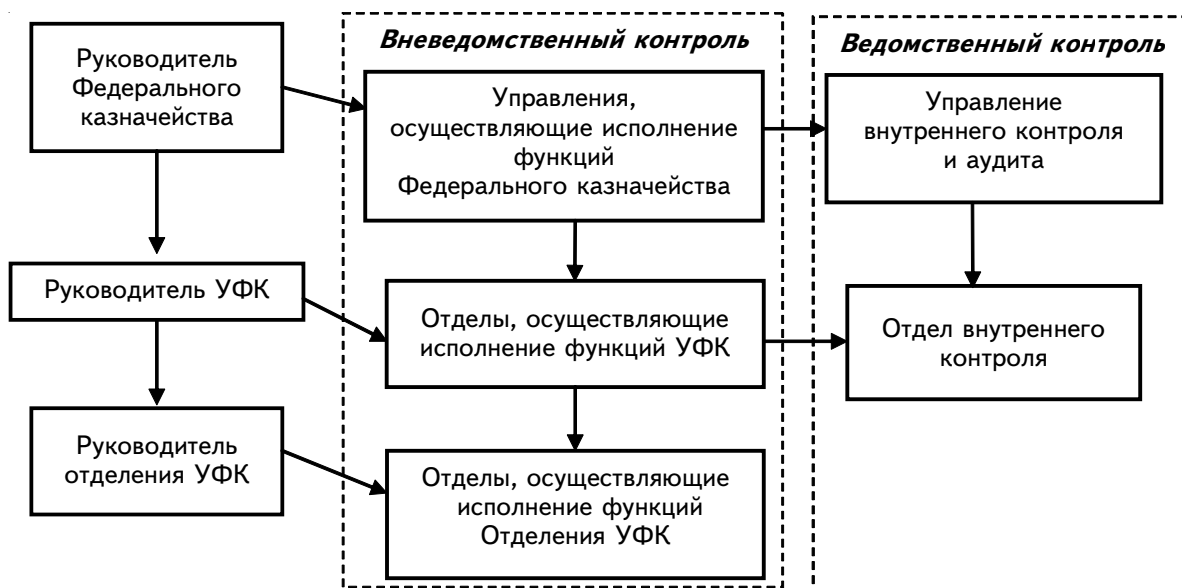


Рис. 3. Организация исполнения полномочий ГФК в Федеральном казначействе

домственного контроля осуществляет руководитель Федерального казначейства через центральный аппарат Федерального казначейства, а непосредственное руководство - через Управление внутреннего контроля и аудита²⁰ и руководителей УФК.

В рамках методологии проведения ведомственного контроля для УФК Федеральное казначейство определило функции подразделений внутреннего контроля в территориальных органах²¹, разработало правила проведения проверок подчиненных подразделений в порядке внутреннего контроля²², а также методические рекомендации по оформлению справок и актов по результатам проведенных проверок²³.

Руководители УФК на основании методологии, предложенной Федеральным казначейством, организуют ведомственный контроль за деятельностью структурных подразделений УФК и подчиненных отделений через отделы внутреннего контроля.

В соответствии с указанными выше методологическими документами ведомственному контролю подвергаются процессы исполнения всех полномочий и функций, которыми наделены органы Федерального казначейства.

Полный анализ организации ведомственного контроля в органах Федерального казначейства не входит в цель данной статьи, однако следует обратить внимание на контроль соблюдения работниками структурных подразделений центрального аппарата Федерального казначейства и его территориаль-

ными органами порядка санкционирования и совершения операций при обеспечении исполнения федерального бюджета, кассовом обслуживании исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации²⁴, т.е. обратить внимание на контроль проводимого органами Федерального казначейства вневедомственного контроля.

Таким образом, можно выделить четвертую отличительную особенность Федерального казначейства как участника ГФК: вневедомственный контроль, проводимый казначейством (в качестве участника ГФК), является объектом ведомственного контроля, субъектом которого выступает оно же, как ГРБС (РБС).

Рассмотренные в статье нормативно-правовые документы, регулирующие полномочия Федерального казначейства, позволяют сделать вывод о том, что особенности, отличающие его от остальных участников ГФК, определены государством с целью обеспечения действенного финансового контроля и отвечают целям и задачам, поставленным бюджетной и административной реформами, проводимыми сегодня в Российской Федерации.

¹ Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 30 мая 2006 г. "О бюджетной политике в 2007 году".

² См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 "О мерах по повышению результативности бюджетных расходов".

³ *Нестеренко Т.Г.* Выступление на Всероссийской научно-практической конференции “Практика осуществления ведомственного финансового контроля и аудита” // Практика осуществления ведомственного финансового контроля и аудита: Материалы Всерос. науч.- практ. конф., 16-17 мая 2006 г., г. Уфа. Уфа, 2006.

⁴ Там же.

⁵ Там же.

⁶ Там же.

⁷ Там же.

⁸ Там же

⁹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 “О структуре и системе органов исполнительной власти Российской Федерации”. П. 3, 4, 5.

¹⁰ Там же. П. 13.

¹¹ Там же. Подпункт 2 п. 2.

¹² *Демидов А.Ю.* Практика применения внутреннего аудита в целях оптимизации деятельности Управления Федерального казначейства по Самарской области // Практика осуществления ведомственного финансового контроля и аудита: Материалы Всерос. науч.-практ. конф., 16-17 мая 2006 г., г. Уфа. Уфа, 2006.

¹³ *Демидов А.Ю.* Общественно значимые результаты деятельности Федерального казначейства // Финансы. 2007. № 11. С. 24-25.

¹⁴ Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 21 января 2005 г. № 5н “Об утверждении Инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной бюджетной отчетности”, п. 63.

¹⁵ Бюджетный кодекс Российской Федерации, ст. 265.

¹⁶ См.: Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 4 марта 2005 г. № 33н “Об утвер-

ждении Положений об управлениях Федерального казначейства по субъекту Российской Федерации”.

¹⁷ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 г. № 703 “Об утверждении Положения о Федеральном казначействе”.

¹⁸ Приказ Федерального казначейства от 9 марта 2005 г. № 42 “Об утверждении положений об управлениях центрального аппарата Федерального казначейства”.

¹⁹ Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 4 марта 2005 г. № 33н “Об утверждении Положений об управлениях Федерального казначейства по субъекту Российской Федерации”.

²⁰ Приказ Федерального казначейства от 9 марта 2005 г. № 42 “Об утверждении положений об управлениях центрального аппарата Федерального казначейства”. Прил. № 6.

²¹ См.: Приказ Федерального казначейства от 27 октября 2005 г. № 215 “Об организационно-штатной структуре управлений Федерального казначейства по субъектам Российской Федерации”.

²² См.: Приказ Федерального казначейства от 14 февраля 2005 г. № 22 “Об утверждении Правил проведения проверок деятельности территориальных органов Федерального казначейства”.

²³ Приказ Федерального казначейства от 29 сентября 2005 г. № 176 “Об утверждении Методических рекомендаций по оформлению результатов проверок деятельности структурных подразделений центрального аппарата Федерального казначейства и территориальных органов Федерального казначейства”.

²⁴ Приказ Федерального казначейства от 9 марта 2005 г. № 42 “Об утверждении положений об управлениях центрального аппарата Федерального казначейства”. Прил. № 6. П. 4.6.2.