

КАЗНАЧЕЙСТВО РОССИИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

На современном этапе развития государственного финансового контроля одной из наиболее значимых проблем является отсутствие генеральной линии в практическом формировании органов, призванных обеспечить контроль на каждой стадии бюджетного процесса. В статье обозначено место, которое занимает Казначейство России в системе государственного финансового контроля. Рассмотрены ключевые положения, определена специфика реализованной в настоящий момент в российской практике централизованной казначейской системы исполнения бюджета, с указанием перечня полномочий Казначейства России в области осуществления государственного финансового контроля. Изучены направления развития казначейских технологий в области проведения санкционирования операций получателей бюджетных средств: электронное санкционирование, автосанкционирование. Представлена авторская позиция в отношении совершенствования государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере, оптимизации структуры федеральных органов исполнительной власти, входящих в систему государственного финансового контроля.

Ключевые слова: Казначейство России, государственный финансовый контроль, система органов государственного финансового контроля, санкционирование операций.

L. R. Kovtun

FEDERAL TREASURY IN THE STATE SYSTEM OF FINANCIAL CONTROL

At the present stage of development of the state financial control of one of the most significant problems lack of the general line in practical formation of the bodies urged to provide control at each stage of the budgetary process is. In article the place which is taken by Federal Treasury in system of the state financial control is designated. Key provisions are considered, specifics of the centralized treasury system of budget implementation realized at the moment in the Russian practice, with the indication of the list of powers of Federal Treasury in the field of implementation of the state financial control are defined. The directions of development of treasury technologies in the field of carrying out authorization of operations of recipients of budgetary funds are studied: electronic authorization,

autoauthorization. The author's position concerning improvement of the state control and supervision in the financial and budgetary sphere, optimization of structure of the federal executive authorities which are logging in the state financial control is presented.

Keywords: Federal Treasury, state financial control, system of bodies of the state financial control, authorization of operations.

В настоящий момент происходит значимое событие, которое впишется в историю российского государственного финансового контроля: происходят изменения в системе органов государственного финансового контроля: упраздняется Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор). Данный орган относился к органам внутреннего государственного финансового контроля и являлся федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, функции органа валютного контроля, а также функции по внешнему контролю качества работы аудиторских организаций, определенных Федеральным законом «Об аудиторской деятельности»¹.

Основная часть функций Росфиннадзора передается Казначейству России, функции валютного контроля – Федеральной налоговой службе и Федеральной таможенной службе, выступающим сейчас агентами валютного контроля.

Таким образом, полномочия Казначейства России в части государственного финансового контроля будут расширены. В настоящее время данная федеральная служба входит в систему органов, осуществляющих государственный финансовый контроль, и по оценке профессора В. И. Самаруха Казначейство России является «...важным органом системы государственного финансового контроля» [7, с. 249]. К изначальному виду государственного финансового контроля, осуществляемого Казначейством России, «предварительный государственный финансовый контроль», будет добавлено полномочие по проведению иного вида контроля – «последующий государственный финансовый контроль».

Расширение полномочий повлечет за собой пересмотр организации и проведения мероприятий при осуществлении государственного финансового контроля.

¹ Положение о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора : постановление Правительства Российской Федерации от 4 февр.2014 г. № 77 . (ред. от 25.12.2015) // СПС «КонсультантПлюс».

До настоящего времени, Казначейство России при реализации полномочий по внутреннему государственному финансовому контролю [4, с. 30] реализовывало следующие направления контроля:

- не превышение суммы по проводимой операции над суммой остатка бюджетных данных (лимитов бюджетных обязательств, предельных объемов финансирования);
- соответствие содержания проводимой получателем средств бюджета операции коду бюджетной классификации РФ (указание кода бюджетной классификации в платежных документах (Заявка на кассовый расход) является обязательным условием для получателя средств бюджета);
- наличие документов-оснований (договора, государственные (муниципальные контракты, счета-фактуры, акты выполненных работ, накладные и пр.), подтверждающих возникновение денежного обязательства у получателя средств бюджета, которое должно быть оплачено за счет средств бюджета;
- соответствие сведений о поставленном на учет бюджетном обязательстве по государственному контракту сведениям о данном государственном контракте, размещенным в реестре контрактов, заключенных заказчиками.

Бюджетный кодекс РФ объединяет все вышеперечисленные направления контроля со стороны Казначейства России одним понятием «санкционирование операций». Под санкционированием операций понимается совершение разрешительной надписи после проверки документов, представленных в целях осуществления финансовых операций, на их наличие и (или) на соответствие указанной в них информации требованиям бюджетного законодательства РФ и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения¹. Следует обратить внимание, что в зависимости от вида получателя бюджетных средств наполняемость процедур санкционирования различна [8, с. 64].

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации федер. закон от 31 июля 1998 г. № 145 (в ред. от 12.02.2016 г., с изм. от 08.03.2015 г.) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – Ст. 267.1.

Наличие практики санкционирования операций безусловно указывает на вид казначейской системы исполнения бюджетов, функционирующей в настоящее время в нашей стране, – централизованная казначейская система [9, с. 68–74].

Краткая характеристика такого вида системы. Большинство основных функций реализуется под контролем казначейства (рис.). Получатель средств бюджета проводит подготовку «Ходатайства о платеже», после чего передает

этот документ в казначейство вместе с документами, которые подтверждают необходимость проведения операции (договора, счета, акты выполненных работ и др.).



Централизованная казначейская система исполнения бюджета

Казначейство всесторонне проверяет «Ходатайство о платеже»: на предмет правильности оформления, выполнения различных юридических требований; наличие документов, подтверждающих необходимость проведения операции; наличие необходимого остатка средств на лицевом счете. После «положительного» прохождения проверки казначейство регистрирует «Ходатайство о платеже» в системе, затем производится перевод бюджетных средств с единого счета бюджета (единого казначейского счета).

В централизованной казначейской системе исполнения бюджета полномочия казначейства охватывают значительную долю контрольных функций, «разделяя» ответственность за нецелевое использование бюджетных средств с получателем средств бюджета. Необходимость такого подхода, с нашей точки зрения, обусловлена недостаточно развитой системой внутреннего финансового контроля в бюджетном учреждении [2, с. 14].

Развитие и усложнение информационных казначейских технологий, введение в эксплуатацию передовых информационных продуктов с учетом текущих и перспективных потребностей позволит реализовать возможность прохождения целого блока контрольных процедур в автоматическом режиме. Так, следует указать на разработку двух казначейских инструментов: электронное санкционирование и автосанкционирование.

В ближайшей перспективе развитие процедуры «электронного санкционирования» (в рамках совершенствования процедуры учета

бюджетных обязательств) позволит обеспечить интеграцию процессов ведения реестра контрактов, реестра соглашений и учета бюджетных обязательств. Последнее из перечисленных, процедура учета бюджетных обязательств была введена в число казначейских технологий с сентября 1999 г. [6, с. 34–35]. При этом, следует отметить, что вопрос о необходимости «глубокой проработки и изучения вопросов учета бюджетных обязательств» был поставлен еще в 2004 г. профессором С. Ю. Куницыной [3, с. 192].

Реализация режима «автосанкционирование»² по отдельным расходам клиентов Казначейства России, которые не требуют предоставления документовоснований (расходы на выплату заработной платы, расходы на оплату обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации расходы и т. д.).

Внедрение процедур «электронного санкционирования» и «автосанкционирования» с параллельным процессом, направленным на повышение уровня внутреннего финансового контроля каждого получателя средств бюджета, имеет определенную направленность, на наш взгляд, и как справедливо отмечает профессор Г. В. Ляпунова «...реформирование государственного контроля и развитие внутреннего контроля должно стать одним из основных направлений совершенствования бюджетных систем» [5, с. 110]. Второстепенным результатом при реализации вышеуказанного можно будет считать снижение затрат на содержание казначейской системы исполнения бюджета.

Макроэкономическая ситуация в стране в настоящее время трактует необходимость повышения эффективности государственных расходов. На расширенном заседании Коллегии Казначейства России министр финансов России А. Г. Силуанов подчеркнул «важность обеспечения контроля за расходованием бюджетных средств» [1, с. 11]. При этом должная важность должна быть уделена, не только документальному контролю за расходованием бюджетных средств, другими словами, предварительному контролю за проведением операций по расходованию средств бюджета. Необходим контроль за фактическим исполнением заключенных государственных контрактов, соглашений, договоров, другими словами, последующий контроль использования средств бюджета. Такой двусторонний подход в области контроля будет возможен при передаче Казначейству России полномочий Росфиннадзора по контролю в бюджетно-финансовой сфере.

Принимая во внимание практику Казначейства России по расширению своих полномочий с учетом наработанного внешнего опыта, следует ожидать,

² О внедрении ТОФК механизма «Автосанкционирование»: письмо Федерального казначейства от 30 июня 2014 г. № 42-7.4-05/3.3-399. – Режим доступа : <http://ufa.roskazna.ru/page/9140>.

что за 2016 год Казначейство России полностью овладеет ситуацией в сфере последующего государственного финансового контроля, учитывая при этом накопленный положительный опыт Росфиннадзора.

Список использованной литературы

1. Казначейство России: итоги, новые функции, новые задачи // *Финансы и кредит*. – 2016. – № 3 – С. 8–17.
2. Ковтун Л. Р. Казначейское дело: учеб. пособие. – Иркутск : Издво БГУЭП, 2014. – 208 с.
3. Куницына С. Ю. Казначейская система обеспечения бюджетного федерализма. – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2004. – 232 с.
4. Лукашов А. И. Роль органов Федерального казначейства в повышении эффективности бюджетных расходов // *Финансовый вестник: финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет*. – 2011. – № 1. – С. 30–34.
5. Ляпунова Г. В. Бюджетная реформа республики Тыва // *Развитие финансово-кредитной системы региона : сб. науч. тр.* – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2011. – С. 104–110.
6. Ляпунова Г. В. Исполнение бюджета органами федерального казначейства: учеб. пособие. – Иркутск : Изд-во ИГЭА, 2001. – 250 с.
7. Самаруха В. И. Развитие бюджетной системы Российской Федерации : учеб. пособие. – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2012. – 300 с.
8. Трифонова Т. С. Правовой, функциональный контрольный аспект санкционирования в деятельности Федерального казначейства // *Финансовая аналитика: проблемы и решения*. – 2015. – № 6 (240). – С. 58–66.
9. Юнгман Й. Бюджетный процесс как инструмент эффективного управления / Министерство финансов Швеции. – Стокгольм, 2005. – 255 с.

Информация об авторе

Ковтун Лира Раисовна – кандидат экономических наук, доцент, кафедра финансов, Байкальский государственный университет, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: lira-tim@yandex.ru.

Author

Lira R. Kovtun – PhD in Economics, Associate Professor, Chair of Finance, Baikal State University, 11 Lenin St., 664003, Irkutsk, Russian Federation; e-mail: lira-tim@yandex.ru.