

УДК 351.72

## РАЗВИТИЕ ВНУТРЕННЕГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В СЕКТОРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

**ЛУКАШОВ АНДРЕЙ ИВАНОВИЧ**

кандидат экономических наук, доцент, заместитель руководителя Управления Федерального казначейства по Владимирской области, Владимир, Россия

**E-mail:** ailuka@vladofk.elcom.ru

### АННОТАЦИЯ

Повышение эффективности бюджетных расходов является одним из приоритетных направлений бюджетной политики Российской Федерации. При этом на современном этапе достижение указанной цели обеспечивается за счет внедрения новой модели организации бюджетного процесса — «бюджетирование, ориентированное на результат в рамках среднесрочного бюджетного планирования». Одним из ключевых элементов данной модели является наличие действенной системы внутреннего финансового контроля.

В работе приводится анализ основных законодательных и нормативно-правовых документов, регулирующих сферу государственного финансового контроля. Особое внимание уделяется новациям, полномасштабно внедряемым в 2014 г.

Даются также практические рекомендации контрольно-счетным и финансовым органам субъектов Российской Федерации по организации процесса бесспорного списания бюджетных средств, использованных не по целевому назначению.

**Ключевые слова:** внутренний государственный финансовый контроль; эффективность; внутренний аудит.

## PUBLIC INTERNAL FINANCIAL CONTROL IN THE SECTOR OF PUBLIC ADMINISTRATION

**ANDREY I. LUKASHOV**

PhD (Economics), Associate Professor, Deputy Head of the Federal Treasury in the Vladimir region, Vladimir, Russia

**E-mail:** ailuka@vladofk.elcom.ru

### ABSTRACT

The increase in efficiency of budget spending is one of the major areas in the budgetary policy of the Russian Federation. To achieve this goal a modern budgetary process model which is focused on «result-oriented budgeting in the medium-term budget planning» is being introduced. A key element of this model is an effective system of internal financial control.

The paper analyzes the basic legislative and regulatory documents pertaining to public financial control. Particular attention is paid to innovations which are being implemented at full scale in 2014.

Practical recommendations on how to organize the process of undisputable writing off budgetary funds used for wrong purposes are provided

**Keywords:** internal public financial control; efficiency; internal audit.

Одним из основных документов в области реформирования государственных финансов, определившим тренд развития бюджетного процесса, является постановление Правительства Российской Федерации от 22.05.2004 № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных

расходов»<sup>1</sup>. Указанным нормативно-правовым актом утверждена Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг., а также план

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 22.05.2004 № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» // СЗ РФ, 31.05.2004. № 22. Ст. 2180.

мероприятий по ее реализации. При этом целью реформирования бюджетного процесса, согласно Концепции, является создание условий и предпосылок для максимально эффективного управления государственными (муниципальными) финансами в соответствии с приоритетами государственной политики.

Достижения заявленной цели предполагается добиться за счет внедрения новой модели организации бюджетного процесса «бюджетирование, ориентированное на результат в рамках среднесрочного бюджетного планирования». Одним из ключевых элементов данной модели является наличие действенной системы внутреннего финансового контроля.

Наиболее подробно вопросы развития внутреннего финансового контроля нашли свое отражение в Программе Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г., утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 № 1101-р<sup>2</sup> (далее — Программа).

Основными направлениями развития внутреннего контроля, согласно Программе, являются:

- законодательное закрепление понятий «внутренний» и «внешний» контроль, включая определение их форм, методов и объектов;
- организация процедур внутреннего контроля в деятельности органов власти.

Практическая реализация указанных направлений стала возможной в результате принятия Федерального закона от 23.07.2013 № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>3</sup> (далее — Закон № 252-ФЗ).

Так, в Законе № 252-ФЗ определены субъекты внешнего и внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля (далее — финансовый контроль). При этом

именно субъект финансового контроля является единственным классификационным критерием вида контрольной деятельности. Так, контроль, осуществляемый в сфере бюджетных правоотношений Счетной палатой России, а также контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, является внешним. В свою очередь, внутренний контроль реализуют Федеральная служба финансово-бюджетного надзора и органы финансового контроля, являющиеся органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций, Федерального казначейства (финансовых органов субъектов Российской Федерации или муниципальных образований).

Необходимо отметить, что на законодательном уровне определение органа внешнего государственного финансового контроля произошло несколько ранее. Так, в статье 2 Федерального закона от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»<sup>4</sup> указано, что Счетная палата является постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля).

Закон № 252-ФЗ закрепил также две формы финансового контроля: предварительную и последующую. При этом предварительный контроль реализуется в целях предупреждения и пресечения бюджетных нарушений в процессе исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Последующий — по результатам исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в целях установления законности их исполнения, достоверности учета и отчетности.

Объектами финансового контроля могут быть не только участники бюджетного процесса, но и такие коммерческие организации, как государственные (муниципальные) унитарные предприятия, хозяйственные товарищества и общества с участием публично-правовых образований в их уставных (складочных) капиталах и др.

Новаторским является отнесение к методам финансового контроля процедуры

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 № 1101-р «Об утверждении Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года» // СЗ РФ. 12.07.2010. № 28. Ст. 3720.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 23.07.2013 № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 05.08.2013. № 31. Ст. 4191.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 08.04.2013. № 14. Ст. 1649.

санкционирования операций. Данный метод могут использовать исключительно органы Федерального казначейства или соответствующие финансовые органы. Здесь необходимо обратить внимание на существование в Бюджетном кодексе Российской Федерации<sup>5</sup> двух равнозначных по смысловому содержанию, но отличных по наименованию терминов: санкционирование оплаты денежных обязательств и санкционирование операций. При этом первый является одним из этапов исполнения бюджета по расходам, включающим проверку наличия документов, предусмотренных порядком санкционирования оплаты денежных обязательств, установленным финансовым органом (органом управления государственным внебюджетным фондом). Второй, как уже отмечалось, выступает методом финансового контроля, предусматривающим не только проверку документов на предмет их наличия, но и (или) проверку соответствия указанной в них информации требованиям бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения.

Таким образом, имеющая место на муниципальном уровне практика делегирования полномочий по санкционированию оплаты денежных обязательств получателей средств главным распорядителям бюджетных средств является в настоящее время неправомерной.

В целях обеспечения действенности и эффективности новой системы финансового контроля Законом № 252-ФЗ в Бюджетный кодекс Российской Федерации введены новые главы «Общие положения о бюджетных нарушениях и применении бюджетных мер принуждения» и «Виды бюджетных нарушений и бюджетные меры принуждения, применяемые за их совершение», а также внесены отдельные изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

Бюджетным нарушением признается совершенное в нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, и договоров

<sup>5</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (в ред. Федерального закона от 23.07.2013 № 252-ФЗ) // СЗ РФ. 03.08.1998. № 31. Ст. 3823.

Президентом России В.В. Путиным 28 декабря 2013 г. подписан Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», согласно которому при санкционировании оплаты денежных обязательств по государственным (муниципальным) контрактам (далее – контракт) дополнительно осуществляется проверка на соответствие сведений о контракте в реестре контрактов и сведений о принятом на учет бюджетном обязательстве по контракту условиям данного контракта. Контроль за соблюдением указанного соответствия также возлагается на Федеральное казначейство или соответствующие финансовые органы.

\* Федеральный закон от 28.12.2013 № 418-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 30.12.2013. № 52 (часть I). Ст. 6983.

(соглашений), на основании которых предоставляются средства из бюджета бюджетной системы Российской Федерации, действие (бездействие) финансового органа, главного распорядителя бюджетных средств, распорядителя бюджетных средств, получателя бюджетных средств, главного администратора доходов бюджета, главного администратора источников финансирования дефицита бюджета, за совершение которого предусмотрено применение бюджетных мер принуждения.

К бюджетным мерам принуждения, применяемым к указанным участникам бюджетного процесса, относятся:

- бесспорное взыскание суммы средств, предоставленных из одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации;
- бесспорное взыскание суммы платы за пользование средствами, предоставленными из одного бюджета бюджетной системы Рос-

сийской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации;

- беспорное взыскание пеней за несвоевременный возврат средств бюджета;
- приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций);
- передача уполномоченному по соответствующему бюджету части полномочий главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств.

Очевидно, что первые три меры бюджетного принуждения реализуются при непосредственном участии органов Федерального казначейства. Основанием для применения органами Федерального казначейства бюджетных мер принуждения является решение соответствующего финансового органа, порядок исполнения которого также устанавливается финансовым органом.

Бюджетный кодекс Российской Федерации, с учетом изменений, внесенных Законом № 252-ФЗ, содержит закрытый перечень видов бюджетных нарушений:

- нецелевое использование бюджетных средств;
- невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита;
- перечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом;
- нарушение условий предоставления бюджетного кредита;
- нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов.

За совершение каждого из них предусмотрена, в частности, такая бюджетная мера принуждения, как беспорное списание средств.

Практическое применение данной меры возможно в следующем порядке.

Департаментом финансов, бюджетной и налоговой политики администрации Владимирской области (далее — Департамент) приказом от 22.11.2013 № 142<sup>6</sup> утвержден порядок исполнения решения о беспорном взыскании суммы нецелевого использования бюджетных средств, предоставленных из областного

бюджета бюджетам муниципальных образований Владимирской области (далее — Порядок).

Согласно Порядку решение о беспорном взыскании суммы нецелевого использования бюджетных средств, предоставленных из областного бюджета бюджетам муниципальных образований Владимирской области, принимается в форме приказа Департамента (далее — Приказ). Основанием для подготовки Приказа является Уведомление о применении бюджетных мер принуждения (далее — Уведомление), поступившее в Департамент от соответствующего органа государственного финансового контроля.

В случае принятия руководителем Департамента решения о беспорном списании средств подписанный Приказ в течение двух рабочих дней доводится до управления Федерального казначейства по Владимирской области (далее — Управление). К Приказу прикладывается копия Уведомления.

Управление не позднее второго рабочего дня, следующего за днем поступления Приказа, осуществляет взыскание суммы нецелевого использования бюджетных средств, предоставленных из областного бюджета бюджету соответствующего муниципального образования за счет отчислений от федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в соответствующий местный бюджет, в размере, не превышающем 30% указанных поступлений за текущий операционный день. Взыскание осуществляется до полного исполнения Приказа. При этом удержанные средства учитываются Управлением по коду классификации доходов бюджетов Российской Федерации «Невыясненные поступления, зачисляемые в местный бюджет».

Уточнение средств с указанного кода осуществляется муниципальным финансовым органом в установленном порядке.

В течение ноября–декабря 2013 г. Управлением были исполнены три Приказа, подготовленные на основании Уведомлений Счетной палаты Владимирской области.

Дальнейшее развитие внутреннего финансового контроля связано с реализацией положений статьи 160.2–1 Бюджетного кодекса

<sup>6</sup> URL: [http://dtf.avо.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=119&Itemid=114](http://dtf.avо.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=119&Itemid=114) (дата обращения: 17.02.2014).

Российской Федерации, которая определяет направления внутреннего финансового контроля, осуществляемого главным распорядителем (распорядителем) бюджетных средств, главным администратором (администратором) доходов бюджета, главным администратором (администратором) источников финансирования дефицита бюджета.

Так, например, главный распорядитель (распорядитель) бюджетных средств осуществляет внутренний финансовый контроль, направленный:

- на соблюдение внутренних стандартов и процедур составления и исполнения бюджета по расходам, составления бюджетной отчетности и ведения бюджетного учета этим главным распорядителем бюджетных средств и подведомственными ему распорядителями и получателями бюджетных средств;
- подготовку и организацию мер по повышению экономности и результативности использования бюджетных средств.

Кроме того, в рассматриваемой статье Бюджетного кодекса Российской Федерации присутствуют положения, обязывающие главных распорядителей (распорядителей) бюджетных средств, главных администраторов (администраторов) доходов бюджета, главных администраторов (администраторов) источников финансирования дефицита осуществлять внутренний финансовый аудит.

Внутренний финансовый аудит реализуется указанными участниками бюджетного процесса в целях:

- оценки надежности внутреннего финансового контроля и подготовки рекомендаций по повышению его эффективности;
- подтверждения достоверности бюджетной отчетности и соответствия порядка ведения бюджетного учета методологии и стандартам бюджетного учета, установленным Министерством финансов Российской Федерации;
- подготовки предложений по повышению экономности и результативности использования бюджетных средств.

Порядок осуществления внутреннего финансового контроля (аудита) устанавливается соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом

государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией.

Подготовленный Правительством Российской Федерации проект постановления «Об утверждении Порядка осуществления главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета, главными администраторами (администраторами) доходов федерального бюджета, главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита федерального бюджета внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита»<sup>7</sup> устанавливает правила осуществления, цель, предмет и субъекты внутреннего финансового контроля (аудита). Определяет основные направления внутреннего финансового контроля (аудита), включая проведение текущего контроля исполнения бюджетных процедур, управление бюджетными рисками, проведение ведомственных проверок (ревизий), а также плановых аудиторских проверок.

В подпрограмме «Нормативно-методическое обеспечение и организация бюджетного процесса» Государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 04.03.2013 № 293-р<sup>8</sup> (далее — Государственная программа), отмечено, что необходимым условием обеспечения эффективного финансового управления на ведомственном уровне становится формирование полноценных систем внутреннего финансового контроля и аудита в органах государственной власти (органах местного самоуправления). При этом функционирование системы внутреннего контроля (аудита) является источником роста качества финансового менеджмента главного администратора бюджетных средств, государственного (муниципального) учреждения.

В связи с этим в Государственной программе определены следующие мероприятия по повышению эффективности финансового контроля:

<sup>7</sup> URL: [http://regulation.gov.ru/project/10130.html?point=view\\_project&stage=3&stage\\_id=5565](http://regulation.gov.ru/project/10130.html?point=view_project&stage=3&stage_id=5565) (дата обращения: 17.02.2014).

<sup>8</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 04.03.2013 № 293-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами» // СЗ РФ. 11.03.2013. № 10. Ст. 1061.

1) разработка и принятие нормативных правовых актов высших органов исполнительной власти (правовых актов муниципальных администраций), регулирующих порядок осуществления внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля;

2) актуализация административных регламентов органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля;

3) принятие нормативных правовых актов финансовых органов, регулирующих применение бюджетных мер принуждения;

4) принятие и актуализация единой методики по внутреннему государственному (муниципальному) финансовому контролю, содержащей стандарты финансового контроля по планированию, исполнению и документированию результатов контрольных мероприятий;

5) внедрение системы мониторинга и анализа качества контрольной деятельности органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля на основе установленных количественных показателей эффективности;

6) принятие программы материального стимулирования федеральных государственных гражданских служащих и сотрудников территориальных органов Росфиннадзора;

7) разработка единых программ обучения и переподготовки должностных лиц,

осуществляющих контрольно-ревизионную деятельность.

В Конспекте лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных его императорскому высочеству великому князю Михаилу Александровичу в 1900–1902 гг.<sup>9</sup>, Сергей Юльевич Витте писал, что задача контрольного органа сводится не только к проверке правильности прихода и расхода сумм и сопоставлению их со сметными назначениями, но и к оценке, по существу, самой целесообразности действий по расходованию казенных средств со стороны распорядительных органов различных ведомств. Подводя некоторые итоги, С.Ю. Витте отмечал: «... контрольное дело стало у нас прочно на ноги, помогая ведомствам в искоренении злоупотреблений и хищений казенных сумм и содействуя Министерству финансов в осторожном и равномерном удовлетворении сметных требований остальных ведомств».

Перефразировав приведенные тезисы с учетом современных терминологических подходов, можно резюмировать, что главным итогом развития системы государственного финансового контроля в целом должно стать повышение обоснованности, эффективности и прозрачности бюджетных расходов.

<sup>9</sup> URL: [http://www.plam.ru/nauchlit/konspekt\\_lekcii\\_o\\_narodnom\\_i\\_gosudarstvennom\\_hozjaistve/index.php](http://www.plam.ru/nauchlit/konspekt_lekcii_o_narodnom_i_gosudarstvennom_hozjaistve/index.php) (дата обращения: 17.02.2014).

## НОВОСТИ БАНКОВСКОГО СЕКТОРА

Российские банки до конца мая 2014 г. защитят внутренние операции по картам Visa и MasterCard от санкций. Будут созданы межхостовые соединения, которые гарантируют бесперебойность использования международных платежных карт внутри РФ даже в случае санкций, сообщил глава ВТБ 24 Михаил Задорнов по итогам совещания у премьер-министра РФ Дмитрия Медведева по созданию национальной системы платежных карт. Мы сейчас договариваемся на первом этапе об организации межхостовых соединений между всеми банками страны, которые можно сделать до конца мая. Они гарантируют всем гражданам по существующим карточкам во всех банкоматах страны, даже если международные платежные системы приостанавливают операции какого-либо банка, проводить операции снятия наличных и операции в POS-терминалах, которые принадлежат этому банку», — сказал Задорнов. Вопрос развития национальной платежной системы встал после того, как, реагируя на введенные США санкции в отношении банка «Россия», его основного собственника, а также владельцев СМП Банка, международные платежные системы Visa и MasterCard перестали проводить операции клиентов обоих банков.

Источник: <http://www.banki.ru/news/lenta/?id=6473107>.