

ВНУТРЕННИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ (МУНИЦИПАЛЬНЫЙ) ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ (ИНВЕСТИЦИОННЫЙ АСПЕКТ)

© 2014 Терехова Елена Владиславовна

кандидат юридических наук

Российская академия правосудия

117418, г. Москва, Новочеремушкинская ул., д. 69, корп. "А"

E-mail: Ter_finlaw@mail.ru

Рассмотрены основы правовой регламентации внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля. Исследуется новая система контроля, а также ее недостатки. Анализируются полномочия органов внутреннего государственного финансового контроля (контроль в сфере закупок, государственных программ).

Ключевые слова: внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль, контроль в сфере закупок, контроль в сфере государственных программ, эффективность использования бюджетных средств.

Произошедшие кардинальные изменения в области государственного (муниципального) финансового контроля¹ обуславливают рассмотрение актуальных вопросов в рамках правовой регламентации исследуемой темы.

Внесение изменений в гл. 26 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - БК РФ)², новый Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации"³, появление Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ "О парламентском контроле"⁴ характеризуют преобразования в области государственной контрольной деятельности.

Согласно ст. 265 БК РФ, государственный финансовый контроль подразделяется на внешний и внутренний. Внешний государственный финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений является контрольной деятельностью, соответственно, Счетной палаты Российской Федерации, контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Внутренний государственный финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений - это контрольная деятельность Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, органов государственного финансового контроля, являющихся, соответственно, органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций, Федерального казначейства (финансовых органов субъектов Российской Федерации или муниципальных образований).

Таким образом, можно констатировать факт появления системы внутреннего государственно-

го финансового контроля. В рамках данной статьи рассмотрим указанную систему через ее функциональную характеристику.

Полномочиями органов внутреннего государственного финансового контроля выступают: контроль за соблюдением бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения; контроль за полнотой и достоверностью отчетности о реализации государственных (муниципальных) программ, в том числе отчетности об исполнении государственных (муниципальных) заданий (ст. 269.2 БК РФ).

На основании Постановления Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1092 "О порядке осуществления Федеральной службой финансово-бюджетного надзора полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере"⁵ Служба при осуществлении деятельности по контролю в финансово-бюджетной сфере осуществляет: а) полномочия по внутреннему государственному финансовому контролю в сфере бюджетных правоотношений; б) внутренний государственный финансовый контроль в отношении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд, предусмотренный ч. 8 ст. 99 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"⁶ (далее - Закон о контрактной системе)⁶.

Закон о контрактной системе детализирует предметность контроля в отношении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федераль-

ных нужд. В соответствии со ст. 99 Закона о контрактной системе органы внутреннего государственного финансового контроля осуществляют контроль в отношении: 1) соблюдения требований к обоснованию закупок, предусмотренных ст. 18 закона, и обоснованности закупок; 2) соблюдения правил нормирования в сфере закупок, предусмотренного ст. 19 Закона; 3) обоснования начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), включенной в план-график; 4) применения заказчиком мер ответственности и совершения иных действий в случае нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта; 5) соответствия поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги условиям контракта; 6) своевременности, полноты и достоверности отражения в документах учета поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги; 7) соответствия использования поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги целям осуществления закупки.

Вместе с тем ст. 13 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»⁷ закрепляет функции Счетной палаты, среди которых: осуществление внешнего государственного финансового контроля в сфере бюджетных правоотношений; экспертиза проектов федеральных законов о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период; и др., а также проведение аудита в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита (контроля).

Таким образом, Счетная палата РФ как орган внешнего государственного финансового контроля осуществляет контрольные мероприятия (аудиторские проверки) в сфере закупок товаров, работ и услуг. Предметом контроля в данном случае будут выступать обоснование, нормирование закупок, исполнение контрактов. При этом Федеральное казначейство, финансовые органы посредством метода санкционирования также осуществляют контроль. Предмет контроля - соответствие информации об объеме финансового обеспечения информации об идентификационном коде закупок.

Полномочиями Федерального казначейства (финансовых органов субъектов Российской Фе-

дерации или муниципальных образований) по осуществлению внутреннего государственного финансового контроля являются: контроль за невышением суммы по операции над лимитами бюджетных обязательств и (или) бюджетными ассигнованиями; контроль за соответствием содержания проводимой операции коду бюджетной классификации Российской Федерации, указанному в платежном документе; контроль за наличием документов, подтверждающих возникновение денежного обязательства, подлежащего оплате за счет средств бюджета; контроль за соответствием сведений о поставленном на учет бюджетном обязательстве по государственному (муниципальному) контракту сведениям о данном государственном (муниципальном) контракте, содержащемся в предусмотренном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, о реестре контрактов, заключенных заказчиками (ст. 269.1 БК РФ).

Тем самым наблюдается пересечение внешнего и внутреннего контроля в сфере закупок через полномочия указанных государственных органов.

Помимо вышеуказанных органов в области внутреннего контроля, необходимо отметить ФАС России⁸, Служба путем проверок осуществляет контроль за соблюдением законодательства о контрактной системе в сфере закупок, за исключением контроля, отнесенного к компетенции других органов внутреннего государственного финансового контроля. Остается непонятным, какие именно полномочия отнесены к ФАС России, а также предмет контроля.

Следующая область (функция) внутреннего контроля касается организации контрольных мероприятий за полнотой и достоверностью отчетности о реализации государственных (муниципальных) программ.

На основании Постановления Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации»⁹ Минэкономразвития России осуществляет подготовку в установленном порядке заключений на проекты федеральных целевых программ, экспертизу целевых программ ведомств.

Минэкономразвития России участвует в разработке, реализации и оценке эффективности государственных программ¹⁰. Форма годового отчета утверждается Минэкономразвития России.

Годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы подготавливается ответственным исполнителем совместно с соисполнителями до 1 марта года, следующего за отчетным, и направляется в Правительство Российской Федерации, Минэкономразвития России и Минфин России.

Годовой отчет содержит: а) конкретные результаты, достигнутые за отчетный период; б) перечень контрольных событий, выполненных и не выполненных (с указанием причин) в установленные сроки согласно плану реализации; в) перечень мероприятий, выполненных и не выполненных (с указанием причин) в установленные сроки; г) анализ факторов, повлиявших на ход реализации государственной программы; д) данные об использовании бюджетных ассигнований и иных средств на выполнение мероприятий; е) информацию о внесенных ответственным исполнителем изменениях в государственную программу; ж) аналитический отчет о выполнении мероприятий приоритетных национальных проектов.

Минфин России представляет в Минэкономразвития России информацию, необходимую для проведения мониторинга реализации государственных программ в части их финансового обеспечения.

До 1-го числа месяца, следующего за отчетным кварталом, Минэкономразвития создает в АИС “Государственные программы” форму мониторинга реализации государственной программы с использованием данных, содержащихся в утвержденных в плане реализации соответствующей государственной программы и детальном плане-графике ее реализации¹¹.

Минэкономразвития России ежегодно, до 1 апреля года, следующего за отчетным, разрабатывает и представляет в Правительство Российской Федерации сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ, который содержит: а) сведения об основных результатах реализации государственных программ за отчетный период; б) сведения о степени соответствия установленных и достигнутых целевых индикаторов и показателей государственных программ за отчетный год; в) сведения о выполнении расходных обязательств Российской Федерации, связанных с реализацией государственных программ; г) оценку деятельности ответственных исполнителей в части, касающейся реализации государственных

программ; д) при необходимости - предложения об изменении форм и методов управления реализацией государственной программы, о сокращении (увеличении) финансирования и (или) досрочном прекращении отдельных мероприятий или государственной программы в целом.

Таким образом, функция внутреннего контроля за полнотой и достоверностью отчетности о реализации государственных (муниципальных) программ закрепляется за Минэкономразвития России. Вместе с тем необходимо прописать полномочия Минэкономразвития, а также Минфина России в административном регламенте исполнения государственной функции по внутреннему государственному финансовому контролю.

Не совсем ясным остается предмет государственного внутреннего контроля. Необходимо обособленно определить “эффективность использования бюджетных средств” в качестве вопроса контроля.

В настоящее время Счетная палата как орган внешнего контроля проводит аудит эффективности, который применяется в целях определения эффективности использования федеральных и иных ресурсов в пределах компетенции Счетной палаты, полученных объектами аудита (контроля) для достижения запланированных целей, решения поставленных социально-экономических задач развития Российской Федерации и осуществления возложенных на нее функций¹². Счетная палата осуществляет аудит эффективности на основании “СФК 104. Проведение аудита эффективности использования государственных средств” (вместе с “Порядком действий в процессе организации и проведения аудита эффективности”) (утв. Решением Коллегии Счетной палаты РФ, протокол от 9 июня 2009 г. № 31К (668)).

Очевидно, что требуется определиться с разграничением полномочий органов внутреннего и внешнего финансового контроля по проверке эффективности расходования бюджетных средств, так как внутренний контроль за полнотой и достоверностью отчетности о реализации государственных (муниципальных) программ включает показатели эффективности проверяемого объекта.

Вопросы государственного внутреннего контроля нужно рассматривать в увязке с объектами и методами контроля, проверяемыми документами. Следовательно, возникает вопрос о правилах организации, осуществления органами внут-

ренного финансового контроля полномочий в исследуемой сфере.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1092 “О порядке осуществления Федеральной службой финансово-бюджетного надзора полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере” (вместе с “Правилами осуществления Федеральной службой финансово-бюджетного надзора полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере”) деятельность по контролю подразделяется на плановую и внеплановую и осуществляется посредством проведения плановых и внеплановых проверок, а также посредством проведения только в рамках полномочий по внутреннему государственному финансовому контролю в сфере бюджетных правоотношений плановых и внеплановых ревизий и обследований (далее - контрольные мероприятия). Проверки подразделяются на выездные и камеральные, а также встречные проверки, проводимые в рамках выездных и (или) камеральных проверок.

При проведении обследования осуществляются анализ и оценка состояния сферы деятельности объекта контроля, определенной приказом (распоряжением) руководителя (заместителя руководителя) Службы (ее территориального органа).

Обследование проводится в порядке и сроки, установленные для выездных проверок (ревизий). По результатам проведения обследования оформляется заключение. Камеральная проверка проводится по месту нахождения Службы (ее территориального органа), в том числе на основании бюджетной (бухгалтерской) отчетности и иных документов, представленных по запросам Службы (ее территориального органа), а также информации, документов и материалов, полученных в ходе встречных проверок. Камеральная проверка проводится должностным лицом в течение 30 рабочих дней со дня получения от объекта контроля информации, документов и материалов, представленных по запросу Службы (ее территориального органа). По результатам камеральной проверки оформляется акт. Выездная проверка (ревизия) проводится по месту нахождения объекта контроля. Срок проведения выездной проверки (ревизии) структурными подразделениями центрального аппарата Службы составляет не более 40 рабочих дней, территориальными органами Службы - не более 30 рабочих дней. В ходе выездной проверки (ревизии) проводятся

контрольные действия по документальному и фактическому изучению деятельности объекта контроля.

В заключение хотелось бы предложить комплекс мер, направленных на совершенствование области внутреннего государственного контроля:

1) сформулировать предмет, цель, конечный результат деятельности в сфере внутреннего государственного финансового контроля;

2) определить принципы (критерии) системы планирования внутренней контрольной деятельности;

3) определить методы внутреннего государственного контроля с учетом контрольных мероприятий в сфере закупок, государственных программ;

4) разработать подходы к составлению и представлению отчетности о непосредственных результатах и затратах на проведение контроля;

5) подготовить рекомендации по внутренней оценке эффективности деятельности органа внутреннего государственного финансового контроля.

6) разработать стандарты внутреннего государственного финансового контроля.

Представляется целесообразным разработать единый нормативный правовой акт, касающийся порядка осуществления внутреннего государственного финансового контроля.

Актуальным является обсуждение вопроса об административном регламенте исполнения государственной функции по внутреннему государственному финансовому контролю (контролю в сфере закупок, государственных программ и т.д.). Административный регламент должен четко определить круг обязанностей и прав органа власти, сферу его юрисдикции, раскрыть формы внутренних взаимодействий различных органов власти между собой на всех этапах прохождения документов в процессе принятия решений.

Рассматривая государственный внутренний финансовый контроль, отметим важность данной темы применительно к государственной инвестиционной деятельности. Чем профессиональней, выше уровень контрольной деятельности, тем эффективнее будет инвестиционная деятельность страны. Государство, реализуя инвестиционную деятельность через формы (государственные инвестиционные программы (инвестирование государством средств в отрасли промышленности, науки, образования и т.д.); прямое управления государственными инвестициями; и др.), плани-

рует достижения определенных параметров, целей. Здесь же важно, чтоб поставленные цели были достигнуты. Следовательно, необходимо разработать систему внутреннего контроля на всех этапах государственного инвестирования.

Таким образом, внутренний государственный финансовый контроль включает контроль за соблюдением бюджетного законодательства, полнотой и достоверностью отчетности о реализации государственных программ и государственных заданий, контроль в сфере закупок, контроль финансово-хозяйственной деятельности бюджетных и автономных учреждений, контроль за сохранностью государственного (муниципального) имущества, находящегося в оперативном управлении государственных (муниципальных) органов и учреждений.

¹ Государственный (муниципальный) финансовый контроль (далее по тексту - государственный финансовый контроль).

² Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ: [ред. от 28 дек. 2013 г.]: [с изм. и доп., вступ. в силу с 1 янв. 2014 г.] // Собр. законода-

тельства Российской Федерации (далее - СЗ РФ). 1998. № 31. Ст. 3823.

³ СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

⁴ СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2304.

⁵ СЗ РФ. 2013. № 49 (часть VII). Ст. 6435.

⁶ СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

⁷ СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

⁸ Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе: постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 331: [ред. от 2 нояб. 2013 г.]: [с изм. и доп., вступающими в силу с 1 янв. 2014 г.] // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3259.

⁹ СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2867.

¹⁰ Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 2 авг. 2010 г. № 588: [ред. от 17 окт. 2013 г.] // СЗ РФ. 2010. № 32. Ст. 4329.

¹¹ Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации: приказ Минэкономразвития России от 26 дек. 2012 г. № 817: [зарегистрировано в Минюсте России 6 февр. 2013 г. № 26871] // Российская газета. 2013. № 39.

¹² О Счетной палате Российской Федерации: федер. закон от 5 мая 2013 г. № 41-ФЗ: [ред. от 28 дек. 2013 г.] // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

Поступила в редакцию 05.12.2013 г.