

Виток развития или закрепление пройденного?

На 11-м заседании Рабочей группы по вопросам совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля Минфина России, прошедшем в феврале текущего года, обсуждались планируемые изменения Бюджетного кодекса в части развития Г(М)ФК, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита.



Александр Иванович ЕВИЧ,
старший аналитик ООО «Центр исследования
бюджетных отношений»



Андрей Евгеньевич РУДЕНКО,
старший аналитик ООО «Центр исследования
бюджетных отношений»

В данной статье мы рассмотрим ряд новаций, направленных на расширение сферы Г(М)ФК:

- ▶ распространение полномочий по осуществлению внутреннего Г(М)ФК на соблюдение положений законов (актов), определяющих расходные обязательства бюджетов;

- ▶ раскрытие понятия предварительного контроля в рамках внутреннего Г(М)ФК и наделение полномочиями по осуществлению внутреннего Г(М)ФК органов управления государственными внебюджетными фондами;

- ▶ проведение органами внутреннего Г(М)ФК обследований, подтверждающих соответствие фактически поставленных товаров (выполненных работ, оказанных услуг) условиям государственных (муниципальных) контрактов, договоров (соглашений), а также контрактов (договоров), заключенных в рамках их исполнения;

- ▶ уточнение перечня объектов Г(М)ФК в части контроля соблюдения целей, порядка и условий предоставления и использования (расходования) межбюджетных трансфертов.

Расширенный контроль за соблюдением нормативных правовых актов, обуславливающих расходные обязательства

В первую очередь планируемые изменения затрагивают основы Г(М)ФК, установленные главой 26 БК РФ. В настоящее время целью Г(М)ФК является обеспечение соблюдения бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов,

регулирующих бюджетные правоотношения. С учетом предлагаемых изменений Г(М)ФК должен также осуществляться в целях обеспечения соблюдения положений нормативных правовых актов, обуславливающих расходные обязательства публично-правовых образований, и условий государственных (муниципальных) контрактов, договоров или соглашений о предоставлении средств из бюджета.

Согласно действующим нормам бюджетного законодательства органы Г(М)ФК формально не должны уделять особого внимания контролю за соблюдением положений нормативных правовых актов, обуславливающих расходные обязательства публично-правовых образований, хотя по факту такой контроль осуществляется в рамках контроля за ведением операций со средствами бюджетов бюджетной системы РФ.

лирующие полномочия органов внешнего и внутреннего Г(М)ФК. И если в статью 268.1, определяющую полномочия органов внешнего Г(М)ФК, добавлена формулировка, аналогичная уточненной цели Г(М)ФК (**ДОПОЛНИТЬ**), то полномочия органов внутреннего Г(М)ФК изменятся в большей степени. К статье 269.1 БК РФ предусматриваются корректировки существующих контрольных полномочий Федерального казначейства, финансовых органов субъектов РФ (муниципальных образований) и органов управления государственными внебюджетными фондами (далее — финансовые органы)¹, а также добавляются следующие полномочия по осуществлению внутреннего Г(М)ФК:

▶ контроль за непревышением бюджетного обязательства над неиспользованными лимитами бюджетных обязательств, доведенны-

НАПРИМЕР

Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» устанавливает, что для материальной поддержки воспитания и обучения детей, посещающих образовательные организации, реализующие образовательную программу дошкольного образования, родителям предоставляется компенсация. Размер компенсации определяется в процентах от осуществленной родительской платы за присмотр и уход за детьми в государственных и муниципальных образовательных организациях по нормативам, установленным данным законом. Контроль платежных документов на соответствие установленным нормативам осуществляется как на этапе санкционирования оплаты денежных обязательств, так и при осуществлении последующего контроля за целевым использованием бюджетных средств.



По вопросу же осуществления Г(М)ФК в целях обеспечения соблюдения условий государственных (муниципальных) контрактов мы видим противоречие: органам Г(М)ФК предлагается дублировать или забрать себе часть функционала заказчиков. Напомним, что в статье 101 Федерального закона № 44-ФЗ закреплена обязанность заказчика по контролю за исполнением условий контракта поставщиком (подрядчиком, исполнителем). Получается, и заказчики, и органы Г(М)ФК будут контролировать соблюдение условий контрактов?!

Изменениям и дополнениям также подверглись статьи Бюджетного кодекса, регу-

ми получателю бюджетных средств;

▶ контроль за соответствием предмета бюджетного обязательства, указанного в сведениях о бюджетном обязательстве, коду классификации расходов бюджета;

▶ контроль за соответствием денежного обязательства соответствующему бюджетному обязательству;

▶ контроль за соответствием сведений о бюджетном обязательстве по договору (соглашению) сведениям о данном договоре (со-

¹ Под финансовыми органами в статье понимаются органы, осуществляющие отдельные функции финансовых органов по исполнению бюджета по расходам.

глашении), подлежащим включению в предусмотренный законодательством РФ реестр соглашений (договоров) о предоставлении субсидий юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам, производителям товаров (работ, услуг); бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся федеральными государственными учреждениями и федеральными государственными унитарными предприятиями; субсидий, субвенций, иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, бюджетам субъектов РФ;

► контроль за наличием документов, подтверждающих возникновение бюджетных и денежных обязательств получателей средств бюджета субъекта РФ, подлежащих исполнению за счет средств целевых межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

На первый взгляд расширение сферы внутреннего Г(М)ФК перечисленными полномочиями может показаться очередным закручиванием гаек, но это не так. Сейчас предупреждение нарушений бюджетного законодательства осуществляется финансовыми органами в рамках исполнения бюджета по расходам. Отнесение мер по предупреждению нарушений к деятельности органов Г(М)ФК не скажется на функциях финансовых органов по исполнению бюджета по расходам и не повлечет роста нагрузки на сотрудников этих органов.

Контроль при санкционировании операций = предварительный контроль

В действующей редакции БК РФ закреплено, что предварительный контроль является формой Г(М)ФК, который осуществляется в целях предупреждения и пресечения нарушений в процессе исполнения бюджетов бюджетной системы РФ. При этом не определены ни методы, ни предмет, ни субъекты предварительного контроля.

В случае принятия изменений в БК РФ предварительный контроль будет включать

в себя все те полномочия финансовых органов, которые они осуществляли в рамках внутреннего Г(М)ФК при санкционировании операций. Однако от санкционирования операций не отказались, оно является основным и пока что единственным методом предварительного контроля.

Авторы поправок также предлагают закрепить полномочия по утверждению порядков осуществления финансовыми органами полномочий по внутреннему Г(М)ФК при осуществлении предварительного контроля, соответственно, за Минфином России, финансовыми органами субъектов РФ (муниципальных образований) и органами управления государственными внебюджетными фондами.

Можно сделать вывод, что предварительный контроль будет осуществляться только финансовыми органами или органами, которым переданы отдельные полномочия по санкционированию оплаты денежных обязательств получателей средств соответствующих бюджетов, на основании указанных выше порядков по аналогии с действующими соглашениями между территориальными органами Федерального казначейства (ТО ФК) и финансовыми органами субъектов РФ (муниципальных образований), органами управления государственными внебюджетными фондами.

В настоящее время санкционирование оплаты денежных обязательств получателей бюджетных средств (администраторов источников финансирования дефицита бюджета) в отношении федерального бюджета осуществляет Федеральное казначейство на основании статьи 166.1 БК РФ, а в отношении бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов осуществляют ТО ФК на основании заключенных соглашений с высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, администрациями муниципальных образований и органами управления государственными внебюджетными фондами, если в соглашении указаны эти полномочия.

НАПРИМЕР

Полномочия по санкционированию оплаты денежных обязательств получателей средств бюджета ФСС РФ переданы ТО ФК в соответствии с приказом ФСС РФ от 18 декабря 2013 года № 592 «Об утверждении порядка санкционирования оплаты денежных обязательств получателей средств бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации».

Согласно же письму Казначейства России от 17 февраля 2014 года № 42-7.4-05/5.6-109 «Об обслуживании исполнения бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации территориальными органами Федерального казначейства» ТО ФК при кассовом обслуживании исполнения бюджета осуществляют отдельные функции по исполнению бюджета ПФР, но полномочиями по осуществлению санкционирования оплаты денежных обязательств получателей средств бюджета ПФР не наделены.

Таким образом, внутренний Г(М)ФК при санкционировании операций в отношении средств бюджета ФСС РФ осуществляется ТО ФК в рамках реализации переданных полномочий по санкционированию оплаты денежных обязательств получателей средств бюджета ФСС РФ. В отношении же бюджета ПФР внутренний Г(М)ФК в форме предварительного контроля ранее не осуществлялся, так как полномочиями по осуществлению внутреннего Г(М)ФК органы управления государственными внебюджетными фондами не обладали.

Дополнительные полномочия органов внутреннего Г(М)ФК

В данной части мы рассмотрим, на наш взгляд, самое неоднозначное полномочие органов Г(М)ФК из предлагаемых к внедрению. В рамках осуществления предварительного контроля за наличием документов, подтверждающих возникновение денежных обязательств, будет проверяться наличие заключений органов внутреннего Г(М)ФК по результатам обследований, подтверждающих соответствие фактически поставленных товаров (выполненных работ, оказанных услуг) условиям государственных (муниципальных) контрактов, договоров (соглашений), а также контрактов (договоров), заключенных в рамках их исполнения. Необходимость проведения данного обследования будет определяться в соответствии с порядком, утвержденным Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией муниципального образования.

Представим себе этот процесс: орган внутреннего Г(М)ФК при осуществлении предварительного контроля должен проверить, провел ли он обследование и составил ли заключение. Из формулировки «проверка на-

личия заключений органов внутреннего Г(М)ФК по результатам обследований» непонятно, за кем будет осуществляться контроль. Получается двухступенчатая система контроля, состоящая из обследования выполнения условий государственных (муниципальных) контрактов и проверки наличия заключения по результатам данного обследования. При этом, как упоминалось ранее, методом осуществления предварительного контроля является санкционирование операций, а проведение обследований не предполагается. Возникает вопрос: зачем проверять наличие заключения, которое орган внутреннего Г(М)ФК сам же и выдал?

Кроме того, из-за данных новаций может усложниться процедура оплаты контрактов. Ведь перед тем, как произвести оплату, должностные лица финансовых органов должны будут проверить выполнение условий государственных (муниципальных) контрактов. Возможно, таким образом авторы поправок попытались законодательно закрепить расширенное казначейское сопровождение контрактов. В данном случае перед сотрудниками финансовых органов будут стоять две взаимосвязанные задачи:

► провести проверку соблюдения условий контрактов (согласно данным портала

zakupki.gov.ru в 2015–2017 годах ежегодно заключалось свыше 4 миллионов контрактов);

▶ выдать качественное заключение по результатам проведенного обследования с учетом отраслевой специфики.

В отсутствие утвержденного порядка проведения финансовыми органами мероприятий по обследованию соблюдения условий государственных (муниципальных) контрактов однозначно оценить, на наш взгляд, последствия внедрения данной новации не представляется возможным.

Проверка соблюдения целей, порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов при предварительном контроле

Как уже упоминалось, в рамках предварительного контроля финансовым органам были добавлены полномочия по осуществлению контроля за наличием документов, подтверждающих возникновение расходных обязательств получателей средств бюджета субъекта РФ, подлежащих исполнению за счет средств целевых межбюджетных трансфертов из федерального бюджета. К предмету предварительного контроля отнесены только межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ, хотя в рамках предлагаемых изменений в статье 266.1 БК РФ была введена подробная группировка объектов контроля в части контроля за соблюдением целей, порядка и условий предоставления и использования (расходования) межбюджетных трансфертов, а именно:

▶ межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, включая межбюджетные

трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов РФ для предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам отдельных муниципальных образований;

▶ межбюджетных трансфертов из бюджетов государственного внебюджетного фонда РФ, включая межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам территориальных государственных внебюджетных фондов для предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ;

▶ межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов РФ;

▶ межбюджетных трансфертов из местных бюджетов.

Территориальные органы Федерального казначейства в соответствии с приказом Казначейства России от 30 ноября 2017 года № 32н осуществляют проверку наличия документов, подтверждающих возникновение денежных обязательств, при осуществлении операций по кассовым выплатам из бюджетов субъектов РФ (местных бюджетов), в целях финансового обеспечения (софинансирования) которых предоставляются целевые средства федерального (регионального) бюджета.

Указанное полномочие финансовых органов по внутреннему Г(М)ФК дублирует функции ТО ФК по предупреждению нарушений бюджетного законодательства при перечислении межбюджетных трансфертов, но лишь отчасти. И непонятным остается вопрос осуществления данного полномочия, например, органами управления внебюджетными фондами или финансовыми органами муниципальных образований.

Вывод

На основе вышеизложенного можно сделать вывод, что предлагаемые изменения в БК РФ, за исключением расширенного описания предварительного контроля и противоречивого полномочия органов внутреннего Г(М)ФК, не содержат каких-либо радикальных новаций. По большей части структурируются фактически осуществляемые функции по предупреждению бюджетных нарушений при ведении операций со средствами бюджетов бюджетной системы РФ. Все это представляется, безусловно, важным в целях упорядочивания в законодательстве разных видов контроля, но на развитие внутреннего Г(М)ФК сильного влияния не окажет.