

Основные изменения Бюджетного кодекса в части контроля



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

По нашему мнению, самые главные и принципиальные изменения, внесенные Федеральным законом № 199-ФЗ, относятся к статье 160.2-1 БК РФ. Во-первых, изменено ее название: «Бюджетные полномочия отдельных участников бюджетного процесса по организации и осуществлению внутреннего финансового аудита». Это изменение связано с тем, что внутренний финансовый аудит (ВФА) будут осуществлять и получатели бюджетных средств (ПБС).

Во-вторых, осуществление внутреннего финансового контроля (ВФК) исключено из бюджетных полномочий главных администраторов (администраторов) бюджетных средств (ГА(А)БС). Такое изменение позволит снизить излишнюю заформализованность, присущую в настоящее время ВФК, а руководители ГА(А)БС смогут действовать более сво-

26 июля 2019 года вышел Федеральный закон № 199-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита». Документ стал очередным шагом на пути реформирования внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита.

бодно и использовать данный управленческий инструмент с большей эффективностью.

В-третьих, в пункте 1 дано определение ВФА. Ранее оно сформулировано не было. «Внутренний финансовый аудит является деятельностью по формированию и предоставлению руководителю главного администратора бюджетных средств, руководителю распорядителя бюджетных средств, руководителю получателя бюджетных средств, руководителю администратора доходов бюджета, руководителю администратора источников финансирования дефицита бюджета:

1) информации о результатах оценки исполнения бюджетных полномочий распорядителя бюджетных средств, получателя бюджетных средств, администратора доходов бюджета, администратора источников финансирования дефицита бюджета (далее — администратор бюджетных средств), главного администратора бюджетных средств, в том числе заключения о достоверности бюджетной отчетности;

2) предложений о повышении качества финансового менеджмента, в том числе о повышении результативности и экономности использования бюджетных средств;

3) заключения о результатах исполнения решений, направленных на повышение качества финансового менеджмента».

В-четвертых, в подпункте 1 пункта 2 косвенно дано определение ВФК: «Внутренний процесс ГА(А)БС, осуществляемый в целях соблюдения установленных правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения, требований к исполнению своих бюджетных полномочий».

В-пятых, администраторам бюджетных средств предоставлено право передать полномочия по осуществлению ВФА главному администратору бюджетных средств или другому администратору бюджетных средств.

В-шестых, с 1 января 2020 года вводятся федеральные стандарты осуществления ВФА, таким образом, должны быть отменены постановление Правительства РФ от 17 марта 2014 года № 193 и аналогичные постановления на региональном и местном уровнях.

В-седьмых, предполагается, что ГА(А)БС получат возможность самостоятельно определять порядок осуществления ВФК. При этом в соответствии со статьей 165 БК РФ за Минфином России оставлено полномочие по методическому обеспечению осуществления внутреннего финансового контроля, что оставляет открытым вопрос о том, в каком виде это будет реализовано и как это повлияет на осуществление ВФК внутри ГА(А)БС.

В-восьмых, введена обязанность проведения мониторинга качества фи-

нансового менеджмента финансовыми органами (органами управления государственными внебюджетными фондами), ГАБС (пункт 6 статьи 160.2.-1 БК РФ). Обращаем внимание, что в соответствии с подпунктами 1 и 2 пункта 6 статьи 160.2.-1 БК РФ порядок проведения мониторинга определяет самостоятельно тот, кто его проводит. При этом в соответствии с абзацем 40 статьи 165 БК РФ Минфин России осуществляет нормативное и методическое обеспечение проведения мониторинга качества финансового менеджмента. Возникает вопрос: если этот процесс нормативно будет регулировать Минфин России, то по каким правилам — регулятора или определенным самостоятельно — будет в итоге осуществляться мониторинг качества финансового менеджмента? Кроме того, стоит отметить, что появилась обязанность по осуществлению данного мониторинга, но определения, что такое финансовый менеджмент в государственном секторе, до сих пор нет.

ВФА — предмет интереса Федерального казначейства

Одним из принципиальных изменений является исключение из состава полномочий региональных и муниципальных органов финансового контроля проведение анализа осуществления главными администраторами бюджетных средств ВФА. В соответствии с пунктом 4 статьи 157 БК РФ теперь такой анализ проводит исключительно Федеральное казначейство. С одной стороны, положительным моментом является то, что все будут оцениваться по единым правилам, а с другой — насколько методики анализа, которые Федеральное казначейство использует, действительно отражают реальную картину? Действующие методики, размещенные на сайте Федерального казначейства, основаны на формальном подходе.

Так, например, в докладе Федерального казначейства¹ отмечено: «Ведомственные правовые акты, регламентирующие организацию и осуществление

¹ Доклад о результатах осуществления главными администраторами средств федерального бюджета в 2018 году внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита roskazna.ru/upload/iblock/3f5/doklad.pdf.

Кроме ВФК, поправки затронули и государственный (муниципальный) финансовый контроль (Г(М)ФК). Но тут изменения носят больше технический характер. Так, уточнены цель и объекты Г(М)ФК, исключено санкционирование операций как один из методов Г(М)ФК, уточнены определение проверок Г(М)ФК и полномочия органов Г(М)ФК

ВФА, утверждены 88 главными администраторами (99%, что на 4% больше по сравнению с 2017 годом)². «ВФА на основании ведомственных правовых актов осуществлялся 80 главными администраторами (90%, что на 1% больше по сравнению с 2017 годом)³. Как видно из этих и остальных формулировок показателей, в ходе оценки рассматриваются только процедурные вопросы. Кроме того, остается открытым вопрос: готово ли Федеральное казначейство к такой масштабной работе? В настоящее время ведомство проводит анализ осуществления ВФА в отношении 100 ГАБС федерального уровня, а добавятся еще региональные (порядка двух тысяч) и местные (порядка 20 тысяч), в итоге это десятки тысяч ГАБС.

Еще одним важным изменением является то, что Минфин России будет нормативно и методически обеспечивать не только осуществление ВФА, но и анализ его проведения. Возможно, это позволит снизить заформализованность анализа и интерпретации его результатов.

Вопросы, не связанные с контролем

Отдельно стоит обратить внимание на вопросы, не связанные с контролем. Так, например, из БК РФ исключен пункт 3.1 статьи 158. Тем самым

² Пункт 2 раздела 1.2 «Обобщенные результаты анализа осуществления главными администраторами ВФА», с. 9 roskazna.ru/upload/iblock/3f5/doklad.pdf.

³ Пункт 3 раздела 1.2 «Обобщенные результаты анализа осуществления главными администраторами ВФА», с. 9 roskazna.ru/upload/iblock/3f5/doklad.pdf.

главный распорядитель (распорядитель) бюджетных средств (ГР(Р)БС) лишился права передавать подведомственным ПБС свои бюджетные полномочия получателя, а также передавать полномочия получателя от одного ПБС другому ПБС, находящимся в его введении (пункт 2 статьи 162 БК РФ также исключен).

Изменен и пункт 10.1 статьи 161 БК РФ. В соответствии с новой редакцией данного пункта казенные учреждения должны согласовывать со своими ГРБС передачу полномочий по ведению бюджетного учета и формированию бюджетной отчетности.

Следующая новация. Теперь в соответствии со статьей 165 БК РФ Минфин России устанавливает порядок составления и ведения планов финансово-хозяйственной деятельности федеральных бюджетных и автономных учреждений.

Вывод

Такие инструменты, как внутренний финансовый контроль и внутренний финансовый аудит, существуют в бюджетном законодательстве уже более пять лет. За это время в данной сфере естественно назрели изменения и вот наконец-то они состоялись. Исключение ВФК из бюджетных полномочий является важным шагом на пути становления эффективной системы внутреннего контроля в организациях государственного сектора, основанной на системе управления рисками.