

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации

Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
«Уральский государственный аграрный университет»

Е. М. Кот, А. В. Ручкин, О. А. Рущицкая, И. Ф. Пильникова

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ С ПОМОЩЬЮ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ

Для слушателей дополнительного профессионального образования
направлений 38.03.01 «Экономика», 38.04.01 «Экономика»

Екатеринбург
Издательство Уральского ГАУ
2021

УДК 336.148
ББК 65.050.1
П42

Утверждено Учебно-методическим советом
ФГБОУ ВО «Уральский ГАУ» (протокол № 3 от 18.11.2021)

Авторский коллектив Кот Е. М., кандидат экономических наук, заведующий кафедрой бухгалтерского учета и аудита Уральского государственного аграрного университета
Ручкин А. В., кандидат социологических наук, доцент кафедры менеджмента и экономической теории Уральского государственного аграрного университета
Рущицкая О. А., доцент, доктор экономических наук, директор института экономики финансов и менеджмента Уральского государственного аграрного университета
Пильникова И. Ф., старший преподаватель кафедры бухгалтерского учета и аудита Уральского государственного аграрного университета

Рецензенты Рубаева О. Д., профессор, доктор экономических наук Южно-Уральского государственного аграрного университета
Зырянова Т. В., профессор, доктор экономических наук Уральского государственного аграрного университета

П42 **Повышение** эффективности бюджетных расходов с помощью финансового контроля: учебно-методическое пособие / Е. М. Кот, А. В. Ручкин, О. А. Рущицкая, И. Ф. Пильникова. — Екатеринбург: Издательство Уральского ГАУ, 2021. — 96 с.

ISBN 978-5-87203-498-8

Учебно-методическое пособие рассматривает вопросы по бюджетному финансированию, государственному (муниципальному) контролю (надзору) и финансовому контролю в России.

Пособие рекомендовано для самостоятельной (практической) работы обучающихся по программе бакалавриата 38.03.01 «Экономика», программе магистратуры 38.04.01 «Экономика», слушателей дополнительного профессионального образования, осуществляющих финансовую деятельность в государственном секторе.

УДК 336.148
ББК 65.050.1

© Е. М. Кот, 2021
© А. В. Ручкин, 2021
© О. А. Рущицкая, 2021
© И. Ф. Пильникова, 2021
© Уральский государственный аграрный университет, 2021

ISBN 978-5-87203-498-8

ОГЛАВЛЕНИЕ

.....

ВВЕДЕНИЕ	5
1. БЮДЖЕТНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	7
1.1. Понятие, виды, субъекты, объекты и содержание бюджетного финансирования	7
1.2. Особенности финансового обеспечения деятельности бюджетных и автономных учреждений	13
1.3. Закон о государственном (муниципальном) заказе	16
1.4. Проверка формирования бюджетной сметы и анализ ее показателей	22
1.5. Проверка составления и исполнения плана финансово-хозяйственной деятельности	28
1.6. Проверка государственного (муниципального) задания	35
1.7. Иные вопросы при проверке правильности исполнения бюджетного финансирования	40
Контрольные вопросы	43
Тесты	44
2. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ (МУНИЦИПАЛЬНЫЙ) КОНТРОЛЬ (НАДЗОР)	49
2.1. Закон о государственном контроле (надзоре)	49
2.2. Оценка риска причинения вреда (ущерба) при проведении государственного контроля (надзора)	59
2.3. Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий	65
Контрольные вопросы	66
3. ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ	67
3.1. Понятие и виды финансового контроля в России	67
3.2. Бюджетный контроль как важнейший вид контроля финансовой деятельности государства и муниципальных образований	81
Контрольные вопросы	89
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	91

ВВЕДЕНИЕ

.....

Учебно-методическое пособие предназначено для студентов, обучающихся по направлениям 38.03.01 «Экономика» профиля «Бухгалтерский учет, анализ и аудит», 38.04.01 «Экономика» профиля «Финансовое консультирование», слушателей курсов дополнительного профессионального образования, осуществляющих финансовую деятельность в государственном секторе.

Основное назначение учебно-методического пособия – организация под руководством преподавателя самостоятельной работы студентов, магистрантов, слушателей на самостоятельных и практических занятиях, дома с целью приобретения умений, закрепления теоретических знаний и формирования профессиональных компетенций, соответствующих осваиваемому виду деятельности.

Учебно-методическое пособие содержит контрольные вопросы и тесты по соответствующим темам профессионального модуля, для закрепления и повторения изученного материала.

1. БЮДЖЕТНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ

.....

1.1. ПОНЯТИЕ, ВИДЫ, СУБЪЕКТЫ, ОБЪЕКТЫ И СОДЕРЖАНИЕ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ

Одной из форм финансовой деятельности государства является бюджетное финансирование, которое можно рассматривать в трех аспектах:

- 1) в материальном аспекте – как безвозмездное и безвозвратное предоставление денежных средств из бюджетов различных уровней государственным и муниципальным учреждениям, действующим в отраслях непроизводственной социально-культурной сферы, – в образовании, здравоохранении, культуре, обороне, государственном управлении, социальной сфере и др.;
- 2) в процедурном аспекте – как регламентированный нормами права порядок выделения средств из бюджета и государственных внебюджетных фондов учреждениям в соответствии с их сметой;
- 3) в процессуальном аспекте – как составную часть бюджетного процесса Российской Федерации.

Субъектами бюджетного финансирования являются Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования как собственники средств соответствующего бюджета; главные распорядители и распорядители средств соответствующего бюджета; получатели бюджетных средств; казенные учреждения.

Понятия главного распорядителя, распорядителя, а также получателя бюджетных средств приведены в ст. 6 БК РФ:

- главный распорядитель бюджетных средств (главный распорядитель средств соответствующего бюджета) – орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, а также наиболее значимое учреждение науки, образования, культуры и здравоохранения, указанное в ведомственной структуре расходов бюджета, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обя-

зательств между подведомственными распорядителями и получателями бюджетных средств;

- распорядитель бюджетных средств (распорядитель средств соответствующего бюджета) – орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, казенное учреждение, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств;
- получатель бюджетных средств (получатель средств соответствующего бюджета) – орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, находящееся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств казенное учреждение, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств от имени публично-правового образования за счет средств соответствующего бюджета.

В соответствии со ст. 6 БК РФ к получателям бюджетных средств (получателям средств соответствующего бюджета) относятся имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств от имени публично-правового образования за счет средств соответствующего бюджета:

- орган государственной власти (государственный орган);
- орган управления государственным внебюджетным фондом;
- орган местного самоуправления;
- орган местной администрации;
- казенное учреждение, находящееся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств.

Получателями бюджетных средств являются государственные и муниципальные учреждения. В соответствии со ст. 9.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях» государственными или муниципальными учреждениями признаются учреждения, созданные Российской Федерацией, субъектом РФ и муниципальным образованием.

Согласно ст. 123.22 ГК РФ и ст. 9.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях», государственное (муниципальное) учреждение может быть автономным, бюджетным или казенным [16].

Казенное учреждение – государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее оказание услуг, выполнение работ и (или) исполнение

государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы (ст. 6 БК РФ).

Бюджетное учреждение – некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием для выполнения работ или оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах (ст. 9.2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ).

Автономное учреждение – некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием для выполнения работ или оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных Федеральными законами (ст. 2 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ).

Поскольку все три типа учреждений являются государственными или муниципальными, решение о создании, изменении типа, реорганизации, ликвидации таких учреждений принимает учредитель в соответствии с порядком, установленным соответственно высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ либо местной администрацией.

Функции и полномочия учредителя в отношении государственного учреждения, созданного Российской Федерацией, субъектом РФ, муниципальным учреждением, созданного муниципальным образованием, осуществляются соответственно уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта РФ, органом местного самоуправления.

Бюджетное финансирование осуществляется в виде бюджетных ассигнований, являющихся объектом правоотношений по бюджетному финансированию.

Статьей 6 БК РФ установлено, что бюджетные ассигнования – это предельные объемы денежных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств. В свою очередь, бюджетные обязательства – расходные обязательства, подлежащие исполнению в соответствующем финансовом году.

К бюджетным ассигнованиям, согласно БК РФ, относятся, в частности, ассигнования:

- на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), включая ассигнования на закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд (ст. 69);
- на социальное обеспечение населения – бюджетные ассигнования на предоставление социальных выплат гражданам либо на приобретение товаров, услуг в пользу граждан для обеспечения их нужд в целях реализации мер социальной поддержки населения (ст. 74.1 БК РФ).

Бюджетные ассигнования получают учреждения социальной сферы: учреждения образования (дошкольные, общеобразовательные, профессиональные, учреждения высшего образования, учреждения дополнительного и дополнительного профессионального образования); учреждения в сфере молодежной политики; учреждения науки (научные и исследовательские центры и институты); учреждения здравоохранения (поликлиники, больницы и др.); учреждения физической культуры и спорта; учреждения культуры (театры, музеи, библиотеки, учреждения кинематографии, концертные учреждения, телевидение и радио, архивные учреждения, учреждения, осуществляющие книгоиздание и др.); учреждения социального обеспечения.

Кроме того, в порядке ассигнований из федерального бюджета отпускаются средства на покрытие затрат на национальную оборону (включая содержание Вооруженных сил, закупку вооружений и военной техники, научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, капитальное строительство, пенсии военнослужащим, расходы Министерства РФ по атомной энергии), а также на ликвидацию вооружений, включая выполнение международных обязательств.

Важным направлением использования государственных средств являются расходы на управление.

За счет средств федерального бюджета финансируется функционирование Президента РФ, Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, а также обеспечение деятельности финансовых, налоговых и таможенных органов и органов финансового (финансово-бюджетного) надзора.

Из региональных бюджетов осуществляется финансирование функционирования высшего должностного лица, законодательного (представительного) и высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Ассигнования из местного бюджета выделяются на функционирование высшего должностного лица, представительных органов муниципального образования, местной администрации.

Режим бюджетного финансирования распространяется также на правоохранительные органы, органы безопасности, органы прокуратуры и судебную систему Российской Федерации.

Таким образом, к субъектам, получающим бюджетные ассигнования, относятся:

- органы государственной власти и органы местного самоуправления;
- государственные и муниципальные учреждения – некоммерческие организации, создаваемые публичными образованиями: Российской Федерацией, субъектом РФ (государственные учреждения), муниципальным образованием (муниципальные учреждения) для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера. На имущество государственных и муниципальных учреждений их учредители (соответствующие публичные образования) имеют вещные права.

Статьей 69.1 БК РФ к бюджетным ассигнованиям на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) отнесены ассигнования:

- на обеспечение выполнения функций казенных учреждений, в том числе по оказанию государственных (муниципальных) услуг (выполнению работ) физическим и (или) юридическим лицам;
- на предоставление субсидий бюджетным и автономным учреждениям, включая субсидии на финансовое обеспечение выполнения ими государственного (муниципального) задания.

В соответствии со ст. 6 БК РФ государственные (муниципальные) услуги (работы) – это услуги (работы), оказываемые (выполняемые) органами государственной власти и органами местного самоуправления, государственными и муниципальными учреждениями.

В случаях, установленных законодательством РФ, государственные (муниципальные) услуги (работы) могут оказывать (выполнять) иные юридические лица.

Бюджетные ассигнования выделяются:

- 1) органам государственной власти и органам местного самоуправления, казенным учреждениям – в виде бюджетных ассигнований, на основе сметного финансирования;
- 2) бюджетным и автономным учреждениям – в виде бюджетных субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы РФ, на основе государственного задания.

Бюджетные ассигнования на оказание государственных (муниципальных) услуг предусматриваются на исполнение расходных обязательств, возникающих в результате: заключения между органами государственной власти (органами местного самоуправления) и казенными учреждениями договоров гражданско-правового характера (трудовых соглашений, государственных (муниципальных) контрактов); установления иных условий предоставления бюджетных средств на возмездной основе при осуществлении возложенных на них функций.

Поскольку действующим законодательством (законами, положениями об органах исполнительной власти и т.д.) не определен объем расходов на выполнение этих функций, предельные объемы (лимиты) для принятия и исполнения соответствующих расходных обязательств устанавливаются законом (решением) о бюджете на финансовый год и плановый период.

1.2. ОСОБЕННОСТИ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ И АВТОНОМНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Предоставление услуг бюджетными и автономными учреждениями, подведомственными Российской Федерации, субъектам РФ и муниципальным образованиям, осуществляется на основании государственного (муниципального) задания, формируемого для каждого учреждения на оказание соответствующих услуг. На финансовое обеспечение выполнения задания предоставляются субсидии из соответствующего бюджета.

Для казенных учреждений формирование задания не является обязательным, оно составляется в случае, если принято соответствующее решение органа власти, осуществляющего бюджетные полномочия главного распорядителя бюджетных средств. Финансовое обеспечение деятельности (выполнения задания в случае, если задание сформировано) казенного учреждения осуществляется на основании бюджетной сметы (ст. 69.2, 161 БК РФ).

Задание – ключевой управленческий и мотивирующий инструмент органа государственной власти субъекта РФ, органа местного самоуправления, осуществляющего функции и полномочия учредителя, и основа для финансового обеспечения деятельности учреждений. Объем задания становится переменной величиной и зависит не от исторически сложившихся объемов сметного финансирования, а от планируемых результатов деятельности учреждений, качества оказываемых ими услуг (выполнения работ) и иных факторов по решению учредителя.

Формирование и доведение задания, а также соответствующее финансовое обеспечение его выполнения в форме субсидии являются важнейшей задачей учредителей в отношении подведомственных учреждений.

Поскольку размер субсидии непосредственно связан с объемом оказываемых услуг, бюджетное и автономное учреждение заинтересовано в увеличении этого объема, а также спроса на услуги за счет повышения их качества. В связи с тем, что субсидия предоставляется бюджетному и автономному учреждению на финансовое обеспечение выполнения задания, сформированного на основании натуральных показателей, у учредителя должны появляться новые инструменты и направления контроля, ориентированные на результат деятельности подведомственных учреждений.

Государственное (муниципальное) задание представляет собой документ, в котором устанавливаются требования к составу, качеству, объему,

содержанию, условиям, порядку и результатам оказания государственных или муниципальных услуг (выполнения работ).

Государственное (муниципальное) задание формируется в соответствии:

- 1) с основными видами деятельности, предусмотренными учредительными документами государственного (муниципального) учреждения;
- 2) с учетом предложений государственного (муниципального) учреждения, касающихся потребности в соответствующих услугах и работах, оцениваемых на основании:
 - прогнозируемой динамики количества потребителей услуг и работ;
 - уровня удовлетворенности существующими объемом и качеством услуг и результатов работ и возможностей государственного (муниципального) учреждения по оказанию услуг и выполнению работ;
 - показателей выполнения государственным (муниципальным) учреждением государственного (муниципального) задания в отчетном финансовом году.

Государственное (муниципальное) задание содержит показатели, характеризующие:

- качество и (или) объем (содержание) государственной услуги (работы);
- определение категорий физических и (или) юридических лиц, являющихся потребителями соответствующих услуг;
- предельные цены (тарифы) на оплату соответствующих услуг физическими или юридическими лицами в случаях, если законодательством предусмотрено их оказание на платной основе, либо порядок установления указанных цен (тарифов) в случаях, установленных законодательством РФ, субъекта РФ;
- порядок контроля над исполнением государственного задания и требования к отчетности о выполнении государственного задания.

Нормативный подход при финансировании деятельности учреждений по выполнению задания – ключевой элемент начатой в 2010 году реформы бюджетной сети. Подход этот должен был заменить метод расчета «от обратного», когда размер субсидии на выполнение задания и сами нормативные затраты на услуги определялись исходя из сложившегося уровня расходов учреждений и планируемого объема бюджетных ассигнований.

Исходя из объемов (содержания) задания определяется размер финансирования учреждения.

После утверждения задания между учредителем и учреждением заключается соглашение о предоставлении субсидии.

Неотъемлемой частью соглашения является график перечисления субсидий, в соответствии с которым перечисляются средства из бюджета.

Бюджетное и автономное учреждение, помимо субсидии на выполнение государственного или муниципального задания, в том числе в рамках государственного (муниципального) социального заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере, может получать другие субсидии из бюджета.

Кроме этого, учреждения могут осуществлять приносящую доход деятельность, доходы от которой поступают в самостоятельное распоряжение учреждения.

1.3. ЗАКОН О ГОСУДАРСТВЕННОМ (МУНИЦИПАЛЬНОМ) ЗАКАЗЕ

С 01.01.2021 г. идет эксперимент по привлечению негосударственных некоммерческих организаций к оказанию услуг в социальной сфере. Традиционно эти услуги предоставляются государственными и муниципальными учреждениями. При этом будет применяться новый механизм распределения бюджетных средств, выделяемых на выполнение государственных (муниципальных) услуг, – социальный заказ [17].

Принят закон (Федеральный закон от 13.07.2020 № 189-ФЗ) о государственном (муниципальном) социальном заказе, который регулирует отношения в области соцзаказов на оказание государственных (муниципальных) услуг. Он касается только услуг, которые организации социальной сферы оказывают физлицам за счет субсидий.

Его положения нужно применять при формировании соцзаказа на 2021–2024 гг. по следующим направлениям:

- социальное обслуживание (за исключением услуг, которые оказываются в стационарной форме);
- санаторно-курортное лечение (кроме услуг в рамках государственной соцпомощи);
- оказание паллиативной медпомощи;
- создание благоприятных условий для развития туристской индустрии в регионах;
- спортивная подготовка;
- содействие занятости населения.

Основная цель принятия закона – расширение возможностей потребителей социальных услуг и повышение их качества.

Если ранее услуги, предоставляемые потребителю за счет бюджетных средств, оказывать могли только бюджетные учреждения, то нововведение допускает на рынок госуслуг и других исполнителей.

Согласно закону о соцзаказе, госуслуги в социальной сфере будут предоставляться потребителю за счет бюджетных средств конкурентным и неконкурентным способом. Неконкурентный способ – это «старый, добрый» государственный заказ. А вот конкурентные нововведения – это два варианта отбора исполнителей услуг: конкурс на заключение соглашения об оказании государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере и социальный сертификат.

Все государственные и муниципальные услуги в социальной сфере, оказываемые в рамках государственного или муниципального соцзаказа,

освобождены от НДС согласно поправкам, внесенным в ст. 149 НК РФ Федеральным законом от 13.07.2020 № 191-ФЗ. Это позволит создать равные условия налогообложения при оказании таких услуг для госучреждений и негосударственных социально ориентированных организаций.

Конкурс – это отбор поставщиков социальных услуг из числа любых юридических лиц, а также, если иное не установлено федеральными законами, индивидуальных предпринимателей, физических лиц.

Согласно ч. 3 ст. 9 закона о соцзаказе, все участники отбора исполнителей услуг должны соответствовать перечню требований, указанному в данной части (например, отсутствие недоимки по налогам, сборам, задолженности по иным обязательным платежам, конфликта интересов с организаторами). Участники подтверждают соответствие установленным требованиям гарантийным письмом, как предусмотрено в п. 3 Правил проведения конкурса. Могут быть истребованы и другие документы, подтверждающие соответствие участника требованиям, установленным в объявлении о проведении конкурса, согласно Правилам проведения конкурса.

Социальный сертификат – это именной документ, удостоверяющий право потребителя услуг либо его законного представителя выбрать исполнителя для получения государственной (муниципальной) услуги в социальной сфере. Важно отметить: не только из числа государственных организаций (ч. 7 ст. 2 Закона о соцзаказе).

Сертификат регулирует количество и объем предоставляемых услуг, условия их предоставления, а также (в установленных нормативно-правовыми актами случаях) определенное качество предоставляемой услуги. Сертификат гарантирует получение из соответствующего бюджета бюджетной системы РФ средств на финансовое обеспечение (возмещение) затрат, связанных с оказанием конкретной услуги.

То есть социальный сертификат удостоверяет право гражданина получить социальные услуги в определенном объеме и на определенных условиях и право исполнителя получить плату в виде бюджетных средств за оказание этих услуг.

Общие требования к форме и содержанию социального сертификата на получение государственной (муниципальной) услуги в социальной сфере утверждены Постановлением Правительства РФ от 24.11.2020 № 1915.

Учреждение, выполняющее госзадание, может участвовать в конкурентном отборе. Частью 3 ст. 9 закона о соцзаказе установлен ряд требований к участникам отбора исполнителей социальных услуг. Любое юридическое лицо, соответствующее данным требованиям, может участвовать в отборе.

В свою очередь, ч. 7 ст. 9 и ч. 1 ст. 18 закона о соцзаказе устанавливают, что, если государственное (муниципальное) учреждение войдет в число исполнителей соцуслуг по результатам отбора, такому учреждению утверждается государственное (муниципальное) задание и с учреждением заключается соглашение о предоставлении субсидии на финансовое обеспечение выполнения этого задания. То есть этот дополнительный объем услуг войдет в государственное (муниципальное) задание.

Согласно ч. 1 ст. 1, ст. 28 Закона о соцзаказе сертификат можно будет использовать в следующих отраслях:

- образование;
- здравоохранение (кроме услуг ОМС);
- социальная защита;
- социальное обслуживание (только услуги, оказываемые в нестационарной форме);
- занятость населения;
- физкультура и спорт;
- туризм;
- государственное управление.

Закон о соцзаказе вступает в силу в отдельных субъектах РФ, перечень которых утверждается Правительством РФ (ч. 1 ст. 28 закона о соцзаказе). Согласно такому перечню, утвержденному 07.10.2020 г., пока определено 16 пилотных регионов, где будут реализовываться новые форматы организации услуг в социальной сфере. Это Алтайский, Красноярский, Ставропольский края, Белгородская, Воронежская, Калининградская, Московская, Новгородская, Новосибирская, Оренбургская, Самарская, Тюменская, Челябинская, Ярославская области, Санкт-Петербург и Ханты-Мансийский автономный округ – Югра. В данных регионах наряду с госзаказом могут использоваться альтернативные способы организации предоставления социальных услуг – сертификаты и конкурсы, что позволит привлечь в качестве исполнителей госуслуг некоммерческие организации.

Предполагается, что после апробации механизма соцзаказа в указанных регионах опыт его применения будет использован во всех субъектах РФ.

В ноябре 2020 г. Правительством РФ был утвержден Порядок формирования федеральных соцзаказов (аналогичные документы должны появиться на уровне субъектов РФ и муниципалитетов). Как следует из п. 12, 13 указанного Порядка, уполномоченный орган выбирает способ определения исполнителей услуг, учитывая два фактора:

- 1) доступность госуслуг в социальной сфере, оказываемых государственными учреждениями, для потребителей услуг (низкая или высокая);

2) количество негосударственных исполнителей тех же услуг (значительное или незначительное).

Если доступность низкая, а количество незначительное, уполномоченный орган формирует госзадание для исполнения социального заказа.

Если количество значительное, уполномоченный орган осуществляет конкурентный отбор исполнителей услуг вне зависимости от значения показателя «доступность».

Если доступность высокая, а количество незначительное и в отношении госуслуг проводится независимая оценка качества условий их оказания, уполномоченный орган поступает следующим образом. На основании определенных по результатам такой оценки показателей удовлетворенности условиями оказания услуг (за последние три года) он принимает одно из следующих решений о способе исполнения соцзаказа:

- если показатели удовлетворенности составляют от 0 до 51% (включительно), проводится отбор исполнителей услуг либо этот отбор обеспечивается владельцам сертификата;
- если указанные показатели – от 51 до 100%, то формируется госзадание подведомственным учреждениям.

В случае когда доступность высокая, а количество незначительное и в отношении услуг независимая оценка не проводится, уполномоченный орган формирует госзадание.

Таблица 1

Показатели удовлетворенности условиями оказания услуг

Доступность	Высокая		Низкая
Количество			
Значительное	Конкурентные способы (конкурс, социальный сертификат)		
Незначительное	Показатель удовлетворенности на основе независимой оценки качества		Госзадание
	От 0 до 51%	От 51 до 100%	
	Конкурентные способы (конкурс, социальный сертификат)	Госзадание	
	Если независимая оценка качества не проводится		
	Госзадание		

Социальный заказ может быть федеральным, региональным и муниципальным. Порядок его формирования утверждает соответственно либо Правительство РФ, либо высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, либо местная администрация (ч. 2–4 ст. 6 Закона о соцзаказе).

В каждом регионе и муниципалитете в целях нормативно-правового обеспечения должны быть разработаны порядки формирования государ-

ственных социальных заказов на оказание соцуслуг, проведения конкурса и заключения соглашения по его результатам, формирования и выдачи социального сертификата, а также определены формы и сроки составления отчета об исполнении государственных социальных заказов. Вначале порядка формирования соцзаказов и проч. появятся в пилотных областях, в которых действует закон о соцзаказе, затем на основании их опыта все региональные и муниципальные органы власти разработают соответствующие документы.

Для пилотных регионов в октябре 2020 г. Постановлением Правительства РФ от 13.10.2020 № 1678 были утверждены общие требования к принятию решений органами государственной власти субъектов РФ (органами местного самоуправления) об организации оказания государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере. Органы госвласти должны принять такие решения в течение месяца с заключения соглашения о сотрудничестве в сфере апробации механизмов организации оказания соцуслуг между регионом (муниципалитетом) и Минфином. Соглашение содержит перечень услуг, рекомендуемые образцы плана апробации и показателей эффективности организации оказания услуг, условия методологической поддержки апробации Минфином. Перечень, план и значения показателей вносятся в решение.

Например, согласно проекту постановления правительства Новосибирской области «Об организации оказания государственных услуг в социальной сфере на территории Новосибирской области», размещенному на сайте министерства труда и социального развития Новосибирской области 24.11.2020 г., апробация предусмотренных ст. 9 закона о соцзаказе способов отбора исполнителей социальных услуг планируется в следующих сферах:

- оказание социальных услуг, предоставляемых в полустационарной форме гражданам при отсутствии определенного места жительства и занятий;
- организация сопровождения при содействии занятости инвалидов.

Объем финансового обеспечения государственного или муниципального соцзаказа, выполняемого конкурентными способами, определяется в порядке, аналогичном порядку, установленному для определения объема субсидирования государственного (муниципального) задания. Основой расчета финансирования служат утвержденные нормативные затраты на оказание государственной (муниципальной) услуги в социальной сфере. То есть расценки конкурентных услуг не могут быть ниже нормативных затрат на оказание такой услуги в соответствии с государственным (муниципальным) заданием (ч. 9 ст. 7 закона о соцзаказе).

В случае нарушения любым исполнителем условий соглашения субсидию, выданную на исполнение соцуслуг, придется вернуть (п. 15 ч. 1 ст. 21 закона о соцзаказе).

Соблюдение исполнителями условий соглашений, заключаемых по результатам отбора, контролируют уполномоченные органы. Они организуют независимую оценку качества оказания социальных услуг и размещают результаты оценки на едином портале бюджетной системы РФ (ч. 2 ст. 26 закона о соцзаказе).

Органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля согласно ч. 3 ст. 26 закона о соцзаказе следят:

- за порядком определения объема финобеспечения оказания социальной услуги;
- за соблюдением уполномоченным органом условий заключаемых соглашений;
- за полнотой отчетности об исполнении соглашений;
- за исполнением соцзаказа.

Органы внешнего государственного (муниципального) финансового контроля согласно ч. 4 ст. 26 проверяют соблюдение исполнителями услуг условий заключенных соглашений.

Кроме этого, ч. 5, 6 ст. 26 предусмотрена независимая оценка качества оказания услуг и общественный контроль соблюдения закона о соцзаказе и принятых в соответствии с ним НПА. Общественные контролеры имеют право проводить в том числе мониторинг качества и условий оказания услуг и инициировать проверки работы исполнителей контролирующими органами.

Но самый эффективный способ контроля – это потребительский спрос. Каждый орган, ответственный за предоставление бесплатных госуслуг, должен будет ежегодно формировать государственный и муниципальный социальный заказ. В данном документе будет указано, какой объем услуг за какой объем средств необходимо оказать гражданам.

Объем финансирования, выделяемый на предоставление социальных услуг, останется прежним. Но деньги начнут перераспределяться между всеми участниками так называемого рынка соцуслуг. То есть они будут направлены прежде всего туда, где качество услуг выше и объемы предоставления услуг больше. Таким образом, организации, независимо от того, государственные они или нет, будут прямо заинтересованы в оказании качественных услуг должного объема, они начнут бороться за получателя услуги: искать внутренние резервы для ее удешевления и повышения качества, переманивать специалистов, работать с потребителями, изучая их спрос и оперативно реагируя на жалобы, и т. д.

1.4. ПРОВЕРКА ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ СМЕТЫ И АНАЛИЗ ЕЕ ПОКАЗАТЕЛЕЙ

Составление и исполнение бюджетной сметы могут являться предметом отдельной проверки, а могут быть составной частью проверки финансово-хозяйственной деятельностью учреждения. Однако независимо от этого вопросы проверки бюджетной сметы, а также анализ исполнения ее показателей одинаковы. Нарушения исполнения показателей бюджетной сметы тоже весьма схожи. В рамках настоящей статьи хотелось бы рассмотреть особенности проведения проверки формирования и исполнения бюджетной сметы на примере проверки, осуществленной контрольными органами [5].

Бюджетная смета – документ, устанавливающий в соответствии с классификацией расходов бюджетов лимиты бюджетных обязательств казенного учреждения (ст. 6 БК РФ). Общие требования к порядку составления, утверждения и ведения бюджетных смет казенных учреждений установлены:

- Приказом Минфина РФ от 20.11.2007 № 112н (применялся при составлении бюджетной сметы казенного учреждения до формирования бюджетной сметы на 2019 г.) (далее – Порядок № 112н);
- Приказом Минфина РФ от 14.02.2018 № 26н (применяется при составлении, утверждении и ведении бюджетной сметы казенного учреждения, начиная с составления, утверждения и ведения бюджетной сметы казенного учреждения на 2019 г. (на 2019 г. и плановый период 2020 и 2021 гг.)) (далее – Порядок № 26н).

Названные Приказы устанавливают общие требования к составлению, утверждению и ведению бюджетной сметы (далее – смета) государственного (муниципального) казенного учреждения, его обособленного (структурного) подразделения без прав юридического лица, осуществляющего полномочия по ведению бюджетного учета. Главный распорядитель средств федерального бюджета, средств бюджета субъекта РФ (местного бюджета), бюджета государственного внебюджетного фонда (далее при совместном упоминании – главный распорядитель бюджетных средств) утверждает порядок составления, утверждения и ведения смет подведомственных учреждений в соответствии с общими требованиями, утвержденными Приказами Минфина РФ от 20.11.2007 № 112н, от 14.02.2018 № 26н (п. 1, 2 Порядка № 112н, п. 1, 2 Порядка № 26н, ст. 221 БК РФ).

Вопросы проверки

При анализе правильности составления бюджетной сметы и исполнения ее показателей проверяющими запрашиваются следующие документы:

- устав проверяемого учреждения;
- уведомления о лимитах бюджетных обязательств, составленных за период проведения проверки;
- бюджетные сметы проверяемого учреждения, которые оно исполняет в проверяемом периоде;
- формы бюджетной отчетности, составленные за проверяемый период;
- данные бюджетного учета за проверяемый период (журналы операций, главные книги и т.д.).

В ходе проверки ревизорами исследуются:

- соответствие показателей бюджетной сметы лимитам бюджетных обязательств, доведенных до учреждения;
- наличие и обоснованность расчетов показателей бюджетной сметы;
- правомерность и своевременность составления бюджетной сметы, внесения изменений в показатели бюджетной сметы;
- исполнение бюджетной сметы учреждением как по кассовым, так и по фактическим расходам, а также их соответствие;
- соответствие характера направления расхода названному в платежном поручении коду бюджетной классификации (КБК), показателям, отраженным в бюджетной смете;
- соблюдение порядка применения кодов бюджетной классификации.

Здесь следует напомнить, что до 1 января 2019 г. учреждения применяли указания, утвержденные Приказом Минфина РФ от 01.07.2013 № 65н, и ревизоры в ходе проверки проверяли соблюдение учреждением требований этого документа при составлении и исполнении бюджетной сметы. После названной даты указания утратили силу, вместо них действуют порядки, утвержденные Приказами Минфина РФ от 08.06.2018 № 132н (в части формирования и применения кодов бюджетной классификации РФ) и от 29.11.2017 № 209н (в части применения КОСГУ). Бюджетная смета по общим правилам составляется в разрезе кодов классификации расходов бюджетов бюджетной классификации РФ с детализацией до кодов подгрупп и элементов видов расходов классификации расходов бюджетов. Главный распорядитель, распорядитель средств бюджета, учреждение вправе дополнительно детализировать показатели сметы по кодам аналитических показателей. Это правило установлено ст. 221 БК РФ,

п. 4 Порядка № 112н. Аналогичная норма содержится в п. 7 Порядка № 26н. Таким образом, проверка соблюдения учреждением применения кодов КОСГУ при исполнении сметы проводится проверяющими только тогда, когда показатели бюджетной сметы проверяемого учреждения детализированы до кодов КОСГУ.

Согласно нормам ст. 221 БК РФ, утвержденные показатели бюджетной сметы казенного учреждения должны соответствовать доведенным до него лимитам бюджетных обязательств на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств по обеспечению выполнения функций казенного учреждения.

Бюджетная смета казенного учреждения составляется с учетом объемов финансового обеспечения для осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд, предусмотренных при формировании планов закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утверждаемых в пределах лимитов бюджетных обязательств на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств на закупку товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд.

В бюджетной смете казенного учреждения дополнительно должны утверждаться иные показатели, предусмотренные порядком составления и ведения бюджетной сметы казенного учреждения.

В ходе проверки ревизоры обращают внимание на выполнение учреждением требований нормативного акта, утвержденного учредителем и устанавливающего требования к составлению, утверждению и ведению бюджетных смет подведомственных казенных учреждений.

Например, в ходе одной проверки муниципального казенного учреждения с целью предупреждения и выявления нарушений формирования бюджетной сметы и ее исполнения было выявлено следующее.

Бюджетная смета, составленная на 2017 г., к проверке не была представлена, вместо нее проверяющим были представлены расчеты к бюджетной смете на 2017 г., утвержденные руководителем учреждения. В Порядке № 112н говорится, что к представленной на утверждение смете прилагаются обоснования (расчеты) плановых сметных показателей, использованных при формировании сметы, являющихся неотъемлемой частью сметы. Обоснования (расчеты) плановых сметных показателей формируются в процессе формирования проекта закона (решения) о бюджете на очередной финансовый год (на очередной финансовый год и плановый период) и утверждаются при утверждении сметы учреждения в соответствии с общими требованиями к утверждению смет учреждений, определенными

гл. III Порядка № 112н. Утвержденные сметы с обоснованиями (расчетами) плановых сметных показателей, использованными при формировании сметы, направляются главному распорядителю бюджетных средств. Таким образом, наличие у учреждения расчетов к бюджетной смете не освобождает учреждение от составления бюджетной сметы.

В то же время в представленном проверяющим документе (распоряжении начальника финансового управления муниципального образования городского округа, которым определены правила составления, утверждения и ведения бюджетных смет муниципальных казенных учреждений муниципального образования городского округа) содержался список организаций, которые составляют бюджетную смету, и проверяемое учреждение в данном списке отсутствовало. Отсюда следует, что учреждение своими действиями нарушило положения ст. 221 БК РФ и Порядка № 112н (на момент проведения проверки действовал этот Порядок).

При запросе у казенного учреждения бюджетной сметы на 2018 г. в ходе проверки было выявлено отсутствие расчетных таблиц, обосновывающих сметные показатели и являющихся неотъемлемой частью бюджетной сметы.

Кроме того, в ходе проверки было установлено, что в течение года показатели бюджетной сметы корректировались. Однако обоснования (расчеты) плановых сметных показателей, использованных при изменении, учреждениями не составлялись. В то же время положения п. 11 Порядка № 112н устанавливают, что в случае внесения изменений в показатели бюджетных смет также составляются обоснования (расчеты) плановых сметных показателей. Изменения в бюджетную смету с обоснованиями (расчетами) плановых сметных показателей, использованными при ее изменении, направляются главному распорядителю бюджетных средств. Подобные нормы содержатся в п. 16 Порядка № 26н.

Таким образом, в части соблюдения требований законодательства РФ при формировании сметы проверяющие обращают внимание:

- на соответствие ведомственного нормативного акта, устанавливающего общие положения составления и утверждения бюджетной сметы, требованиям Порядков № 112н, 26н;
- на наличие у учреждения составленной бюджетной сметы по форме, утвержденной учредителем;
- на наличие приложенных к бюджетной смете обоснований (расчетов) плановых сметных показателей;
- на своевременное отражение в бюджетной смете вносимых в нее изменений;

- на наличие обоснований (расчетов) плановых сметных показателей, составляемых при внесении изменений в показатели бюджетной сметы;
- на дату утверждения бюджетной сметы (она предусмотрена формой сметы);
- на наименование получателя бюджетных средств, указанное в бюджетной смете, которое, как показывают результаты проверок, не всегда соответствует уставу казенного учреждения;
- на соответствие КБК, отраженных в бюджетной смете бюджетной росписи, доведенным лимитам бюджетных обязательств;
- на соответствие значений, представленных в столбцах «Раздел», «Подраздел» представленной для проверки сметы, значениям, содержащимся в типовой форме бюджетной сметы, утвержденной для пользования учредителем.

После того как ревизоры провели проверку соблюдения требований законодательства РФ при формировании проверяемым учреждением бюджетной сметы, они приступают к анализу исполнения показателей бюджетной сметы. Показатели, полученные в ходе анализа, обычно отражаются в таблице, примерная форма которой приведена нами ниже.

Таблица 2

Анализ исполнения бюджетной сметы (тыс. руб.)

Источники финансиро- вания	Показатели бюджетной сметы	Утвержденные лимиты бюджетных обязательств	Кас- совые расходы	Отклонение показателей		Показатели испол- нения бюджетной сметы, % (Графа 4 / Графа 2 × 100)
				Графа 2 – Графа 4	Графа 3 – Гра- фа 4	
1	2	3	4	5	6	7

При наличии отклонений между утвержденными лимитами бюджетных обязательств и кассовыми расходами учреждение дает пояснения проверяющим в письменной форме и разъясняет причины возникших отклонений. Здесь же отметим, что приведенная выше форма является примерной и проверяющие могут ее дополнить любыми необходимыми им для анализа графами (например, графой, где отражаются фактические расходы учреждения, произведенные им в период исполнения бюджетной сметы).

Наиболее часто встречающимися нарушениями при составлении бюджетной сметы являются:

- составление учреждением бюджетной сметы по форме, отличной от рекомендованной к заполнению учредителем;
- отсутствие обоснований (расчетов) плановых сметных показателей к бюджетной смете, в том числе при внесении изменений в бюджетную смету;
- несвоевременное отражение (или неотражение) в бюджетной смете вносимых в нее изменений;
- несоответствие КБК, указанных в доведенных до учреждения лимитах бюджетных обязательств [13].

1.5. ПРОВЕРКА СОСТАВЛЕНИЯ И ИСПОЛНЕНИЯ ПЛАНА ФИНАНСОВО-ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Предмет проверки

Как было отмечено выше, бюджетные и автономные учреждения составляют план ФХД, в котором отражают плановый объем поступлений и выплат денежных средств. Информацию о планируемых к предоставлению из бюджета объемах субсидий доводит до учреждения орган-учредитель. Общие требования к составлению плана ФХД устанавливаются приказом Минфина. Так, сейчас применяются Требования к составлению и утверждению плана финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения, утвержденные Приказом Министерства финансов РФ от 31.08.2018 № 186н (далее – Требования 186н), при формировании плана ФХД государственного (муниципального) учреждения начиная с плана на 2020 г. (на 2020 г. и плановый период 2021 и 2022 гг.) [1].

На основании требований орган-учредитель разрабатывает и утверждает для своих подведомственных учреждений порядок составления, утверждения и исполнения плана ФХД.

Предметом проверки плана ФХД является соответствие:

- формы утвержденного и применяемого учреждением плана ФХД форме плана, установленной органом исполнительной власти, исполняющим функции и полномочия учредителя;
- отраженных в плане ФХД остатков денежных средств на начало и конец отчетного периода данным лицевого счета (счетов, открытых автономным учреждениям в коммерческом банке), приобретенного за счет выделенных собственником средств имущества;
- показателей плана ФХД показателям бухгалтерского учета (на начало и конец отчетного периода показатели, отраженные в плане и на счетах бухгалтерского учета, должны совпадать, а если плановые показатели отличаются от фактических данных, то в план ФХД должны вноситься изменения);
- суммы планируемых поступлений, отраженных в плане ФХД, указанной в приглашении о выделении сумме субсидий (на выполнение государственного (муниципального) задания, целевой субсидии).

Документы, подлежащие проверке

При проведении проверки правильности составления и исполнения плана ФХД ревизоры запрашивают:

- соглашения о порядке и условиях предоставления субсидий на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием ими в соответствии с государственным (муниципальным) заданием, соглашение о предоставлении целевой субсидии;
- государственные (муниципальные) задания, утвержденные и доведенные до учреждения за проверяемый период;
- отчеты об исполнении учреждением плана его финансово-хозяйственной деятельности (ф. 0503737);
- оборотные ведомости по счетам, содержащие данные по суммам поступлений и выбытий денежных средств за проверяемый период (показатели по поступлениям и расходованию средств, содержащиеся в оборотной ведомости, сопоставляются с данными, отраженными в плане ФХД), по соответствующим КОСГУ;
- контракты (договоры), заключенные как без применения норм федеральных законов от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», так с применением норм данных законов.

Вопросы проверки

Основные вопросы проверки плана ФХД освещены в Методических рекомендациях по осуществлению проверок законности отдельных финансовых и хозяйственных операций, утвержденных Федеральным казначейством 31.12.2019 г. Из рекомендаций вытекает, что в ходе контрольного мероприятия надлежит изучить следующие вопросы:

1. Порядок составления и утверждения плана ФХД государственно-го (муниципального) учреждения, который определяется соответствующим органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя объекта контроля, а также требованиями к составлению и утверждению плана ФХД.
2. Изучение и анализ документов планирования отдельных финансовых и хозяйственных операций объекта контроля, не являющегося участником бюджетного процесса, осуществляются по следующим основным вопросам:

- 1) соответствие плана ФХД требованиям, установленным законодательными и иными нормативно-правовыми актами, а также требованиям, установленным учредителем объекта контроля, документами (стандартами) объекта контроля;
- 2) соответствие показателей и объемов финансирования показателям, предусмотренным документами, являющимися правовыми основаниями предоставления средств из федерального бюджета, в том числе:
 - федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период;
 - сводной бюджетной росписью федерального бюджета;
 - бюджетной росписью главного распорядителя бюджетных средств;
 - федеральной адресной инвестиционной программой (в случае предоставления субсидии на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной собственности или приобретение объектов недвижимого имущества в государственную собственность);
 - государственной программой РФ (федеральной целевой программой, национальным проектом (федеральным, региональным проектом));
 - соглашением (договором) о предоставлении средств, источником которых являются средства федерального бюджета;
 - иными документами, являющимися основанием предоставления (получения) средств;
- 3) соблюдение требований к порядку утверждения и ведения плана ФХД, установленных законодательными и иными нормативными правовыми актами РФ, а также требований, установленных учредителем объекта контроля и документами (стандартами) объекта контроля.
3. При осуществлении проверки планирования отдельных финансовых и хозяйственных операций объекта контроля, не являющегося участником бюджетного процесса, обращается внимание на изучение вопросов:
 - соответствия плана финансово-хозяйственной деятельности требованиям к методу его составления и форме;
 - достоверности данных, указанных в плане и прилагаемых к нему документах;

- наличия прилагаемых к плану расчетов (обоснований) плановых показателей по выплатам, использованных при его формировании (в случае наличия соответствующего требования);
- осуществления расчетов (обоснований) показателей в соответствии с установленными требованиями;
- осуществления расчетов (обоснований) плановых показателей к плану финансово-хозяйственной деятельности по выплатам за счет субсидий, предоставляемых в соответствии с бюджетным законодательством РФ, с учетом затрат, применяемых при обосновании бюджетных ассигнований главными распорядителями бюджетных средств в целях формирования проекта закона (решения) о бюджете на очередной финансовый год и плановый период, а также с учетом требований, установленных нормативными правовыми актами, в том числе ГОСТами, СНИПами, СанПиНами, стандартами, порядками и регламентами (паспортами) оказания государственной (муниципальной) услуги.

Проведение проверки

Условно проверку плана ФХД можно разделить на две части:

1. Проверка соответствия плана ФХД требованиям, установленным Минфином, органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя объекта контроля и иным нормативно-правовым актам. Здесь проверке подлежат:

- 1) наличие у объекта контроля (у учреждения) в проверяемом периоде утвержденного плана ФХД (встречаются случаи, когда у объекта контроля отсутствует план ФХД);
- 2) соответствие периода, на который утвержден план ФХД, периоду, на который составлен бюджет РФ, субъекта РФ, муниципалитета РФ. Если бюджет РФ (субъекта РФ, муниципалитета РФ) утвержден на финансовый год и плановый период, то и план ФХД объекта контроля должен быть разработан и утвержден на финансовый год и плановый период;
- 3) соответствие формы, в которой составлен план ФХД, форме плана ФХД, рекомендуемой для применения учредителем;
- 4) соблюдение правил утверждения плана ФХД. Так, пп. 21–22 Требований № 81н установлено, что план ФХД бюджетного учреждения (план с учетом изменений) утверждается руководителем государственного (муниципального) бюджетного учреждения, если иное не установлено органом, осуществляющим функции и полномочия

учредителя. В свою очередь, план государственного (муниципального) автономного учреждения (план с учетом изменений) утверждается руководителем автономного учреждения на основании заключения наблюдательного совета автономного учреждения. План подразделения (план с учетом изменений) утверждается руководителем учреждения.

2. Проверка соответствия показателей плана ФХД требованиям, установленным законодательными и иными нормативно-правовыми актами, проверка планирования отдельных финансовых и хозяйственных операций объекта контроля. В этой части проверки исследованию подвергаются следующие моменты:
 - 1) соответствие детализации показателей плана ФХД детализации, установленной органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя (п. 3 Требований № 81н);
 - 2) соответствие точности указанных в плане ФХД денежных показателей Требованиям № 81н. Так, п. 4 Требований № 81н установлено, что план ФХД составляется учреждением (подразделением) по кассовому методу в рублях с точностью до двух знаков после запятой;
 - 3) наличие в текстовой (описательной) части плана ФХД информации, установленной п. 7 Требований № 81н. Напомним, данным пунктом установлено, что в текстовой (описательной) части плана ФХД указываются:
 - цели деятельности учреждения (подразделения) в соответствии с федеральными законами, иными нормативными (муниципальными) правовыми актами и уставом учреждения (положением подразделения);
 - виды деятельности учреждения (подразделения), относящиеся к его основным видам деятельности в соответствии с уставом учреждения (положением подразделения);
 - перечень услуг (работ), относящихся в соответствии с уставом (положением подразделения) к основным видам деятельности учреждения (подразделения), предоставление которых для физических и юридических лиц осуществляется в том числе за плату;
 - общая балансовая стоимость недвижимого государственного (муниципального) имущества на дату составления плана ФХД (в разрезе стоимости имущества, закрепленного собственником имущества за учреждением на праве оперативного управления; приобретенного учреждением (подразделением) за счет выделенных собственником имущества учреждения средств; приобретенного учреждением

- (подразделением) за счет доходов, полученных от иной приносящей доход деятельности);
- общая балансовая стоимость движимого государственного (муниципального) имущества на дату составления плана ФХД, в том числе балансовая стоимость особо ценного движимого имущества;
 - иная информация по решению органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя;
- 4) соответствие суммы остатков средств на начало и конец планируемого года данным бухгалтерского учета;
 - 5) соответствие указанных в плане ФХД поступлений в форме субсидий данным, отраженным в соглашениях о предоставлении субсидий, и данным бухгалтерского учета;
 - 6) соответствие суммы выплат по контрактам (договорам), отраженным в плане ФХД, данным, указанным в контактах, договорах, заключенных как в соответствии с федеральными законами от 05.04.2013 № 44-ФЗ, от 18.07.2011 № 223-ФЗ, так и без применения норм этих законов, плане-графике закупок;
 - 7) соответствие указанных в плане ФХД планируемых сумм остатков средств во временном распоряжении на начало и на конец планируемого года данным бухгалтерского учета;
 - 8) наличие расчетных таблиц, обосновывающих плановые показатели по выплатам, отраженные в плане ФХД. Расчеты (обоснования) плановых показателей по выплатам формируются с учетом норм трудовых, материальных, технических ресурсов, используемых для оказания учреждением (подразделением) услуг (выполнения работ) (п. 11 Требований № 81н);
 - 9) своевременное внесение изменений в план ФХД. Напомним, что в силу норм п. 19 Требований № 81н в целях внесения изменений в план ФХД составляется новый план, показатели которого не должны вступать в противоречие в части кассовых операций по выплатам, проведенным до внесения изменения в план, а также с показателями планов закупок, указанных в п. 11.1 Требований № 81н. Решение о внесении изменений в план принимается руководителем учреждения (подразделения). Внесение исправлений в план ФХД Требованиями № 81н допускается неограниченное количество раз. Органом, выполняющим функции учредителя, может быть установлена иная периодичность внесения изменений в план ФХД учреждения.

При проверке правильности составления и исполнения объектами контроля планов ФХД, обоснованности расчетов к ним выявляются следующие нарушения:

1. Период, на который составлен план ФХД, не соответствует периоду, на который утвержден бюджет. Например, в нарушение п. 3 Требований № 81н план ФХД учреждения был утвержден на 2018 г., тогда как бюджет субъекта РФ утвержден на 2018 г. и на плановый период 2019 и 2020 гг.
2. Отсутствие корректировки показателей плана ФХД. Это приводит к тому, что показатели, отраженные в плане ФХД, не соответствуют фактическим данным. Например, учреждение предполагало, что доход от оказания платных услуг в планируемом периоде составит 6 000 000 руб., а фактически сумма дохода составила 5 200 000 руб. Изменения в план ФХД внесены не были, в связи с чем в проверяемом периоде плановые показатели по поступлениям и выплатам, источником которых являются средства от приносящей доход деятельности, не соответствуют реальным данным, в частности, данным бухгалтерского учета. В описанном случае объектом контроля не были соблюдены нормы п. 19 Требований № 81н.
3. Превышение общего размера расходов, указанных в плане ФХД, над доходами. План может содержать планируемый остаток денежных средств на конец отчетного периода. При этом превышение суммы плановых расходов над суммами доходов с учетом остатка денежных средств на начало года в плане ФХД недопустимо.

1.6. ПРОВЕРКА ГОСУДАРСТВЕННОГО (МУНИЦИПАЛЬНОГО) ЗАДАНИЯ

Напомним, что государственное (муниципальное) задание представляет собой документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ) (ст. 6 БК РФ).

Государственное (муниципальное) задание формируется для бюджетных и автономных учреждений, а также казенных учреждений, определенных в соответствии с решением органа государственной власти (государственного органа), органа местного самоуправления, осуществляющего бюджетные полномочия главного распорядителя бюджетных средств (п. 3 ст. 69.2 БК РФ).

В силу п. 5.1 ст. 32 Закона о некоммерческих организациях контроль деятельности бюджетных и казенных учреждений ведется:

- федеральными государственными органами, осуществляющими функции и полномочия учредителя, – в отношении федеральных бюджетных и казенных учреждений;
- в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, – в отношении бюджетных и казенных учреждений субъекта РФ;
- в порядке, установленном местной администрацией муниципального образования, – в отношении муниципальных бюджетных и казенных учреждений.

Согласно п. 48 Положения о формировании государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансовом обеспечении выполнения государственного задания, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 26.06.2015 № 640 (далее – Положение № 640), выполнение государственного задания федеральными бюджетными и автономными учреждениями, федеральными казенными учреждениями контролируют органы, осуществляющие функции и полномочия учредителя в отношении бюджетных или автономных учреждений соответственно, и главные распорядители средств федерального бюджета, в ведении которых находятся казенные учреждения, а также Федеральное казначейство.

Положениями ст. 69.2 БК РФ установлены общие требования к формированию и исполнению показателей государственного (муниципального) задания. Из положений данной статьи следует, что государственное (муни-

ципальное) задание формируется органом исполнительной власти, выполняющим функции учредителя (далее – учредитель). Оно должно содержать:

- показатели, характеризующие качество и (или) объем (содержание) оказываемых государственных (муниципальных) услуг (выполняемых работ);
- порядок контроля над исполнением государственного (муниципального) задания, в том числе условия и порядок его досрочного прекращения;
- требования к отчетности об исполнении государственного (муниципального) задания.

В случае недостижения учреждением показателей государственного (муниципального) задания, характеризующих объем государственных услуг (работ), учредитель требует возврата в бюджет денежных средств в объеме невыполненного задания.

Порядок осуществления контроля. Проверка выполнения государственного (муниципального) задания проводится по следующим основным направлениям:

1. Анализ нормативно-правовой базы проверяемой сферы. Проверку формирования объемов финансового обеспечения выполнения государственного задания образовательных учреждений и его исполнения следует начинать с анализа документов, определяющих порядок формирования, исполнения и финансового обеспечения выполнения государственного задания. В ходе анализа необходимо:
 - определить перечень нормативных правовых актов и распорядительных актов учредителя, регулирующих вопросы формирования, исполнения и финансового обеспечения выполнения государственного задания;
 - проверить соответствие распорядительных актов учредителя, определяющих порядок формирования, исполнения государственного (муниципального) задания и его финансового обеспечения для образовательных учреждений требованиям законодательства РФ;
 - установить особенности формирования государственного задания, его финансового обеспечения и исполнения для конкретного учреждения.
2. Установление соответствия показателей государственного (муниципального) задания, характеризующих объем оказываемых государственных (муниципальных) услуг (выполняемых работ), фактическим данным.

3. Выявление отклонения в отношении показателей государственного (муниципального) задания, характеризующих качество оказываемых государственных (муниципальных) услуг (выполняемых работ), если такие показатели установлены в государственном (муниципальном) задании.
4. Установление достоверности сведений, отраженных в отчете о выполнении задания учредителя.

В ходе проверки используется как сплошной, так и выборочный метод проверки. Объем выборки определяется ревизором самостоятельно, исходя из принципа достижения разумной уверенности в том, что выбранные условия с достаточной степенью надежности обеспечивают достижение цели проверки.

В соответствии со ст. 266.1 БК РФ объектами государственного (муниципального) финансового контроля являются государственные (муниципальные) учреждения.

Исходя из ст. 269.2 БК РФ к полномочиям органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля по осуществлению внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля относится, в частности, контроль над полнотой и достоверностью отчетности о реализации государственных (муниципальных) программ, в том числе отчетности об исполнении государственных (муниципальных) заданий.

Таким образом, контроль над полнотой и достоверностью отчетности об исполнении государственных (муниципальных) заданий вне зависимости от источников финансового обеспечения субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания бюджетными и автономными учреждениями осуществляется органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, наделенными указанными полномочиями согласно порядку, установленному соответственно федеральным законом, нормативным правовым актом Правительства РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, муниципальным правовым актом местной администрации.

При этом в силу п. 3 ст. 266.1 БК РФ объекты контроля и их должностные лица обязаны своевременно и в полном объеме представлять в органы государственного (муниципального) финансового контроля по их запросам информацию, документы и материалы, необходимые для осуществления государственного (муниципального) финансового контроля, предоставлять должностным лицам органов государственного (муниципального) финан-

сового контроля допуск указанных лиц в помещения и на территории объектов контроля, выполнять их законные требования.

Из всего вышесказанного следует, что должностные лица органа государственного (муниципального) финансового контроля могут запрашивать любые документы и материалы, необходимые для осуществления государственного (муниципального) финансового контроля, в связи с тем, что перечень не определен и устанавливается контролером самостоятельно.

Иными словами, для проверки объема и качества исполнения показателей государственного (муниципального) задания могут запрашиваться любые документы. Так, в Письме Минфина РФ от 25.10.2017 № 02-09-08/69935 рассматривалось обращение бюджетного учреждения в отношении правомерности запроса работниками контрольных органов, проводящих проверку исполнения показателей задания учредителя журнала учета учебных занятий детей. Финансовое ведомство ответило так: в данном конкретном случае журнал учета учебных занятий детей (табель учета посещаемости детей) является первичным учетным документом, подтверждающим оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) учреждением дополнительного образования в рамках государственного (муниципального) задания. В случае если контролерам в целях проведения контрольного мероприятия необходима информация, содержащаяся в журнале учета учебных занятий детей, учреждение обязано представить должностным лицам органов государственного (муниципального) финансового контроля указанные документы.

При проверке контролеры обращают внимание:

- на правильность отражения операций по учету субсидий, полученных и израсходованных учреждением на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания, требованиям, установленным учредителем;
- на соблюдение проверяемым учреждением требований по формированию и представлению отчетности о выполнении государственного (муниципального) задания);
- на оценку достоверности данных, отраженных в отчете по выполнению государственного (муниципального) задания;
- на соответствие направлений расходования сумм субсидии, отраженных в плане финансово-хозяйственной деятельности, фактическому расходованию денежных средств;
- на определение достоверности отдельных показателей бухгалтерской отчетности учреждения;

- на полноту оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ) (количественная проверка полноты оказания государственного (муниципального) задания (счетный контроль, в ходе которого осуществляется проверка выполнения количественных показателей задания учредителя));
- на обеспечение соответствия качества оказанных государственных (муниципальных) услуг;
- на определение использования имущества (выборочного осмотра, обследования, инвентаризации государственного (муниципального) имущества с целью оценки его состояния, выявления используемого не по назначению государственного (муниципального) имущества), выявления нарушений действующего законодательства, содержащего нормы о порядке использования, распоряжения и сохранности государственного (муниципального) имущества;
- на определение объемов оказанных услуг (выполненных работ), экспертной оценки и других методов фактической проверки с целью оценки правомерности использования средств, полученных в виде субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания (при необходимости).

1.7. ИНЫЕ ВОПРОСЫ ПРИ ПРОВЕРКЕ ПРАВИЛЬНОСТИ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ

Правомерность перечисления средств из ЛБО текущего финансового года в счет платежей страховых взносов следующего финансового года

В декабре казенным учреждением частично (не в полной сумме) перечислены страховые взносы за декабрь этого же года. Таким образом, на 1 января следующего финансового года у казенного учреждения образовалась текущая дебиторская задолженность по страховым взносам. В январе страховые взносы были уплачены за декабрь с учетом суммы аванса (переплаты) в декабре. Являются ли такие действия учреждения нарушением?

Объектом обложения обязательными страховыми взносами являются, в частности, выплаты и иные вознаграждения, произведенные в рамках трудовых отношений (пп. 1 п. 1 ст. 420 НК РФ).

При этом база для исчисления страховых взносов для плательщиков (организаций, индивидуальных предпринимателей) определяется по истечении каждого календарного месяца как сумма выплат и иных вознаграждений, предусмотренных п. 1 ст. 420 НК РФ, начисленных отдельно в отношении каждого физического лица с начала расчетного периода нарастающим итогом (п. 1 ст. 421 НК РФ).

Согласно п. 1 ст. 52 НК РФ, плательщик страховых взносов самостоятельно исчисляет сумму страховых взносов, подлежащую уплате за расчетный период, исходя из базы для исчисления страховых взносов и тарифа, если иное не предусмотрено НК РФ.

Таким образом, указанные положения налогового законодательства РФ не предусматривают возможности «авансирования» выплат страховых взносов на месяц вперед.

В силу п. 1.1 ст. 78 НК РФ сумма излишне уплаченных страховых взносов подлежит зачету по соответствующему бюджету государственного внебюджетного фонда РФ, в который эта сумма была зачислена, в счет предстоящих платежей плательщика по этому взносу, задолженности по соответствующим пеням и штрафам за налоговые правонарушения либо возврату плательщику страховых взносов в порядке, предусмотренном названной статьей.

Исходя из п. 141 Инструкции № 162н показатели расчетов по излишне уплаченным платежам (налогам, взносам, пошлинам, сборам и иным обязательным платежам), числящиеся на начало текущего периода по соответствующим счетам аналитического учета счета 1303 00 000 «Расчеты по платежам в бюджеты», а также кредитовые обороты, изменяющие указанные расчеты, в принятых денежных обязательствах текущего периода не учитываются.

В пункте 2.5.6 Порядка № 8н говорится, что суммы возврата дебиторской задолженности прошлых лет подлежат перечислению в установленном порядке дебитором получателя бюджетных средств (администратора источников финансирования дефицита бюджета) на счет 40101 для перечисления в доход соответствующего бюджета.

В случае если суммы возврата дебиторской задолженности прошлых лет поступили на счета 40105, 40201, 40204, минуя счет 40101, и были отражены на лицевом счете получателя бюджетных средств (лицевом счете администратора источников финансирования дефицита бюджета, лицевом счете бюджета) как восстановление кассовой выплаты, не позднее пяти рабочих дней со дня отражения указанных сумм на соответствующем лицевом счете данные суммы подлежат перечислению получателем бюджетных средств (администратором источников финансирования дефицита бюджета, финансовым органом) в доход соответствующего бюджета.

Таким образом, перечислению в доход соответствующего бюджета подлежат суммы возврата дебиторской задолженности прошлых лет, поступившие на лицевые счета казенных учреждений и отраженные там как восстановление кассовой выплаты, не позднее пяти рабочих дней со дня зачисления суммы возврата на лицевой счет получателя бюджетных средств. При этом сумма переплаты страховых взносов, перечисленных с лицевого счета казенного учреждения, не относится к указанным видам поступлений, а является суммой переплаты во внебюджетные фонды.

В Письме Минфина РФ от 07.05.2018 № 02-09-09/3073 отмечено: в соответствии со ст. 34 БК РФ принцип эффективности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности). По мнению финансистов, действия казенного учреждения, выразившиеся в осуществлении авансовых платежей по страховым взносам и влекущие формирование дебитор-

ской задолженности на конец финансового года, могут рассматриваться как нарушение положений ст. 242 БК РФ.

Напомним, положениями данной статьи установлено:

- завершение операций по исполнению бюджета в текущем финансовом году осуществляется в порядке, установленном финансовым органом (органом управления государственным внебюджетным фондом) в соответствии с требованиями обозначенной статьи;
- бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств и предельные объемы финансирования текущего финансового года прекращают свое действие 31 декабря;
- до последнего рабочего дня текущего финансового года включительно орган, осуществляющий кассовое обслуживание исполнения бюджета, обязан оплатить санкционированные к оплате в установленном порядке бюджетные обязательства в пределах остатка средств на едином счете бюджета;
- не использованные получателями бюджетных средств остатки бюджетных средств, находящиеся не на едином счете бюджета, не позднее двух последних рабочих дней текущего финансового года подлежат перечислению получателями бюджетных средств на единый счет бюджета.

Вправе ли учреждение расходовать средства, полученные им от оказания приносящей доход деятельности, на цели, не отраженные в плане финансово-хозяйственной деятельности?

Документом, определяющим направления использования учреждениями вышеуказанных средств, является план финансово-хозяйственной деятельности государственного учреждения (далее – план ФХД), составляемый и утверждаемый в порядке, установленном органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя в отношении учреждения, согласно Требованиям к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения, утвержденным Приказом Минфина РФ от 31.08.2018 № 186н.

Показатели плана ФХД по выплатам учреждения формируются на соответствующий финансовый год на основании расчетов (обоснований) плановых показателей по выплатам, формируемым с учетом норм трудовых, материальных, технических ресурсов, используемых для оказания учреждением услуг (выполнения работ), а также требований, установленных нормативными правовыми (правовыми) актами, в том числе ГОСТами, СНИ-

Пами, СанПиНами, стандартами, порядками и регламентами (паспортами) оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ).

План ФХД учреждения (план ФХД с учетом изменений) утверждается руководителем данного учреждения, если иное не установлено органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя.

Таким образом, совершение расходных операций, не предусмотренных планом ФХД, в том числе за счет средств, полученных учреждением от осуществления приносящей доход деятельности, является недопустимым (Письмо Минфина РФ от 18.03.2020 № 09-07-09/20728).

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Что представляет собой бюджетное финансирование?
2. Кто относится к субъектам бюджетного финансирования?
3. Кто является получателями бюджетных средств?
4. Какие типы государственных (муниципальных) учреждений установлены законодательством?
5. В чем состоит сходство и какие отличия имеются между казенным, бюджетным и автономным учреждением?
6. Что такое бюджетные ассигнования? Что относится к бюджетным ассигнованиям? Какие существуют виды бюджетных ассигнований?
7. В чем состоит сущность сметно-бюджетного финансирования?
8. Какой основной вид бюджетных ассигнований предоставляется казенным учреждениям?
9. Что представляет собой бюджетная смета?
10. В отношении каких субъектов осуществляется финансирование на основании бюджетной сметы?
11. Какие формы бюджетного финансирования применяются к бюджетным и автономным учреждениям?

ТЕСТЫ

1. *Бюджетное финансирование представляет собой:*

а) предоставление средств из бюджета юридическим и физическим лицам на условиях возвратности, срочности, платности

б) предоставление межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований

в) безвозмездное и безвозвратное предоставление бюджетных ассигнований из соответствующего бюджета казенному учреждению для покрытия его расходов согласно предоставленной смете, бюджетному или автономному учреждению – в соответствии с государственным (муниципальным) заданием

г) безвозмездное и безвозвратное предоставление бюджетных ассигнований государственным (муниципальным) унитарным предприятиям

2. *Субъектами бюджетного финансирования являются:*

а) Президент РФ, главы субъектов РФ, главы муниципальных образований

б) Федеральное Собрание, законодательные органы субъектов РФ, представительные органы местного самоуправления

в) Правительство РФ, высшие органы исполнительной власти субъектов РФ, исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований

г) публично-правовые образования, главные распорядители и распорядители средств соответствующего бюджета; получатели бюджетных средств; казенные учреждения

3. *Бюджетные ассигнования – это:*

а) предельные объемы денежных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств

б) расходные обязательства, подлежащие исполнению в соответствующем финансовом году

в) денежные средства, предоставляемые из бюджетов бюджетной системы РФ юридическим лицам, собственниками имущества которых являются соответствующие публично-правовые образования

г) денежные средства, предоставляемые из бюджетов бюджетной системы РФ государственным (муниципальным) учреждениям, учредителями которых являются соответствующие публично-правовые образования

4. *Бюджетные ассигнования предоставляются:*

- а) на выполнение государственных (муниципальных) заданий, софинансирование ведомственных программ
- б) на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), включая ассигнования на закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд; на социальное обеспечение населения
- в) на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ и муниципальных образований
- г) на финансирование дефицита бюджетов бюджетной системы РФ

5. *К получателям бюджетных ассигнований относятся:*

- а) органы государственной власти и местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения
- б) государственные и муниципальные унитарные предприятия
- в) некоммерческие юридические лица
- г) социально незащищенные категории физических лиц

6. *Бюджетные ассигнования на основе сметного финансирования предоставляются:*

- а) бюджетным и автономным учреждениям
- б) органам государственной власти и местного самоуправления, казенным учреждениям
- в) некоммерческим юридическим лицам
- г) государственным и муниципальным унитарным предприятиям

7. *Бюджетные ассигнования на основе государственного задания предоставляются:*

- а) бюджетным и автономным учреждениям
- б) органам государственной власти и местного самоуправления, казенным учреждениям
- в) некоммерческим юридическим лицам
- г) государственным и муниципальным унитарным предприятиям

8. *Бюджетная смета представляет собой:*

- а) документированную информацию, разрабатываемую, рассматриваемую и утверждаемую (одобряемую) органами государственной власти РФ, субъектов РФ, органами местного самоуправления

б) документ, в котором устанавливаются требования к составу, качеству, объему, содержанию, условиям, порядку и результатам оказания государственных или муниципальных услуг (выполнения работ)

в) документ стратегического планирования

г) документ, устанавливающий в соответствии с классификацией расходов бюджетов лимиты бюджетных обязательств казенного учреждения

9. Государственное задание – это:

а) документированная информация, разрабатываемая, рассматриваемая и утверждаемая (одобряемая) органами государственной власти РФ, субъектов РФ, органами местного самоуправления

б) документ, в котором устанавливаются требования к составу, качеству, объему, содержанию, условиям, порядку и результатам оказания государственных или муниципальных услуг (выполнения работ)

в) документ стратегического планирования

г) документ, устанавливающий в соответствии с классификацией расходов бюджетов лимиты бюджетных обязательств казенного учреждения

10. Казенное учреждение – это:

а) некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием для выполнения работ или оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах

б) государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее оказание услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы

в) некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием для выполнения работ или оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости

населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных Федеральными законами

г) юридическое лицо, созданное публично-правовым образованием и принадлежащее ему на праве собственности

11. Автономное учреждение – это:

а) некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием для выполнения работ или оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах

б) государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее оказание услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы

в) некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием для выполнения работ или оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных Федеральными законами

г) юридическое лицо, созданное публично-правовым образованием, до 50% имущества которого является собственностью этого публично-правового образования

12. Бюджетное учреждение – это:

а) некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием для выполнения работ или оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки,

образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах

б) государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее оказание услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы

в) некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием для выполнения работ или оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных Федеральными законами

г) некоммерческое юридическое лицо, созданное публично-правовым образованием, свыше 50% имущества которого является собственностью этого публично-правового образования

13. Лимит бюджетных обязательств – это:

а) объем прав в денежном выражении на принятие казенным учреждением бюджетных обязательств и их исполнение в текущем финансовом году (либо в текущем финансовом году и плановом периоде)

б) объем прав в денежном выражении на принятие бюджетным учреждением бюджетных обязательств и их исполнение в текущем финансовом году (либо в текущем финансовом году и плановом периоде)

в) объем прав в денежном выражении на принятие автономным учреждением бюджетных обязательств и их исполнение в текущем финансовом году (либо в текущем финансовом году и плановом периоде)

г) объем прав в денежном выражении на принятие государственным или муниципальным унитарным предприятием бюджетных обязательств и их исполнение в текущем финансовом году (либо в текущем финансовом году и плановом периоде)

2. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ (МУНИЦИПАЛЬНЫЙ) КОНТРОЛЬ (НАДЗОР)

.....

2.1. ЗАКОН О ГОСУДАРСТВЕННОМ КОНТРОЛЕ (НАДЗОРЕ)

В последние годы Правительство РФ вносит радикальные изменения в законодательство в сфере контрольной деятельности, и результатом такой работы стал в том числе Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Закон № 248-ФЗ). Закон вступил в силу с 01.07.2021, за исключением положений, для которых установлены иные сроки. Этот документ, по сути, является контрольно-надзорным кодексом: устанавливает систему и порядок проведения контрольных мероприятий, определяет гарантии прав контролируемых лиц, а также расширяет сферу применения риск-ориентированного подхода при проведении контроля [3].

Предмет регулирования Закона № 248-ФЗ

Закон № 248-ФЗ регулирует деятельность контрольных (надзорных) органов, направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, осуществляемую в пределах полномочий указанных органов посредством профилактики нарушений обязательных требований, оценки соблюдения гражданами и организациями обязательных требований, выявления их нарушений, принятия предусмотренных законодательством РФ мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, устранению их последствий и (или) восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений.

Закон № 248-ФЗ не применяется в отношении (п. 3 ст. 1 Закона № 248-ФЗ):

- 1) мероприятий по проверке заявлений и сообщений о преступлении и происшествий, разрешение которых отнесено к компетенции органов внутренних дел и иных органов дознания;
- 2) оперативно-разыскной деятельности, дознания и предварительного следствия;
- 3) производства и исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях;

- 4) рассмотрения дел о нарушении законодательства о рекламе;
- 5) проверки устранения обстоятельств, послуживших основанием для назначения административного наказания в виде административного приостановления деятельности;
- 6) деятельности судов, деятельности по обеспечению установленного порядка деятельности судов и деятельности по исполнению судебных актов, актов других органов и должностных лиц;
- 7) деятельности органов прокуратуры по осуществлению прокурорского надзора;
- 8) расследования причин возникновения аварий, несчастных случаев на производстве, профессиональных заболеваний, инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений, поражений) людей, животных и растений, причинения вреда (ущерба) окружающей среде, имуществу граждан и организаций, государственному и муниципальному имуществу;
- 9) деятельности органов внешней разведки РФ;
- 10) деятельности органов государственной охраны;
- 11) деятельности органов федеральной службы безопасности.

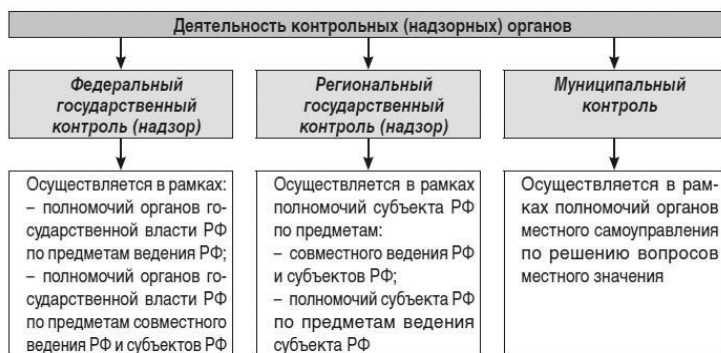


Рис. 1. Виды контроля

Предмет и объект государственного (муниципального) контроля

Согласно нормам ст. 15 Закона № 248-ФЗ, предметами государственного контроля (надзора), муниципального контроля (далее также – предмет контроля) являются:

- 1) соблюдение контролируруемыми лицами обязательных требований, установленных нормативными правовыми актами;

- 2) соблюдение (реализация) требований, содержащихся в разрешительных документах;
- 3) соблюдение требований документов, исполнение которых является необходимым в соответствии с законодательством РФ;
- 4) исполнение решений, принимаемых по результатам контрольных (надзорных) мероприятий.

Предмет контроля определяется федеральным законом о виде контроля, законом субъекта РФ о виде контроля.



Рис. 2. Объекты государственного контроля

Принципы государственного контроля (надзора), муниципального контроля

Главой 2 Закона № 248-ФЗ установлены принципы, которым должен отвечать проводимый на всей территории РФ государственный (муниципальный) контроль. В частности, это принципы:

- 1) законности и обоснованности (имеется в виду, что действия и решения контрольного (надзорного) органа и его должностных лиц должны быть законными и обоснованными) (см. ст. 7 Закона № 248-ФЗ);
- 2) стимулирования добросовестного соблюдения обязательных требований (контроль должен обеспечивать стимулы к добросовестному соблюдению обязательных требований и минимизацию потенциальной выгоды от нарушений обязательных требований) (см. ст. 8 Закона № 248-ФЗ);
- 3) соразмерности вмешательства в деятельность контролируемых лиц (контроль должен ограничиваться только теми контрольными мероприятиями и контрольными действиями, которые необходимы для обеспечения соблюдения обязательных требований) (см. ст. 9 Закона № 248-ФЗ);
- 4) охраны прав и законных интересов, уважения достоинства личности, деловой репутации контролируемых лиц (при организации

и осуществлении контроля контрольный орган обязан признавать, соблюдать и защищать права и свободы контролируемых и иных лиц. Запрещаются принятие решений и совершение действий (бездействия), унижающих достоинство личности либо умаляющих деловую репутацию организации, индивидуального предпринимателя) (см. ст. 10 Закона № 248-ФЗ);

- 5) недопустимости злоупотребления правом (использование контрольными органами и их должностными лицами полномочий в целях воспрепятствования законной деятельности контролируемых лиц, необоснованного увеличения сроков осуществления контроля не допускается) (см. ст. 11 Закона № 248-ФЗ);
- 6) соблюдения охраняемой законом тайны (информация, составляющая коммерческую, служебную или иную охраняемую законом тайну и полученная должностными лицами контрольного (надзорного) органа при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, не подлежит разглашению, за исключением случаев, установленных федеральными законами) (см. ст. 12 Закона № 248-ФЗ);
- 7) открытости и доступности информации об организации и осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля (деятельность контрольного органа по организации и осуществлению контроля является открытой, за исключением случаев, когда это может привести к разглашению государственной, коммерческой, служебной или иной охраняемой законом тайны, а также случаев, когда этого требуют интересы обеспечения прав, законных интересов и безопасности контролируемых и иных лиц, защиты их чести, достоинства, деловой репутации. Не подлежит сокрытию информация, касающаяся причинения вреда здоровью и угрозы жизни людей) (см. ст. 13 Закона № 248-ФЗ);
- 8) оперативности при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля (контрольные мероприятия проводятся оперативно; срок их проведения может быть продлен только в случаях и пределах, установленных федеральным законом) (см. ст. 14 Закона № 248-ФЗ).

Виды государственного (муниципального) контроля (надзора)

Контрольные (надзорные) органы в рамках реализации положения Закона № 248-ФЗ вправе проводить следующие контрольные (надзорные) мероприятия (ст. 56 названного закона):

- 1) контрольная закупка;
- 2) мониторинговая закупка;
- 3) выборочный контроль;
- 4) инспекционный визит;
- 5) рейдовый осмотр;
- 6) документарная проверка;
- 7) выездная проверка.

Без взаимодействия с контролируемым лицом проводятся следующие контрольные (надзорные) мероприятия:

- наблюдение за соблюдением обязательных требований;
- выездное обследование.

Контрольная закупка – это мероприятие, в ходе которого инспектором совершаются действия по созданию ситуации для осуществления сделки в целях оценки соблюдения обязательных требований при продаже продукции (товаров), выполнении работ, оказании услуг потребителям (проводится в присутствии двух свидетелей либо с применением видеозаписи) (ст. 67 Закона № 248-ФЗ). Такая закупка может проводиться:

- очно;
- с использованием почтовой связи, сетей электросвязи, в том числе интернета, сетей связи для трансляции телеканалов и (или) радиоканалов (дистанционная контрольная закупка).

В ходе контрольной закупки осуществляется:

- осмотр;
- эксперимент.

Контрольная закупка проводится без предварительного уведомления контролируемого лица.

После завершения контрольной закупки (за исключением дистанционной контрольной закупки) инспектор объявляет о проведении контрольной закупки, предъявляет контролируемому лицу, его представителю:

- 1) служебное удостоверение;
- 2) копию решения о проведении контрольной закупки на бумажном носителе либо в форме электронного документа.

Мониторинговая закупка – это мероприятие, в ходе которого инспектором совершаются действия по созданию ситуации для осуществления сделки в целях последующего направления продукции (товаров), результатов выполненных работ, оказанных услуг на испытание, экспертизу, а также проведения исследования продукции (товаров), результатов выполненных работ, оказанных услуг на предмет их соответствия обязательным требованиям к безопасности и (или) качеству (ст. 68 Закона № 248-ФЗ).

Мониторинговая закупка может осуществляться как очным способом, так и дистанционно.

В ходе мониторинговой закупки могут совершаться следующие контрольные (надзорные) действия:

- осмотр;
- опрос;
- эксперимент;
- инструментальное обследование;
- истребование документов;
- испытание;
- экспертиза.

Закупка проводится без предварительного уведомления контролируемого лица.

После завершения мониторинговой закупки инспектор объявляет о проведении мониторинговой закупки, предъявляет контролируемому лицу или его представителю служебное удостоверение, копию решения о проведении мониторинговой закупки на бумажном носителе либо в форме электронного документа. Акт по результатам контрольного (надзорного) мероприятия составляется в течение 24 часов после получения данных инструментального обследования, испытания или экспертизы.

Выборочный контроль – это мероприятие, проводимое по месту хранения и (или) реализации контролируемыми лицами продукции (товаров), представляющее собой отбор проб образцов продукции (товаров) в целях подтверждения их соответствия обязательным требованиям к безопасности и (или) качеству (ст. 69 Закона № 248-ФЗ).

О проведении выборочного контроля контролируемые лица не уведомляются. Такой вид контроля может проводиться с участием экспертов, специалистов, привлекаемых к проведению контрольного (надзорного) мероприятия на основании решения контрольного (надзорного) органа.

В ходе выборочного контроля могут совершаться следующие контрольные (надзорные) действия:

- осмотр;
- получение письменных объяснений;
- истребование документов;
- отбор проб (образцов);
- инструментальное обследование;
- испытание;
- экспертиза.

Акт по результатам контрольного (надзорного) мероприятия составляется в течение 24 часов после получения данных инструментального обследования, испытания или экспертизы.

Инспекционный визит проводится по месту нахождения (осуществления деятельности) контролируемого лица (его филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений) либо объекта контроля, путем (ст. 70 Закона № 248-ФЗ):

- 1) осмотра;
- 2) опроса;
- 3) получения письменных объяснений;
- 4) инструментального обследования;
- 5) истребования документов, которые в соответствии с обязательными требованиями должны находиться в месте нахождения (осуществления деятельности) контролируемого лица (его филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений) либо объекта контроля.

Инспекционный визит проводится без предварительного уведомления контролируемого лица и собственника производственного объекта.

Рейдовый осмотр – это мероприятие, проводимое в целях оценки соблюдения обязательных требований по использованию (эксплуатации) объектов контроля, которыми владеют несколько лиц, осуществления деятельности или совершения действий контролируемых лиц на определенной территории. Рейдовый осмотр может проводиться с участием экспертов, специалистов, привлекаемых к проведению контрольного (надзорного) мероприятия. В ходе рейдового осмотра могут совершаться следующие контрольные (надзорные) действия:

- осмотр;
- досмотр;
- опрос;
- получение письменных объяснений;
- истребование документов;
- отбор проб (образцов);
- инструментальное обследование;
- испытание;
- экспертиза;
- эксперимент.

В случае если в результате рейдового осмотра были выявлены нарушения обязательных требований, инспектор(-ы) на месте составляет(-ют) акт. В отношении каждого контролируемого лица, допустившего нарушение,

отдельный акт, содержащий информацию в отношении всех результатов контроля, не оформляется.

Документарная проверка

В ходе документарной проверки рассматриваются документы контролируемых лиц, имеющиеся в распоряжении контрольного (надзорного) органа, результаты предыдущих контрольных (надзорных) мероприятий, материалы рассмотрения дел об административных правонарушениях и иные документы о результатах осуществленных в отношении этих контролируемых лиц государственного контроля (надзора), муниципального контроля (ст. 72 Закона № 248-ФЗ). При осуществлении названного вида контроля могут совершаться следующие контрольные (надзорные) действия:

- получение письменных объяснений;
- истребование документов;
- экспертиза.

Срок проведения документарной проверки не может превышать 10 рабочих дней. В указанный срок не включается период с момента направления контрольным (надзорным) органом контролируемому лицу требования представить необходимые для рассмотрения в ходе документарной проверки документы до момента представления указанных в требовании документов в контрольный (надзорный) орган, а также период с момента направления контролируемому лицу информации контрольного (надзорного) органа о выявлении ошибок и (или) противоречий в представленных контролируемым лицом документах либо о несоответствии сведений, содержащихся в этих документах, сведениям, содержащимся в имеющихся у контрольного (надзорного) органа документах и (или) полученным при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, и требования представить необходимые пояснения в письменной форме до момента представления указанных пояснений в контрольный (надзорный) орган.

Выездная проверка проводится в случае, если не представляется возможным (ст. 73 Закона № 248-ФЗ):

- удостовериться в полноте и достоверности сведений, которые содержатся в находящихся в распоряжении контрольного (надзорного) органа или в запрашиваемых им документах и объяснениях контролируемого лица;
- оценить соответствие деятельности, действий (бездействия) контролируемого лица и (или) принадлежащих ему и (или) используемых им объектов контроля обязательным требованиям без выезда по месту нахождения (осуществления деятельности) контролируе-

мого лица (его филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений) либо объекта контроля и совершения необходимых контрольных (надзорных) действий, предусмотренных в рамках иного вида контрольных (надзорных) мероприятий.

О проведении выездной проверки контролируемое лицо уведомляется путем направления копии решения о проведении выездной проверки не позднее чем за 24 часа до начала проверки.

Срок проведения выездной проверки не может превышать 10 рабочих дней.

В ходе выездной проверки могут совершаться следующие контрольные (надзорные) действия:

- осмотр;
- опрос;
- получение письменных объяснений;
- истребование документов;
- отбор проб (образцов);
- инструментальное обследование;
- испытание;
- экспертиза;
- эксперимент.

Под наблюдением за соблюдением обязательных требований (мониторингом безопасности) понимается анализ данных об объектах контроля, имеющихся у контрольного (надзорного) органа, в том числе данных, которые поступают в ходе межведомственного информационного взаимодействия, предоставляются контролируемыми лицами в рамках исполнения обязательных требований, а также данных, содержащихся в государственных и муниципальных информационных системах (ст. 74 Закона № 248-ФЗ).

Выездное обследование – это вид контроля, который проводится в целях визуальной оценки соблюдения контролируемым лицом обязательных требований (ст. 75 Закона № 248-ФЗ). В ходе выездного обследования инспектор может осуществлять осмотр общедоступных (открытых для посещения неограниченным кругом лиц) производственных объектов. Выездное обследование проводится без информирования контролируемого лица.

Документы, используемые контрольными органами при проведении проверок

Закон № 248-ФЗ устанавливает, что типовые формы документов, используемых контрольным (надзорным) органом, утверждаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке

государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. В случае если формы каких-то документов названным органом не утверждены, контрольный (надзорный) орган вправе утвердить их самостоятельно (ст. 21 Закона № 248-ФЗ).

Информирование контролируемых лиц

Рассматривая виды государственного (муниципального) контроля (надзора), мы указывали, в каком случае контрольные органы уведомляют лиц, в отношении которых будут осуществляться (осуществляются) контрольные мероприятия и сроки информирования. Здесь же отметим, что по установленным Законом № 248-ФЗ нормам информирование контролируемых лиц о совершаемых должностными лицами контрольного (надзорного) органа и иными уполномоченными лицами действиях и принимаемых решениях производится в сроки и порядке, установленные Законом № 248-ФЗ, посредством размещения сведений об указанных действиях и решениях в едином реестре контрольных (надзорных) мероприятий с использованием инфраструктуры, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме, в том числе через федеральную государственную информационную систему «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», а также посредством средств связи (ст. 21 Закона № 248-ФЗ).

Контролируемое лицо считается проинформированным надлежащим образом, если сведения направлены ему электронной почтой.

Документы, направляемые контролируемым лицом контрольному (надзорному) органу в электронном виде, могут быть подписаны:

- простой электронной подписью;
- простой электронной подписью, ключ которой получен физическим лицом при личной явке в соответствии с правилами использования простой электронной подписи при обращении за получением государственных и муниципальных услуг в электронной форме, установленными Правительством РФ;
- усиленной квалифицированной электронной подписью в случаях, установленных Законом № 248-ФЗ или положением о виде контроля.

2.2. ОЦЕНКА РИСКА ПРИЧИНЕНИЯ ВРЕДА (УЩЕРБА) ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА)

Положения закона направлены на устранение недостатков действующего правового регулирования государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в том числе в отношении несистемности и пробельности регулирования, недостаточности регулирования вопросов профилактики нарушений обязательных требований. В основу регулирования контрольно-надзорных мероприятий положены принципы соразмерности вмешательства в деятельность контролируемых лиц, управления рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, а также принцип недопустимости множественного контроля с целью оценки соблюдения одних и тех же обязательных требований несколькими контрольно-надзорными органами в отношении одного и того же контролируемого лица. Базовым механизмом, обеспечивающим реализацию данных подходов, является использование системы управления рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

Риск причинения вреда (ущерба) в целях Закона № 248-ФЗ – это вероятность наступления событий, следствием которых может стать причинение вреда (ущерба) различного масштаба и тяжести охраняемым законом ценностям (п. 2).

Государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль осуществляются на основе управления рисками причинения вреда (ущерба), определяющего выбор профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий, их содержание (в том числе объем проверяемых обязательных требований), интенсивность и результаты. Ниже приведены понятия, которые используются при осуществлении контрольных мероприятий в целях реализации системы оценки и управления рисками причинения вреда (ущерба) (ст. 22 Закона № 248-ФЗ).

Оценка риска причинения вреда (ущерба) – это деятельность контрольного (надзорного) органа по определению вероятности возникновения риска и масштаба вреда (ущерба) для охраняемых законом ценностей.

Управление риском причинения вреда (ущерба) – осуществление на основе оценки рисков причинения вреда (ущерба) профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий в целях обеспечения допустимого уровня риска причинения вреда (ущерба) в соответствующей сфере деятельности.

Контрольным (надзорным) органом обеспечивается организация постоянного мониторинга (сбора, обработки, анализа и учета) сведений, используемых для оценки и управления рисками причинения вреда (ущерба).

Порядок организации оценки риска причинения вреда (ущерба)

Как установлено п. 6 ст. 22 Закона № 248-ФЗ, Правительство РФ определяет общие требования к порядку организации оценки риска причинения вреда (ущерба) при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в том числе:

- к установлению критериев и категорий риска;
- к порядку отнесения объектов контроля к категориям риска, установлению индикаторов риска нарушения обязательных требований;
- к порядку выявления индикаторов риска;
- к источникам сведений, используемых при оценке риска причинения вреда (ущерба);
- к порядку сбора, обработки, анализа и учета сведений, используемых при оценке риска причинения вреда (ущерба);
- к порядку информирования контролируемых лиц об отнесении объектов контроля к категориям риска, периодичности проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий в зависимости от категории риска.

Особенности применения системы оценки и управления рисками при проведении плановых контрольных (надзорных) мероприятий, а также дополнительные формы независимой оценки соблюдения обязательных требований могут быть установлены федеральным законом о виде контроля. В этом случае плановые контрольные (надзорные) мероприятия проводятся с учетом особенностей, установленных федеральным законом о виде контроля.

Категории риска причинения вреда (ущерба) и индикаторы риска нарушения обязательных требований

Контрольный (надзорный) орган для целей управления рисками причинения вреда (ущерба) при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля относит объекты контроля к одной из следующих категорий риска причинения вреда (ущерба) (далее – категории риска) (п. 1 ст. 23 Закона № 248-ФЗ):

- 1) чрезвычайно высокий риск;
- 2) высокий риск;

- 3) значительный риск;
- 4) средний риск;
- 5) умеренный риск;
- 6) низкий риск.

Положение о виде контроля должно предусматривать не менее трех категорий риска, в том числе в обязательном порядке категорию низкого риска.

Критерии риска приведены на рис. 3.

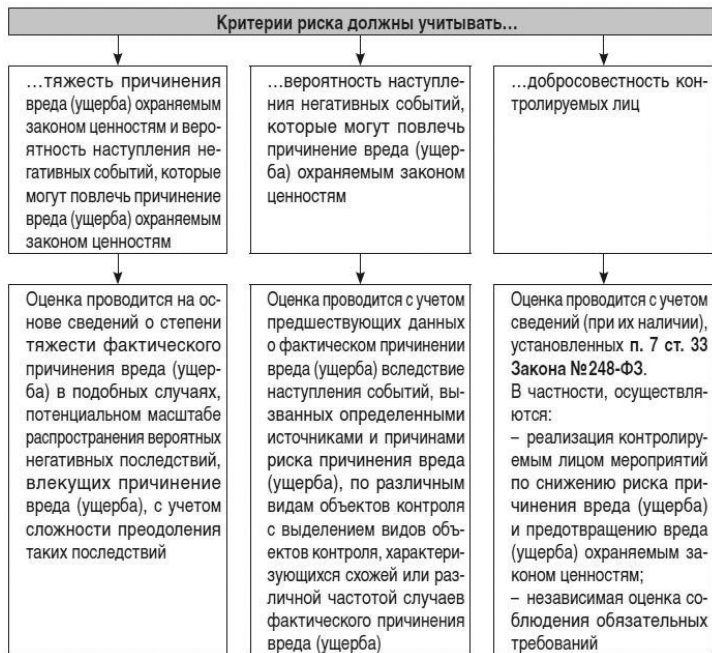


Рис. 3. Критерии риска

Критерии риска должны основываться на достоверных сведениях, характеризующих уровень риска причинения вреда (ущерба) в соответствующей сфере, а также практику соблюдения обязательных требований в рамках вида контроля, и обеспечивать возможность контролируемому лицу самостоятельно оценивать правомерность отнесения его деятельности и (или) принадлежащих ему (используемых им) иных объектов контроля к соответствующей категории риска (п. 8 ст. 23 Закона № 248-ФЗ).

При принятии контрольным органом решения о проведении и выборе вида внепланового контрольного (надзорного) мероприятия контрольный (надзорный) орган разрабатывает индикаторы риска нарушения обязательных требований.

Индикатором риска нарушения обязательных требований является соответствие параметрам (или отклонение от них) объекта контроля, которые сами по себе не считаются нарушениями обязательных требований, но с высокой степенью вероятности свидетельствуют о наличии таких нарушений и риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям (ст. 23 Закона № 248-ФЗ).

Перечень индикаторов риска нарушения обязательных требований по видам контроля и порядок их выявления утверждаются (п. 10 ст. 23 Закона № 248-ФЗ):

- 1) для вида федерального контроля – федеральным органом исполнительной власти, государственными корпорациями, осуществляющими функции по нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области государственного контроля (надзора) и муниципального контроля;
- 2) для вида регионального контроля – высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ;
- 3) для вида муниципального контроля – представительным органом муниципального образования.

Отнесение объектов контроля (надзора) к категориям риска и выявления индикаторов риска

Согласно п. 1 ст. 24 Закона № 248-ФЗ, контрольным (надзорным) органом могут использоваться любые сведения, характеризующие уровень рисков причинения вреда (ущерба), полученные с соблюдением требований законодательства РФ из любых источников, обеспечивающих их достоверность:

- от государственных органов, органов местного самоуправления и организаций в рамках межведомственного информационного взаимодействия;
- из отчетности, представление которой предусмотрено нормативными правовыми актами РФ;
- из обращений контролируемых лиц, иных граждан и организаций;
- из сообщений средств массовой информации;
- из информационных ресурсов.

Объект контроля относится к одной из категорий риска контрольным (надзорным) органом на основе сопоставления его характеристик с утвержденными критериями риска. В случае если объект контроля не отнесен контрольным (надзорным) органом к определенной категории риска, он считается отнесенным к категории низкого риска (п. 3, 4 ст. 23 Закона № 248-ФЗ).

Контрольный (надзорный) орган в течение 5 рабочих дней со дня поступления сведений о соответствии объекта контроля критериям риска иной категории риска либо об изменении критериев риска должен принять решение об изменении категории риска указанного объекта контроля.

Учет рисков при проведении контрольных (надзорных) мероприятий

Виды, периодичность проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий в отношении объектов контроля, отнесенных к определенным категориям риска, определяются положением о виде контроля соразмерно рискам причинения вреда (ущерба). Периодичность плановых контрольных (надзорных) мероприятий устанавливается (п. 1 ст. 25 Закона № 248-ФЗ):

- по каждому виду контрольных (надзорных) мероприятий;
- для каждой категории риска.



Рис. 4. Плановые контрольные (надзорные) мероприятия

Положением о виде контроля могут быть установлены (п. 6, 8 ст. 25 Закона № 248-ФЗ):

- частота проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий в отношении объектов контроля, отнесенных к определенным категориям риска. Она определяется в рамках иных, за исключе-

нием одного года, периодов времени либо устанавливается в связи с наступлением определенных событий;

- сокращенные сроки проведения контрольных (надзорных) мероприятий, особенности содержания контрольных (надзорных) мероприятий, объем представляемых документов, инструментального обследования, проводимых испытаний, экспертиз и экспериментов.

Федеральным законом о виде контроля может быть предусмотрено освобождение контролируемого лица от проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий в случае заключения договора страхования рисков причинения вреда (ущерба), объектом которого являются имущественные интересы контролируемого лица, связанные с его обязанностью возместить вред (ущерб) охраняемым законом ценностям, причиненный вследствие нарушения контролируемым лицом обязательных требований (п. 9 ст. 25 Закона № 248-ФЗ).

2.3. Единый РЕЕСТР КОНТРОЛЬНЫХ (НАДЗОРНЫХ) МЕРОПРИЯТИЙ

Во исполнение Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» Генеральной прокуратурой РФ, которая является оператором Единого реестра проверок, принимаются меры к трансформации данной государственной информационной системы в Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий.

Обновленный реестр будет содержать информацию обо всех вводимых вышеуказанным законом новых видах контрольных (надзорных) мероприятий: контрольной закупке, мониторинговой закупке, выборочном контроле, инспекционном визите, рейдовом осмотре, документарной проверке, выездной проверке, выездном обследовании, наблюдении за исполнением обязательных требований.

Кроме того, контролеры должны будут вносить данные об осмотре, досмотре, опросе, получении письменных объяснений, об истребовании документов, отборе проб (образцов), инструментальном обследовании, испытаниях, экспертизе, эксперименте, об отнесении объектов контроля к определенным категориям риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

С июля 2021 года вступил в силу запрет на проведение любого контрольного (надзорного) мероприятия без предварительного включения сведений о нем в Единый реестр. В связи с этим технически исключена возможность внесения соответствующих сведений «задним числом».

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Перечислите виды государственного (муниципального) контроля.
2. Что относится к объектам государственного контроля?
3. В чем суть мониторинговой закупки?
4. В чем разница между контрольной закупкой и рейдовым осмотром?
5. Назовите отличия выездной проверки и выборочного контроля.
6. Что проверяется при документарной проверке?
7. В чем суть инспекционного визита?
8. Перечислите документы, используемые контрольными органами при проведении проверок.
9. Риски. Понятие и виды.
10. Назовите порядок организации оценки риска причинения вреда (ущерба).

3. ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ

.....

3.1. ПОНЯТИЕ И ВИДЫ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В РОССИИ

Важнейшим направлением всей деятельности органов государства и муниципальных образований является контроль над различными сферами общественной жизни. Контроль государства и муниципальных образований в области финансов, финансовых отношений получил в науке финансового права название «финансовый контроль». Наличие финансового контроля обусловлено необходимостью практической реализации функций финансов: распределительной, регулирующей и контрольной. При этом распределительная и регулирующая функции непосредственно связаны с контрольной функцией, которая пронизывает всю деятельность государства и муниципальных образований по созданию, распределению (перераспределению) и использованию фондов денежных средств, т.е. охватывает своим воздействием все общественные отношения, возникающие в процессе осуществления финансовой деятельности.

Особенно возрастает роль финансового контроля на современном этапе развития нашей страны. Реальной угрозой экономической безопасности России стали масштабное нецелевое использование бюджетных средств, незаконный вывоз капитала за границу, противоправные действия в банковской и налоговой сферах, криминализация экономических и иных отношений.

Велико значение финансового контроля (и в первую очередь государственного финансового контроля) над деятельностью государственных и муниципальных органов власти в процессе выработки и реализации ими финансовой политики.

Финансовому контролю как неотъемлемой части финансовой деятельности присущи те же принципы, на которых осуществляется финансовая деятельность государства и муниципальных образований и которые закреплены в Конституции РФ и иных нормативных правовых актах. Это принципы законности, гласности, федерализма, плановости.

Финансовый контроль – это регламентированная нормами финансового права деятельность государственных, муниципальных, общественных

и иных хозяйствующих субъектов, действующих на различных формах собственности, направленная на установление своевременности и правильности финансового планирования, обоснованности и полноты поступления доходов в централизованные и децентрализованные государственные фонды денежных средств, в фонды денежных средств, находящихся в иных формах собственности, а также на проверку законности и эффективности использования денежных, материальных и трудовых ресурсов в стране. Финансовый контроль охватывает своим воздействием в той или иной степени все звенья финансовой системы России.

Финансовый контроль многообразен, поэтому его классификацию в науке финансового права ученые проводят по различным основаниям. За основу классификации берут, как правило, характеристику субъекта, осуществляющего финансовый контроль, время проведения финансового контроля и сферу его действия.

Н. И. Химичева в зависимости от субъекта, осуществляющего финансовый контроль, подразделяла его на следующие виды:

- 1) представительных органов государственной власти и местного самоуправления;
- 2) Президента или аппарата Президента Российской Федерации;
- 3) исполнительных органов власти общей компетенции;
- 4) финансово-кредитных органов;
- 5) ведомственный и внутрихозяйственный;
- 6) ведомственный (внутриведомственный) контроль, дополняемый внутрихозяйственным (внутренним) контролем. В свою очередь, в зависимости от правового статуса субъекта, осуществляющего финансовый контроль, он подразделяется на государственный, муниципальный, общественный и аудиторский [25].

По субъекту осуществления финансового контроля его подразделяют на такие виды, как:

- государственный;
- негосударственный.

В свою очередь, названные виды финансового контроля подразделяются на подвиды. Так, государственный финансовый контроль можно подразделить на общегосударственный, ведомственный и внутрихозяйственный. Негосударственный финансовый контроль подразделяется на местный, внутрисистемный, аудиторский (независимый), общественный.

Рассмотрим классификацию государственного финансового контроля, предложенную Н. И. Химичевой.

Контроль над финансами ведется Федеральным Собранием, то есть парламентом РФ, который в соответствии со ст. 94 Конституции РФ является представительным и законодательным органом. Данный вид контроля осуществляет также Президент Российской Федерации. Проводят общегосударственный финансовый контроль и законодательные органы субъектов РФ. Функции по осуществлению общегосударственного финансового контроля в соответствии с законодательством возложены также на исполнительную власть Российской Федерации – Правительство РФ, правительства и администрации субъектов Российской Федерации.

Так, Государственная Дума рассматривает и утверждает отчет об исполнении федерального бюджета, представляемый Правительством Российской Федерации (ст. 114 Конституции), а также отчеты об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов денежных средств (Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования). Государственная Дума и Совет Федерации осуществляют свои контрольные функции через создаваемые ими соответствующие комитеты и комиссии; финансовый контроль осуществляется в процессе проведения Государственной Думой слушаний по вопросам формирования и исполнения федерального бюджета. Федеральное Собрание РФ в соответствии с п. 5 ст. 101 Конституции Российской Федерации создает Счетную палату Российской Федерации, которая наделена широкими полномочиями в сфере финансового контроля.

Президент Российской Федерации как глава государства определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, с учетом которых строится финансовая политика, обращается с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики к Федеральному Собранию (ст. 80, 84 Конституции РФ). Президент Российской Федерации осуществляет финансовый контроль через Контрольное управление и другие управления своей Администрации, а также через полномочных представителей федеральных округов. Правительство РФ в соответствии с Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации» осуществляет финансовый контроль, реализуя свои полномочия в области финансов.

В законодательстве предусмотрено и создание специальных субъектов общегосударственного финансового контроля, для которых финансовый контроль является основным видом их деятельности. К ним относятся Счетная палата РФ, Центральный банк Российской Федерации (Банк России),

Министерство финансов РФ, а также находящиеся в его ведении (2018 г.) федеральные службы: Федеральная налоговая служба, Федеральное казначейство, Федеральная таможенная служба, Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка. Федеральная служба по финансовому мониторингу находится в ведении Президента Российской Федерации.

Субъектами общегосударственного финансового контроля являются и соответствующие органы исполнительной власти субъектов РФ.

В связи с изменениями, внесенными в бюджетное законодательство Российской Федерации в 2013 г., государственный финансовый контроль в сфере финансового права стали подразделять на внешний и внутренний. Внешний государственный финансовый контроль осуществляют представительные (законодательные) органы государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, а также созданные ими структурные подразделения. Внутренний государственный финансовый контроль осуществляют органы исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов. Высшим органом государственного внешнего финансового контроля является Счетная палата Российской Федерации, которая в соответствии со ст. 101 Конституции РФ образуется Советом Федерации и Государственной Думой для осуществления контроля исполнения федерального бюджета.

В соответствии со ст. 103 Конституции РФ к ведению Государственной Думы относится назначение на должность и освобождение от должности председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов, а к ведению Совета Федерации в соответствии со ст. 102 Конституции РФ – назначение на должность и освобождение от должности заместителя председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов. Состав и порядок ее деятельности определены ФЗ РФ от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», ранее действовал ФЗ от 11 января 1995 г. «О Счетной палате РФ».

Новый Федеральный закон значительно расширил компетенцию Счетной палаты РФ в сфере финансового контроля. Так, деятельность Счетной палаты РФ предполагает проведение контрольно-аналитических мероприятий, касающихся планируемых, осуществляемых и осуществленных государственных расходов.

Счетная палата РФ проводит внешний государственный аудит (контроль) в соответствии с такими принципами, как:

- законность;
- эффективность;
- объективность;
- независимость,

- открытость;
- гласность.

Объекты контроля Счетной палаты РФ:

- средства федерального бюджета;
- средства федеральных внебюджетных фондов;
- федеральная собственность.

Задачами Счетной палаты РФ являются, в частности:

- организация и осуществление контроля над целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета, средств бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- аудит реализуемости и результативности достижения стратегических целей социально-экономического развития России;
- определение эффективности и соответствия нормативным правовым актам Российской Федерации порядка формирования, управления и распоряжения федеральными финансовыми и иными ресурсами в пределах своей компетенции, в том числе и для целей стратегического планирования в России;
- анализ выявленных недостатков и нарушений, выработка предложений по их устранению, а также выработка предложений по совершенствованию бюджетного процесса, оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот, бюджетных кредитов за счет средств федерального бюджета и другие.

Необходимо отметить, что Счетная палата РФ осуществляет контроль законности и своевременности движения средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов в Центральном банке Российской Федерации, уполномоченных банках и других кредитных организациях страны. Важно иметь в виду, что Счетная палата проводит проверки финансово-хозяйственной деятельности Центрального банка Российской Федерации, его структурных подразделений и учреждений по решению Государственной Думы, которая принимает такое решение на основе предложения Национального финансового совета ЦБ РФ. Счетная палата РФ, осуществляя контрольную и экспертно-аналитическую деятельность, вправе проводить проверки, ревизии, обследования, анализ, мониторинг. О результатах своей деятельности Счетная палата РФ информирует Государственную Думу и Совет Федерации.

Счетная палата Российской Федерации публикует соответствующие материалы в Бюллетене Счетной палаты Российской Федерации, который был основан в 1997 г.

Центральный банк Российской Федерации (Банк России)

Центральный банк Российской Федерации (Банк России) действует, как отмечалось в главе 1 настоящей работы, в соответствии с ФЗ от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

Центральный банк Российской Федерации (Банк России), являясь юридическим лицом, одновременно осуществляет функции органа государственного управления, наделенного властными полномочиями. Банк России по вопросам, отнесенным к его компетенции, имеет право издавать нормативные правовые акты, обязательные для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, всех юридических и физических лиц, действующих в сфере финансов. Банк России подотчетен Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

Банк России представляет в Государственную Думу и Президенту Российской Федерации информацию в порядке, установленном федеральными законами.

При осуществлении государственного финансового контроля Банк России выполняет разнообразные функции. Важно отметить, что во взаимодействии с Правительством РФ Банк России разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику. Велика роль ЦБ РФ и в сфере валютных отношений. Являясь кредитором последней инстанции для кредитных организаций, Банк России организует систему их рефинансирования; устанавливает правила осуществления расчетов в Российской Федерации, правила проведения банковских операций, бухгалтерской отчетности и учета для банковской системы, проверяет их соблюдение. Государственный финансовый контроль Банк России осуществляет также при государственной регистрации кредитных организаций, выдаче им лицензий для проведения различных операций, в том числе и валютных, при отзыве лицензий и т.д. Проблемы правового регулирования деятельности ЦБ РФ в современных условиях развития нашей страны, в частности, как мегарегулятора исследованы в монографиях Т. Э. Рождественской и А. Г. Гузнова. Авторы подчеркивают: «...в рамках современного банковского права банк изучается и как специфическая корпорация, способная осуществлять специфические действия, так называемые банковские операции (уровень частноправового регулирования), и как целостность, как банковская система, находящаяся под банковским надзором, взаимодействующая с денежной системой и иными подсистемами финансовой системы (уровень публично-правового регулирования)».

Министерство финансов Российской Федерации

Министерство финансов Российской Федерации (Минфин России), как отмечалось в главе 1 настоящей работы, действует на основании Положения, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 329. В соответствии с указанным Положением Министерство финансов РФ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере бюджетной, налоговой, страховой, валютной, банковской деятельности, государственного долга, аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности, производства, переработки и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней, таможенных платежей, определения таможенной стоимости товаров и транспортных средств, организации и проведения лотерей, производства и оборота защищенной полиграфической продукции, финансового обеспечения государственной службы, применения контрольно-кассовой техники, осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (для этой цели оно осуществляет обеспечение мониторинга) и другие функции. Роль и значение Министерства финансов Российской Федерации значительно возросли в современных условиях развития нашей страны.

Усложнение обстановки на международной арене в связи с введением и сохранением некоторыми зарубежными странами, в том числе и США, экономических санкций и необходимостью использования нестандартных мер внесло коррективы и в функции Министерства финансов Российской Федерации. Данное министерство осуществляет межведомственную координацию по вопросам разработки и реализации мер по снижению негативного влияния и противодействию ограничительным мерам в финансовой сфере в отношении Российской Федерации и российских юридических лиц. В указанных же целях Министерство финансов Российской Федерации взаимодействует в установленном порядке с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями. Министерство финансов Российской Федерации в установленной сфере деятельности не вправе непосредственно осуществлять функции по контролю и надзору, кроме случаев, предусмотренных законодательством. Оно осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении (2018 г.) федеральных служб: Федерального казначейства, Федеральной налоговой службы, Федеральной таможенной службы, Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка.

Министерство финансов РФ осуществляет общегосударственный финансовый контроль (внутренний государственный финансовый контроль):

- при реализации своих полномочий, связанных с составлением проекта федерального бюджета и составлением отчета об исполнении федерального бюджета и консолидированного бюджета РФ;
- при заключении от имени Российской Федерации договоров о предоставлении государственных гарантий РФ и договоров обеспечения регрессных требований гаранта;
- при управлении государственным долгом РФ;
- при организации формирования и использования ценностей Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации;
- при проведении конкурсов и заключении государственных контрактов на закупку товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и т. д.

Значительная роль в осуществлении общегосударственного финансового контроля (государственного внутреннего финансового контроля) отводится налоговым органам.

Федеральная налоговая служба

Федеральная налоговая служба:

- проводит непосредственно и организует работу государственных налоговых инспекций по осуществлению контроля над соблюдением законодательства о налогах и других платежах в бюджет;
- производит в министерствах и ведомствах, на предприятиях, в учреждениях и организациях, основанных на любых формах собственности, и у граждан проверки денежных документов, регистров бухгалтерского учета, планов, бюджетных смет, деклараций и иных документов, связанных с исчислением и уплатой налогов и других платежей в бюджет, в том числе и страховых взносов в государственные внебюджетные фонды;
- организует работу государственных налоговых инспекций по учету, оценке и реализации конфискованного, бесхозного имущества, имущества, перешедшего по праву наследования к государству, и кладов;
- осуществляет функции органа валютного контроля и другие функции.

Федеральная служба по финансовому мониторингу

Создание данного органа исполнительной власти в 2001 г. было обусловлено необходимостью противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, который по своему масштабу и характеру приобретал такую опасность, что требовалась максимальная координация совместных действий различных государств в борьбе с ним.

В соответствии с Положением о Федеральной службе по финансовому мониторингу, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 23 июня 2004 г. № 307, Федеральная служба по финансовому мониторингу (ФСФМ) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма и координирующим деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти.

Федеральная служба по финансовому мониторингу осуществляет разнообразные полномочия:

- контроль и надзор за выполнением юридическими и физическими лицами требований законодательства РФ о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, привлечение к ответственности лиц, допустивших нарушение этого законодательства;
- контроль над операциями (сделками) с денежными средствами или иным имуществом в соответствии с законодательством РФ о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;
- в соответствии с федеральными законами приостановление операций с денежными средствами или иным имуществом;
- сбор, обработку и анализ информации об операциях (сделках) с денежными средствами или иным имуществом, подлежащих контролю в соответствии с законодательством РФ, и т. д.

Итак, общегосударственный финансовый контроль осуществляют Федеральное Собрание РФ, Президент Российской Федерации, законодательные органы субъектов РФ, исполнительная власть РФ – Правительство РФ, правительства и администрации субъектов РФ, а также такие субъекты, как Счетная палата РФ, Центральный банк Российской Федерации (Банк России), Министерство финансов РФ и четыре федеральные службы, находящиеся в ведении Министерства финансов: Федеральное казначейство, Федеральная налоговая служба, Федеральная таможенная служба, Феде-

ральная служба по регулированию алкогольного рынка. Федеральная служба по финансовому мониторингу в настоящее время находится в ведении Президента Российской Федерации.

Вторым подвидом государственного финансового контроля является ведомственный финансовый контроль. Он осуществляется в министерствах, службах, агентствах и других органах исполнительной власти руководителями соответствующих органов исполнительной власти и созданными в них контрольно-ревизионными подразделениями, подчиненными непосредственно, как правило, руководителю органа исполнительной власти.

Третий подвид государственного финансового контроля – это внутрихозяйственный государственный финансовый контроль. Он организуется на предприятиях и в организациях, функционирующих на праве государственной собственности (федеральных унитарных предприятиях, в том числе казенных; унитарных предприятиях субъектов РФ, в казенных учреждениях), и осуществляется руководителями соответствующих государственных предприятий, организаций, финансовыми отделами, бухгалтерией.

К негосударственному финансовому контролю относится местный финансовый контроль, так как в соответствии со ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Правовой базой осуществления местного финансового контроля являются федеральные и региональные нормативные правовые акты, регулирующие финансовый контроль, а также муниципальные правовые акты, регулирующие данную сферу общественной жизни.

Представительные органы муниципальных образований осуществляют местный финансовый контроль при утверждении местного бюджета, утверждении отчета о его исполнении, установлении местных налогов, установлении порядка привлечения заемных средств, в том числе за счет выпуска муниципальных ценных бумаг, и т. д.

Иные органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления осуществляют местный финансовый контроль при исполнении местного бюджета, владении, пользовании и распоряжении имуществом, находящимся в собственности муниципальных образований, и при решении иных вопросов местного значения.

В классификации негосударственного финансового контроля нами был назван еще внутрисистемный финансовый контроль. По своей сути он близок к ведомственному финансовому контролю. Отличие между ними заключается в том, что ведомственный финансовый контроль – это подвид государственного финансового контроля и осуществляется он в системе органов исполнительной власти, а внутрисистемный проводится в системах,

объединяющих организации негосударственные: общественные, религиозные и т. д. Например, внутрисистемный финансовый контроль осуществляется в системе профсоюзов или в системе Русской православной церкви.

К негосударственному финансовому контролю относится также аудиторский (независимый) контроль, возникновение которого было обусловлено изменениями социально-экономических условий существования общества, в котором появилось множество хозяйствующих субъектов, функционирующих на праве частной собственности, над хозяйственной и финансовой деятельностью которых проведение государственного финансового контроля в полном объеме стало практически невозможным, а может быть, и нецелесообразным.

Министерство финансов РФ в соответствии с законодательством осуществляет полномочия по регулированию, надзору за всеми видами аудиторской деятельности в РФ, включая банковский аудит, в отношении которого регулятивные функции осуществлял Центральный банк Российской Федерации. Аудит как форма финансового контроля представляет собой вид предпринимательской деятельности, участники которой должны отвечать квалификационным требованиям, установленным уполномоченным федеральным органом, и иметь квалификационный аттестат аудитора. Аудиторский финансовый контроль осуществляется наряду с государственным финансовым контролем над достоверностью финансовой (бухгалтерской) отчетности. Отличительной чертой аудиторского контроля является то, что он независим от государственных органов, органов местного самоуправления, хозяйствующих субъектов и осуществляется на платной основе.

Обязательный аудит проводится в случаях, прямо установленных законодательством РФ, например, по поручению правоохранительных органов с соблюдением определенных в законе условий. Инициативный аудит проводится по решению хозяйствующего субъекта. По результатам аудиторской проверки составляется аудиторское заключение, имеющее важное юридическое значение.

Общественный финансовый контроль в России в переходный период становления рыночных отношений не получил заметного развития вплоть до 2005 г., когда был принят Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации». В соответствии с названным Федеральным законом была образована Общественная палата Российской Федерации – консультативно-совещательный орган, находящийся на федеральном бюджетном финансировании. Она формируется на основе добровольного участия в ее деятельности граждан Российской Федерации, общественных объединений и объединений некоммерческих организаций.

Общественные палаты субъектов Российской Федерации призваны обеспечить взаимодействие граждан России с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления при формировании и реализации государственной социальной политики для защиты конституционных прав граждан Российской Федерации, а также обеспечения общественной безопасности и правопорядка. Общественная палата Российской Федерации наделяется значительными полномочиями для реализации возложенных на нее функций. Она вправе:

- проводить слушания по общественно важным проблемам, в том числе и в области финансов;
- давать заключения о нарушениях законодательства, в том числе и финансового законодательства;
- проводить экспертизу проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, проектов нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, проектов законов субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, проектов правовых актов органов местного самоуправления. Большое значение имеет экспертиза проектов федеральных законов о федеральном бюджете, особенно в части социального развития страны, проектов бюджетов Государственных внебюджетных фондов (Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования), а также проектов законов субъектов Российской Федерации о соответствующем бюджете субъекта Российской Федерации, бюджете территориального фонда обязательного медицинского страхования, проектов местных бюджетов;
- направлять членов Общественной палаты для участия в работе комитетов и комиссий Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а также в заседаниях коллегий федеральных органов исполнительной власти;
- направлять запросы в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления о сведениях, необходимых для исполнения своих полномочий.

Для обеспечения деятельности Общественной палаты создан соответствующий аппарат Общественной палаты, который имеет организационно-правовую форму – государственное учреждение.

Важным положением Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации», направленным на усиление общественного финансового контроля, является возможность по инициативе Общественной палаты создания общественного совета при федеральном органе исполнительной власти. В настоящее время при федеральных органах исполнительной власти функционируют общественные палаты. Большое значение имеют существующая практика проведения «нулевого чтения» в Общественной палате РФ проекта закона о федеральном бюджете на очередной плановый период, а также проводимая ею общественная экспертиза важнейших федеральных законопроектов.

В соответствии со ст. 28 ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» расходы, связанные с обеспечением деятельности Общественной палаты, предусматриваются отдельной строкой в федеральном бюджете на соответствующий год. Финансовое обеспечение содержания аппарата Общественной палаты осуществляется в пределах расходов, предусмотренных в федеральном бюджете на обеспечение деятельности Общественной палаты РФ. Следовательно, субъектом финансового права является Общественная палата РФ, а ее аппарат, не являясь субъектом финансового права, поскольку не выступает получателем бюджетных средств, обладает правом юридического лица для участия в гражданском обороте.

Общественный финансовый контроль осуществляют также профсоюзы, в частности, при финансировании социальных программ.

В науке финансового права финансовый контроль подразделяют не только по субъектам, его осуществляющим, но и по времени его проведения. В зависимости от периода совершения той или иной финансовой операции финансовый контроль подразделяется на предварительный, текущий и последующий.

Предварительный финансовый контроль осуществляется до совершения финансовых операций по созданию, распределению и использованию определенных фондов денежных средств. Поэтому он играет важную роль в предотвращении нарушений финансового законодательства и финансовой дисциплины, которая определяется как «четкое соблюдение установленных предписаний и порядка образования, распределения и использования денежных фондов государства, субъектов местного самоуправления, предприятий, организаций, учреждений». В процессе осуществления предварительного финансового контроля проверяются подлежащие утвержде-

нию всевозможные документы, в частности, при рассмотрении и утверждении проектов федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов, бюджетных смет, бизнес-планов, чеков на получение наличных денег и т.д.

Предварительный финансовый контроль носит профилактический характер, от которого зависит в дальнейшем результативность всей финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

Текущий финансовый контроль определяют как контроль в процессе совершения финансовых операций.

Последующий финансовый контроль проводится после совершения хозяйственной операции, получившей денежную оценку, или финансовой операции по использованию финансовых ресурсов соответствующих фондов денежных средств. В процессе осуществления последующего финансового контроля выявляются факты нарушения финансового законодательства, финансовой дисциплины, определяются объемы причиненного ущерба, устанавливаются виновные лица, намечаются пути и мероприятия по устранению отмеченных в акте ревизии недостатков. Данный вид финансового контроля менее результативный, чем предварительный, поскольку причиненные убытки не всегда могут быть возмещены в полном объеме, что отрицательно сказывается на финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

Финансовый контроль подразделяют и в зависимости от сферы его проведения, от вида финансовой деятельности, в отношении которого он проводится. В данном случае называют бюджетный контроль, налоговый контроль, контроль в сфере банковского кредитования или страхования, в сфере производства расчетов или в сфере валютных отношений (валютный контроль). Все эти отдельные виды финансового контроля регулируются не только общими финансово-правовыми нормами, содержащимися в Общей части финансового права, но и нормами отдельных подотраслей, институтов Особенной части финансового права, отражающими их специфику.

3.2. БЮДЖЕТНЫЙ КОНТРОЛЬ КАК ВАЖНЕЙШИЙ ВИД КОНТРОЛЯ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

В науке финансового права финансовый контроль над осуществлением бюджетной деятельности получил название «бюджетный контроль». Значение рассматриваемого вида финансового контроля определяется той ролью, которая отводится бюджетной деятельности государства и муниципальных образований в процессе создания, распределения (перераспределения) и использования централизованных фондов денежных средств (федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, муниципальных образований), необходимых для финансового обеспечения жизнедеятельности общества. Однако раздел IX БК РФ, в основном посвященный данному виду контроля, носит название «Государственный и муниципальный финансовый контроль», хотя, по нашему мнению, более точно следовало бы его назвать «Бюджетный контроль», поскольку государственный финансовый контроль и муниципальный финансовый контроль, как отмечалось ранее, в соответствии с наукой финансового права, помимо бюджетного контроля, включают и другие виды контроля: налоговый контроль (раздел V НК РФ), банковский контроль (ФЗ от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»), валютный контроль (ФЗ от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле») и другие виды контроля, проводимые в различных сферах общественной жизни.

Еще в 2001 г. А. А. Ялбулганов, классифицируя финансовый контроль в зависимости от специфики его объекта (по содержанию финансового контроля), называл следующие его виды:

- бюджетный контроль;
- налоговый контроль;
- банковский контроль;
- валютный контроль;
- контроль над страховой деятельностью [24].

Целью проведения финансового контроля в бюджетной сфере, как подчеркивает Е. Ю. Грачева, является проверка соблюдения законности на всех стадиях бюджетного процесса для эффективного выполнения государством и муниципальными образованияами своих функций и задач [21].

В Бюджетном кодексе РФ (в ред. Федерального закона от 23 июля 2013 г. № 251-ФЗ) закрепляется цель проведения государственного (муниципального) финансового контроля в сфере бюджетных отношений. Данный вид финансового контроля осуществляется в целях обеспечения соблюдения бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения. В БК РФ содержится деление государственного (муниципального) финансового контроля в сфере бюджета на внешний и внутренний, предварительный и последующий. В соответствии с БК РФ внешний государственный (муниципальный) финансовый контроль в данной сфере является контрольной деятельностью соответственно Счетной палаты Российской Федерации, контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. А разве сами законодательные (представительные) органы государственной власти внешний государственный финансовый контроль не осуществляют? В науке финансового права отмечается, что бюджетный контроль осуществляется законодательными (представительными) органами государства и местного самоуправления (так называемый «парламентский контроль») на всех стадиях бюджетного процесса.

Внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений является контрольной деятельностью Федерального казначейства, органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся соответственно органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций, финансовых органов субъектов Российской Федерации (муниципальных образований). Фактически в БК РФ речь идет только о специальных органах государственной власти, созданных для оперативного управления финансами. В науке финансового права подчеркивается, что финансовый бюджетный контроль осуществляют все субъекты бюджетных отношений, получающие бюджетные ассигнования из бюджетов бюджетной системы, так называемый «ведомственный контроль».

Формы проведения данного вида контроля также установлены ст. 265 БК РФ, согласно которой в зависимости от времени проведения бюджетного контроля он подразделяется:

- на предварительный бюджетный контроль;
- последующий бюджетный контроль.

Предварительный контроль осуществляется в целях предупреждения и пресечения бюджетных нарушений в процессе исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, как гласит норма, содержащаяся в п. 4 ст. 265 БК РФ. Однако данная норма БК РФ изложена доволь-

но нечетко: может сложиться представление, что данный вид бюджетного контроля осуществляется только на стадии исполнения бюджета, хотя он пронизывает и первую, и вторую его стадии. В науке финансового права ученые отмечают, что предварительный бюджетный контроль осуществляется законодательными (представительными) органами в ходе обсуждения и утверждения проектов законов (решений) о бюджете и иных проектов законов (решений) по бюджетным вопросам, его осуществляют и государственные органы исполнительной власти при рассмотрении и утверждении соответствующих финансовых планов.

Бюджетный кодекс РФ не предусматривает проведения текущего бюджетного контроля. Однако ученые, исследующие проблемы финансового права, отмечают, что текущий бюджетный контроль осуществляется законодательными (представительными) органами на третьей стадии бюджетного процесса в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения бюджетов на заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп законодательных (представительных) органов, в ходе парламентских слушаний и в связи с депутатскими запросами.

Последующий контроль в соответствии с БК РФ осуществляется по результатам исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в целях установления законности их исполнения, достоверности учета и отчетности на четвертой, заключительной, стадии бюджетного процесса в ходе составления, внешней проверки, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности. В ст. 266.1 БК РФ определены объекты государственного (муниципального) финансового контроля. К ним, в частности, относятся главные распорядители (распорядители, получатели) бюджетных средств, главные администраторы (администраторы) доходов бюджета, главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета, финансовые органы, различные организации, заключившие договоры (соглашения) о предоставлении им средств из соответствующего бюджета бюджетной системы или о предоставлении им кредитов и займов, обеспеченных государственными и муниципальными гарантиями; о размещении средств бюджета в их ценные бумаги, и проверяются они в части соблюдения ими условий заключенных договоров (соглашений).

Объекты государственного финансового контроля (как внешнего, так и внутреннего) и их должностные лица, по мнению ученых, могут быть и субъектами государственного внутриведомственного или внутрихозяйственного финансового контроля. В соответствии с БК РФ объекты контроля и их должностные лица обязаны своевременно и в полном объеме представлять в органы государственного (муниципального) финансового

контроля по их запросу информацию, документы и материалы, необходимые для осуществления государственного (муниципального) финансового контроля, предоставлять должностным лицам органов государственного (муниципального) финансового контроля допуск указанных лиц в помещения и на территории объектов контроля, выполнять их законные требования. Нарушение указанных обязанностей влечет ответственность, установленную российским законодательством.

В ст. 267.1 БК РФ закреплены определенные методы осуществления государственного (муниципального) финансового контроля. К ним относятся такие известные методы контроля, применяемые налоговыми органами, как проверки, ревизии, обследования, а также специфические методы, характерные для бюджетной деятельности, – санкционирование операций. Бюджетный кодекс РФ содержит легальные определения проверки и ревизии.

Под проверкой понимается совершение контрольных действий по документальному и фактическому изучению законности отдельных финансовых и хозяйственных операций, достоверности бюджетного (бухгалтерского) учета и бюджетной (бухгалтерской) отчетности в отношении деятельности объекта контроля за определенный период.

Под ревизией понимается комплексная проверка деятельности объекта контроля, которая выражается в проведении контрольных действий по документальному и фактическому изучению законности всей совокупности совершенных финансовых и хозяйственных операций, достоверности и правильности их отражения в бюджетной (бухгалтерской) отчетности. Важно отметить, что в БК РФ правильно разделены понятия «хозяйственные операции» и «финансовые операции». К сожалению, во многих нормативных правовых актах, регулирующих сферу финансов, указанные понятия пишут через дефис: «хозяйственно-финансовая операция», «финансово-хозяйственная деятельность». Результаты проверки и ревизии оформляются актом. Проверки могут быть камеральными, выездными, в том числе встречными.

Под обследованием понимаются анализ и оценка состояния определенной сферы деятельности объекта контроля. Результаты обследования оформляются заключением.

Полномочиями органов внешнего государственного (муниципального) финансового контроля являются:

- контроль над соблюдением бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, в ходе исполнения бюджета;

- контроль над достоверностью, полнотой и соответствием нормативным требованиям составления и представления бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств, квартального и годового отчетов исполнения бюджета;
- контроль в других сферах, относящихся к полномочиям органов внешнего финансового контроля, в частности, сохранности государственного имущества и хозяйственных операций с ним.

При реализации своих полномочий в ходе осуществления контрольных и экспертно-аналитических мероприятий органы внешнего финансового контроля проводят проверки, ревизии, анализ, обследования, мониторинг и по их результатам могут:

- направлять объектам контроля представления, предписания;
- направлять соответствующим финансовым органам уведомления о применении бюджетных мер принуждения;
- осуществлять производство по делам об административных правонарушениях в порядке, установленном законодательством об административных правонарушениях.

В БК РФ специально установлены полномочия Федерального казначейства (финансовых органов субъектов Российской Федерации или муниципальных образований) по осуществлению внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля при санкционировании операций. Они выражаются в осуществлении контроля:

- над непревышением сумм по операциям над лимитами бюджетных обязательств и (или) бюджетными ассигнованиями;
- соответствием содержания проводимой операции коду бюджетной классификации Российской Федерации, указанному в платежном документе, представленном в Федеральное казначейство получателем бюджетных средств;
- наличием документов, подтверждающих возникновение денежного обязательства, подлежащего оплате за счет средств бюджета;
- соответствием сведений о поставленном на учет бюджетном обязательстве по государственному (муниципальному) контракту сведениям о данном государственном (муниципальном) контракте, содержащимся в предусмотренном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, услуг, работ для обеспечения государственных и муниципальных нужд реестре контрактов, заключенных заказчиками.

В БК РФ закреплены также полномочия других органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, которые выражаются в следующей контрольной деятельности:

- 1) контроль над соблюдением бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные отношения;
- 2) контроль над полнотой и достоверностью отчетности о реализации государственных (муниципальных) программ, в том числе отчетности об исполнении государственных (муниципальных) заданий.

Реализуя свои полномочия при осуществлении внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, органы контроля в своей контрольной деятельности используют названные ранее методы: проверки, ревизии, обследования. По результатам контрольной деятельности они направляют объектам контроля акты, заключения, представления и (или) предписания; соответствующим органам и должностным лицам – уведомления о применении бюджетных мер принуждения, а также осуществляют производство по делам об административных правонарушениях. При этом необходимо отметить, что порядок осуществления полномочий органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля определяется федеральными законами, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, муниципальными правовыми актами местных администраций, а также, что надо иметь в виду, стандартами осуществления данного вида финансового контроля.

Стандарты осуществления внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля утверждаются Министерством финансов Российской Федерации, уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления в соответствии с федеральными законами, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, муниципальными правовыми актами местных администраций.

Бюджетный кодекс Российской Федерации раскрывает содержание (понятие) документов, которые по результатам контрольной деятельности органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля направляют соответствующим субъектам, и устанавливает право органа внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля на обращение в суд (в случае неисполнения его предписания)

с исковым заявлением о возмещении причиненного вреда Российской Федерации, субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию.

Представление – документ органа внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, который содержит информацию о выявленных нарушениях бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, нарушениях условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из бюджета, государственных (муниципальных) контрактов; нарушениях целей, порядка и условий договоров о предоставлении кредитов и займов, выданных под обеспечение государственных (муниципальных) гарантий; нарушениях целей, порядка и условий размещения средств бюджета в ценные бумаги объекта контроля. В представлении могут содержаться также требования о принятии мер по устранению причин и условий выявленных нарушений или требования о возврате предоставленных средств из бюджета. Представления должны в обязательном порядке быть рассмотрены в срок, установленный в нем, или при отсутствии указания на определенный срок рассмотрения – в течение 30 календарных дней со дня его получения.

В отличие от представления, в предписании уже не содержится информация о выявленных нарушениях, а содержатся требования, обязательные для исполнения в указанный в предписании срок, об устранении нарушений бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, нарушений условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из бюджета, государственных (муниципальных) контрактов, целей, порядка и условий предоставления кредитов и займов, обеспеченных государственными и муниципальными гарантиями, нарушений целей порядка и условий размещения средств бюджета в ценные бумаги объектов контроля, а также может содержаться требование о возмещении Российской Федерации, субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию причиненного ущерба.

Неисполнение предписания при осуществлении бюджетного контроля, предписания органа внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля о возмещении причиненного Российской Федерации, субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию ущерба в соответствии со ст. 270.2 БК РФ является основанием для обращения уполномоченного соответственно нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации, нормативным правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской

Федерации, муниципальным правовым актом местной администрации государственного (муниципального) органа в суд с исковым заявлением о возмещении ущерба, причиненного Российской Федерации, субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию, в соответствии с российским гражданским законодательством.

Органы внешнего государственного (муниципального) финансового контроля также составляют и направляют объекту контроля представления и предписания в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» и Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

Бюджетный контроль, как и любой другой финансовый контроль, не самоцель, а «часть общегосударственной системы регулирования общественных отношений, вскрывающая допущенные отклонения от принятых стандартов и имевшие место нарушения принципов законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов на более ранней стадии, с тем чтобы иметь возможность принять соответствующие корректирующие меры, а в необходимых случаях – привлечь виновных к ответственности, взыскать причиненный государству ущерб и вместе с тем разработать и осуществить мероприятия, направленные на предотвращение возникновения подобных нарушений в дальнейшем» [15].

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Что такое финансовый контроль?
2. Перечислите виды финансового контроля.
3. Кто осуществляет внешний и внутренний финансовый контроль?
4. Назовите высший орган государственного внешнего финансового контроля и его функции.
5. В чем разница между обязательным аудитом и инициативным аудитом?
6. Кто осуществляет общественный финансовый контроль?
7. Перечислите виды финансового контроля по периодам его осуществления.
8. Раскройте понятие «бюджетный контроль».
9. Назовите формы проведения бюджетного контроля.
10. Что такое ревизия?
11. Каковы полномочия Федерального казначейства по осуществлению внутреннего государственного финансового контроля?

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

.....

1. О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Социальная поддержка граждан»: постановление Правительства РФ от 31.03.2017 № 372 (последняя ред. от 30.10.2021) // КонсультантПлюс : справ.-правовая система. – Режим доступа : по подписке. – Текст : электронный.
2. О направлении обобщенной информации по результатам контрольных мероприятий (вместе с Обзором недостатков и нарушений, выявленных Федеральным казначейством в ходе осуществления контрольных мероприятий в финансово-бюджетной сфере в отношении главных распорядителей средств федерального бюджета, распорядителей, получателей средств федерального бюджета и органов управления государственными внебюджетными фондами во 2 полугодии 2019 года) : письмо Казначейства России от 29.05.2020 № 07-04-05/21-10615 // КонсультантПлюс : справ.-правовая система. – Режим доступа : по подписке. – Текст : электронный.
3. О порядке ведения кассовых операций юридическими лицами и упрощенном порядке ведения кассовых операций индивидуальными предпринимателями и субъектами малого предпринимательства: Указание Банка России от 11.03.2014 № 3210-У (последняя ред. от 05.10.2020) : [зарегистрировано в Минюсте России 23.05.2014 № 32404] // КонсультантПлюс : справ.-правовая система. – Режим доступа : по подписке. – Текст : электронный.
4. О признании утратившим силу приказа Федерального казначейства от 23 июня 2017 г. № 16н «Об утверждении Порядка проведения анализа осуществления главными администраторами средств федерального бюджета внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита» : Приказ Казначейства России от 13.02.2020 № 8н : [зарегистрировано в Минюсте России 19.03.2020 № 57785] // КонсультантПлюс : справ.-правовая система. – Режим доступа : по подписке. – Текст : электронный.
5. О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации (вместе с Правилами формирования, предоставления и рас-

пределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации) : постановление Правительства РФ от 30.09.2014 № 999 (последняя ред. от 14.04.2022, с изм. от 16.04.2022) // КонсультантПлюс : справ.-правовая система. – Режим доступа : по подписке. – Текст : электронный.

6. Об утверждении Единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений и Инструкции по его применению : приказ Минфина России от 01.12.2010 № 157н (последняя ред. от 14.09.2020) : [зарегистрировано в Минюсте России 30.12.2010 № 19452] // КонсультантПлюс : справ.-правовая система. – Режим доступа : по подписке. – Текст : электронный.
7. Об утверждении Методики проведения анализа осуществления главными администраторами бюджетных средств внутреннего финансового аудита : приказ Минфина России от 27.12.2019 № 1657 // КонсультантПлюс : справ.-правовая система. – Режим доступа : по подписке. – Текст : электронный.
8. Об утверждении методических рекомендаций по осуществлению внутреннего финансового аудита: Приказ Минфина России от 30.12.2016 № 822 // КонсультантПлюс : справ.-правовая система. – Режим доступа : по подписке. – Текст : электронный.
9. Об утверждении Плана счетов бухгалтерского учета автономных учреждений и Инструкции по его применению: приказ Минфина России от 23.12.2010 № 183н (последняя ред. от 30.10.2020) [Зарегистрировано в Минюсте России 04.02.2011 № 19713] // КонсультантПлюс : справ.-правовая система. – Режим доступа : по подписке. – Текст : электронный.
10. Об утверждении Плана счетов бухгалтерского учета бюджетных учреждений и Инструкции по его применению : приказ Минфина России от 16.12.2010 № 174н (последняя ред. от 30.10.2020) : [Зарегистрировано в Минюсте России 02.02.2011 № 19669] // КонсультантПлюс : справ.-правовая система. – Режим доступа : по подписке. – Текст : электронный.
11. Об утверждении Плана счетов бюджетного учета и Инструкции по его применению: приказ Минфина России от 06.12.2010 № 162н (последняя ред. от 28.10.2020) : [зарегистрировано в Минюсте России

- 27.01.2011 № 19593] // КонсультантПлюс : справ.-правовая система. – Режим доступа : по подписке. – Текст : электронный.
12. Об утверждении Порядка применения классификации операций сектора государственного управления : приказ Минфина России от 29.11.2017 № 209н (последняя ред. от 24.09.2021) : [зарегистрировано в Минюсте России 12.02.2018 № 50003] // КонсультантПлюс : справ.-правовая система. – Режим доступа: по подписке. – Текст : электронный.
13. Об утверждении Правил компенсации дополнительных расходов и (или) потерь бюджетов закрытых административно-территориальных образований, связанных с особым режимом безопасного функционирования : постановление Правительства РФ от 18.04.2005 № 232 (последняя ред. от 23.12.2020) // КонсультантПлюс : справ.-правовая система. – Режим доступа: по подписке. – Текст : электронный.
14. Об утверждении Правил предоставления в 2019 году субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования социальных программ субъектов Российской Федерации, связанных со строительством (реконструкцией) объектов организаций социального обслуживания населения, с ремонтом домов системы социального обслуживания граждан муниципального специализированного жилищного фонда, предоставляемых для проживания отдельных категорий граждан, а также с благоустройством прилегающей территории, и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2017 г. № 1687 : постановление Правительства РФ от 29.12.2018 № 1724 // КонсультантПлюс : справ.-правовая система. – Режим доступа : по подписке. – Текст : электронный.
15. Об утверждении федерального стандарта бухгалтерского учета для организаций государственного сектора «Концептуальные основы бухгалтерского учета и отчетности организаций государственного сектора» : приказ Минфина России от 31.12.2016 № 256н (последняя ред. от 30.06.2020) : [зарегистрировано в Минюсте России 27.04.2017 № 46517] // КонсультантПлюс : справ.-правовая система. – Режим доступа : по подписке. – Текст : электронный.
16. Российская Федерация. Законы. О бухгалтерском учете: Федеральный закон № 402-ФЗ: [принят Государственной думой 22 ноября 2011 года : одобрен Советом Федерации 29 ноября 2011 года]. – Мо-

- сква : Проспект ; Санкт-Петербург : Кодекс, 2022. – 32 с. – ISBN 978-5-392-36002-4. – Текст : непосредственный.
17. Российская Федерация. Законы. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон № 44-ФЗ : [принят Государственной думой 22 марта 2013 года : одобрен Советом Федерации 27 марта 2013 года]. – Москва : МОРКНИГА, 2018. – 226 с. – ISBN 978-5-903085-18-5. – Текст : непосредственный.
 18. Голубев, А. В. Правовой статус субъектов финансово-бюджетного контроля: монография / А. В. Голубев. – Москва : Инфра-М, 2011. – 176 с. – ISBN: 978-5-91768-170-2. – Текст : непосредственный.
 19. Грачева, Е. Ю. Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы: монография / Отв. ред. Е. Ю. Грачева. – Москва : Норма, 2014. – 384 с. – ISBN 978-5-16-101701-2. – Текст : непосредственный.
 20. Иванова, Е. И. Право и финансовый контроль : монография / Е. И. Иванова, Н. М. Казанцев [и др.]. – Москва : Эксмо, 2009. – 332 с. – Текст : непосредственный.
 21. Козырин, А. Н. Правовые основы государственного и муниципального финансового контроля в Российской Федерации / А. Н. Козырин. – Текст : непосредственный // Реформы и право. – 2014. – № 1. – С. 67–75.
 22. Контроль в финансово-бюджетной сфере: научно-практическое пособие / И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина, Н. Е. Абрамова [и др.] ; отв. ред. И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина. – Москва : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Российской Федерации : Юридическая фирма КОНТРАКТ, 2016. – 320 с. – ISBN 978-5-98209-180-2. – Текст : непосредственный.
 23. Прокофьев, С. Е. Новации в сфере государственного финансового контроля, осуществляемого Казначейством России / С. Е. Прокофьев // Финансы и кредит. – 2015. – № 10 (634). – С. 2–11. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=23033492> (дата обращения: 15.01.2022). – Режим доступа: Научная электронная библиотека eLIBRARY.RU. – Текст : электронный.
 24. Ревизии и проверки государственных (муниципальных) учреждений – 2021 / под общ. ред. д. э. н. Ю. А. Васильева. – Москва : БиТуби, 2021. – 211 с. // Консультант Плюс : справ.-правовая система. – Режим доступа: по подписке. – Текст : электронный.

25. Соколова, Э. Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований / Э. Д. Соколова. – 2-е изд. – Москва : Юриспруденция, 2019. – 272 с. – ISBN 978-5-9516-0841-3. – URL: <https://www.iprbookshop.ru/86536.html> (дата обращения: 15.01.2022). – Режим доступа: Цифровой образовательный ресурс IPR SMART : [сайт]. – Текст : электронный.
26. Финансовое право : учебник / Отв. ред. Н. И. Химичева. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Норма, 2019. – 800 с. – ISBN 978-5-91768-837-4. – Текст : непосредственный.
27. Цинделиани, И. А. Бюджетное право : учебник / И. А. Цинделиани. – Москва : Проспект, 2018. – 400 с. – ISBN 978-5-392-21926-1. – Текст : непосредственный.
28. Ялбулганов, А. А. Реформирование внутреннего государственного финансового контроля: цели, задачи и правовые вызовы / А. А. Ялбулганов. – Текст: непосредственный // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – № 11. – С. 76–94.

Учебное издание

*Кот Екатерина Михайловна, Ручкин Алексей Владимирович,
Рущицкая Ольга Александровна, Пильникова Ирина Федоровна*

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ С ПОМОЩЬЮ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ

Редактор *А. В. Ерофеева*
Дизайнер-верстальщик *А. Ю. Тюменцева*

Подписано в печать 07.12.2021. Формат 60×84/16. Бумага офсетная.

Гарнитура Alegreya, Alegreya Sans.

Уч.-изд. л. 5,26. Усл. печ. л. 5,58. Тираж 500 экз. Заказ _____

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования «Уральский государственный аграрный университет»
620075, Екатеринбург, ул. Карла Либкнехта, 42

Отпечатано в Универсальной Типографии «Альфа Принт»
620049, Екатеринбург, пер. Автоматики, 2Ж
Тел.: +7 (343) 222-00-34. Эл. почта: mail@alfaprint24.ru

Оригинал-макет подготовлен в федеральном государственном бюджетном
образовательном учреждении высшего образования
«Уральский государственный аграрный университет»
620075, Екатеринбург, ул. Карла Либкнехта, 42