Крылова Е. Б.

доктор экономических наук, профессор,
Московский гуманитарный университет,
зав. кафедрой «Экономические и финансовые дисциплины»
e-mail: elenaborisovna@ya.ru

Беляева М. В.

Финансовый университет при Правительстве РФ,
ст. преподаватель кафедры «Государственные
и муниципальные финансы
e-mail: elenaborisovna@ya.ru

Отдельные аспекты в реализации полномочий государственных (муниципальных) органов в сфере осуществления финансового контроля

Статья посвящена анализу проблем, возникающих в ходе контролирующих действий при реализации внешнего и внутреннего видов финансового контроля, осуществляемого государственными (муниципальными) финансовыми органами. А именно, рассмотрена возникшая в результате несовершенства нормативной базы правовая коллизия, оказывающая негативное воздействие на эффективность контролирующих действий государственных (муниципальных) контролирующих субъектов.

Ключевые слова: *внешний и внутренний финансовый контроль, субъекты и объекты государственного (муниципального) контроля, контрольные мероприятия, пользователи информации.*

Krylova E. B.

Doctor of Economics, professor,
manager of chair of economic and financial disciplines
Autonomous Non-Commercial Organization
of VPO «Moscow Humanities University»,

Belyaeva M. V.

senior teacher of chair of the public and municipal finances
FGOBU VPO «Financial University under the Government
of the Russian Federation»

Separate aspects in realization of powers of the government (municipal) bodies in the sphere of implementation of financial control

Article is devoted to the analysis of the problems arising during the controlling actions at realization of external and internal types of the financial control exercised by the government (municipal) financial bodies. Namely, the legal collision which resulted from imperfection of regulatory base making negative impact on efficiency of the controlling actions of the state (municipal) controlling subjects is considered.

Keywords: *external and internal financial control, subjects and objects of the state (municipal) control, control actions, users of information.*

Государственный (муниципальный) финансовый контроль – это вид деятельности, осуществляющей контроль использования средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также межбюджетных трансфертов и бюджетных кредитов, предоставленных другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации [1]. Значительные изменения в правовое поле в сфере взаимоотношений хозяйствующих экономических субъектов были внесены введённым в действие Федеральным законом от 23.07.2013 г. № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», в котором впервые на законодательном уровне установлены понятия внешнего и внутреннего контроля как видов государственного (муниципального) контроля. При этом в Бюджетном кодексе Российской Федерации были четко определены органы государственного (муниципального) контроля, осуществляющие внутренний и внешний государственный (муниципальный) контроль.

Внешний государственный (муниципальный) финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений определяется как контрольная деятельность, осуществляемая Счетной палатой Российской Федерации, контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (далее – органы внешнего государственного (муниципального) финансового контроля) [2].

[1] Этапы, содержание и проблемы реформы в бюджетном секторе экономики Российской Федерации // Путеводитель предпринимателя Научно-практическое издание. Выпуск XVI. – М.: Российская академия предпринимательства, 2012. – С. 295–304.

[2] http: // www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_150289/ © КонсультантПлюс, 1992–2015.

Внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений является контрольной деятельностью Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся соответственно органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций, Федерального казначейства (финансовых органов субъектов Российской Федерации или муниципальных образований)[3].

Все выше перечисленные органы государственной (муниципальной) власти являются субъектами финансового контроля, осуществляющими контролирующие действия в сфере финансового государственного (муниципального) контроля. Но субъекты не могут существовать контрольную деятельность без наличия объектов контроля. В качестве объектов контроля выступают хозяйствующие субъекты, перечень которых определён статьёй 266.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, и включает:

1. Главных распорядителей (распорядителей, получателей) бюджетных средств, главных администраторов (администраторов) доходов бюджета, главных администраторов (администраторов) источников финансирования дефицита бюджета.

2. Финансовые органы, включающие главных распорядителей (распорядителей) и получателей средств бюджета, которым предоставлены межбюджетные трансферты в части соблюдения ими целей и условий предоставления межбюджетных трансфертов, бюджетных кредитов, предоставленных из другого бюджета бюджетной системы Российской Федерации.

3. Государственные (муниципальные) учреждения.

4. Государственные (муниципальные) унитарные предприятия.

5. Государственные корпорации и государственные компании.

6. Хозяйственные товарищества и общества с участием публично-правовых образований в их уставных (складочных) капиталах, а также коммерческие организации с долей (вкладом) таких товариществ и обществ в их уставных (складочных) капиталах.

7. Юридические лица (за исключением государственных (муниципальных) учреждений, государственных (муниципальных) унитарных предприятий, государственных корпораций и государственных компаний, хозяйственных товариществ и обществ с участием публич-

[3] http: // www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_150289/ © КонсультантПлюс, 1992–2015.

но-правовых образований в их уставных (складочных) капиталах, а также коммерческих организаций с долей (вкладом) таких товариществ и обществ в их уставных (складочных) капиталах), индивидуальные предприниматели, физические лица в части соблюдения ими условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации, договоров (соглашений) о предоставлении государственных или муниципальных гарантий.

8. Органы управления государственными внебюджетными фондами.

9. Юридические лица, получающие средства из бюджетов государственных внебюджетных фондов по договорам о финансовом обеспечении обязательного медицинского страхования.

10. Кредитные организации, осуществляющие отдельные операции с бюджетными средствами, в части соблюдения ими условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации.

В ходе исполнения контрольных функций возникают финансовые взаимоотношения между контролирующими органами, являющимися субъектами контроля и контролируемыми хозяйствующими субъектами, являющимися объектами государственного (муниципального) финансового контроля. На рисунке 1 представлена схема осуществления контрольных действий органов государственного (муниципального) финансового контроля, которые могут быть направлены в отношении объектов контроля.

Особо значимым видим государственного финансового контроля, по мнению авторов, является внешний финансовый контроль. Субъекты внешнего финансового контроля, к которым относятся Счётная палата Российской Федерации и контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований образуются законодательными (представительными) органами государственной власти Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или представительным органом муниципального образования для осуществления парламентского контроля. Контрольные мероприятия со стороны органов внешнего государственного (муниципального) контроля могут быть направлены как в отношении главных распорядителей (распорядителей, получателей) бюджетных средств, главных администраторов (администраторов) доходов бюджета, главных администраторов (администраторов) источников финансирования дефицита бюджета, органов внутреннего государственного (муниципального) контроля, так и непосредственно в отношении органов

внутреннего государственного (муниципального) контроля. Это объясняется тем, что объекты финансового контроля не выделены в соответствии с разделением государственного (муниципального) контроля по видам на внешний и внутренний контроль. Более того, при существующем подходе это сделать невозможно, т.к. в ведении главных администраторов (доходов, расходов и др.) находятся администраторы и получатели бюджетных средств, являющиеся распорядителями и получателями бюджетных средств и одновременно относящиеся к объектам внутреннего финансового контроля.

Налицо фактическое дублирование функций федеральными (муниципальными) контролирующими органами в результате неопределенности и отсутствия разграничения полномочий между ними. На рисунке 1 представлены субъекты государственного (муниципального) контроля, осуществляющие внешний государственный (муниципальный) финансовый контроль и аудит.

Проблема в том, что, как и со стороны органов внешнего финансового контроля, осуществляющего финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений государственных распорядителей бюджетных средств и других объектов финансового контроля, те же объекты подвергаются контролю со стороны органов внутреннего государственного (муниципального) контроля – Росфиннадзора, органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся соответственно органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местные администраций, а также Федерального казначейства, финансовых органов субъектов Российской Федерации или муниципальных образований, т.е. они также проводят контрольные действия в отношении все тех же объектов контроля, которые могут подвергаться или подвергались контрольным процедурам со стороны органов внешнего контроля.

Кроме того, в соответствии со статьей 160.2-1 Бюджетного кодекса Российской Федерации устанавливаются полномочия по осуществлению внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита главным распорядителям (распорядителям) бюджетных средств, главным администраторам (администраторам) доходов бюджета, главным администраторам (администраторам) источников финансирования дефицита бюджета, выражающегося в том, что внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений является контрольной деятельностью Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся

Рисунок 1. Субъекты контроля по видам государственного (муниципального) контроля

соответственно органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций (далее – органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля), Федерального казначейства (финансовых органов субъектов Российской Федерации или муниципальных образований). Тем самым главный распорядитель бюджетных средств из объекта контроля переходит в статус субъекта контроля и осуществляет контрольный функции в рамках внутреннего финансового аудита в отношении своей подведомственной сети. Налицо дублирование контрольных действий со стороны субъектов внешнего и внутреннего финансового контроля.

В результате, можно сказать, что ряд объектов финансового контроля (такие как получатели бюджетных средств, бюджетные и автономные учреждения, государственные внебюджетные фонды и др.) могут быть проверены неоднократно со стороны контрольных органов. Но, коллизия в законодательстве для таких объектов контроля заключается в том, что органы контроля, будь это регулярный предварительны контроль со стороны органов казначейства, или это последующий контроль со стороны органов Росфиннадзора или вышестоящего главного распорядителя (распорядителя) средств бюджета, осуществляют «внутренний контроль», хотя функциональное проведение внутреннего контроля возложено на них ст. 19 федерального закона от 06.12.2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете», где указано, что экономический субъект обязан организовать и осуществлять внутренний контроль совершаемых фактов хозяйственной жизни. Следовательно, налицо подмена понятий.

В силу этого необходимо более основательно рассмотреть, что же такое «внутренний контроль». В бюджетном законодательстве отсутствует определения понятия «внутренний контроль». Закон и подзаконный акты содержат информацию о задачах, элементах и порядке организации внутреннего контроля в организациях, на которые распространяются положения Бюджетного кодекса Российской Федерации. Поскольку необходимость организации внутреннего контроля определена федеральным законом от 06.12.2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете», обратимся к информации, которую распространило Министерство финансов Российской Федерации в отношении постановки внутреннего контроля экономическим субъектом. «Внутренний контроль – это процесс, направленный на получение достаточной уверенности в том, что экономический субъект обеспечивает:

а) эффективность и результативность своей деятельности, в том числе достижение финансовых и операционных показателей, сохранность активов;

б) достоверность и своевременность бухгалтерской (финансовой) и иной отчётности;

в) соблюдение применимого законодательства, в том числе при совершении фактов хозяйственной жизни и ведении бухгалтерского учета» [4].

Однако, если проанализировать полномочиями органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля по осуществлению внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, главного администратора (администратора) доходов бюджета, главного администратора (администратора) источников финансирования дефицита бюджета по осуществлению внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита и задачи экономического субъекта при организации внутреннего контроля, то можно отметить, что при разных формулировках под «внутренним контролем (аудитом)» понимаются идентичные мероприятия: контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации, контроль за полнотой и достоверностью отчётности, соответствия порядка ведения бюджетного учета методологии и стандартам бюджетного учета, подготовки предложений по повышению экономности и результативности использования бюджетных средств.

В тоже время, статья 268.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации аналогичные полномочия устанавливает и в отношении органов внешнего государственного (муниципального) контроля. В результате, именно на законодательном уровне «заложено дублирование» контрольных действий в ходе внешнего и внутреннего контроля. В этом заключается правовая коллизия, которая отрицательно сказывается на разграничении полномочий и функционировании контролирующих органов и вызывает непонимание со стороны контролируемых органов что, в конечном счете, снижает эффективность их деятельности.

С учетом вышеизложенного возможно сделать вывод о том, что при существующем положении различие в контролирующих действиях между субъектами внешнего и внутреннего контроля определяются

[4] Информация Минфина России от 26.12.2013 № ПЗ-11/2013 «Организация и осуществление экономическим субъектом внутреннего контроля совершаемых фактов хозяйственной жизни, ведения бухгалтерского учета и составления бухгалтерской (финансовой) отчётности» п. 3.

исключительно в части выявления конечного пользователя информации по результатам проведённых контрольных мероприятий. В таблице 1 отражены сведения о главных пользователях информации о мероприятиях и результатах финансового контроля.

Таблица 1

Характеристика внешнего и внутреннего финансового контроля в зависимости от субъекта контроля и пользователя информации о мероприятиях и результатах финансового контроля

Вид финансового контроля	Субъекты финансового контроля	Главный пользователь информации о мероприятиях и результатах финансового контроля
Внешний государственный (муниципальный) контроль	- Счетная палата Российской Федерации, - контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований	законодательные (представительные) органы власти
Внутренний государственный (муниципальный) контроль	- росфиннадзор, - органы государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся соответственно органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов Российской Федерации, - местные администраций - Федеральное казначейство - финансовые органы субъектов Российской Федерации или муниципальных образований	исполнительные органы власти
Внутренний финансовый аудит	- главные распорядители (распорядители) средств бюджета, - главные администраторы (администраторы) доходов - главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета	руководитель главного распорядителя (распорядителя) средств бюджета, главного администратора (администратора) доходов, главного администратора (администратора) источников финансирования дефицита бюджета
Внутренний финансовый контроль	экономический субъект – объект финансового контроля, перечисленный в ст. 266.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации	руководитель экономического субъекта

Следовательно, для упорядочения контролирующей деятельности экономических субъектов, осуществляющих финансовый контроль

необходимо в нормативно – правовую базу внести уточнение в отношении определения государственного (муниципального) финансового контроля как вида деятельности, разграничить полномочия субъектов государственного (муниципального) контроля и упорядочить перечень объектов контроля применительно к каждому контролирующему органу.

Используемые источники

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации (с изменениями на 8.03 2015 г.).
2. Федеральный закон от 23.07.2013 г. № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
3. Федорова И.Ю. Этапы, содержание и проблемы реформы в бюджетном секторе экономики Российской Федерации // Путеводитель предпринимателя Научно-практическое издание. Выпуск XVI. – М.: Российская академия предпринимательства, 2012. – С. 295–304.
4. Mihail Nikolaevich Dudin1, Mihail Nikolaevich Prokof'ev, Irina Jur'evna Fedorova, Aleksandr Vladimirovich Frygin The world experience of transformation of innovative approaches to assurance of financial stability of social economic systems // Life Science Journal. – 2014. – № 11 (9) – P. 370–373.
5. Крылова Е. Б., Беляева М. В. Совершенствование процесса регулирования нормативно-правовой базы как направление обеспечения финансовой устойчивости муниципальных образований // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие.). – 2015. – № 2(22). – С. 64–70.