ФИНАНСЫ

ИЗДАЕТСЯ С 1926 ГОДА

12 2018



А.О. КОТЯКОВ: СОЦИАЛЬНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА – ПРИОРИТЕТ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА НА 2019–2021 ГОДЫ

12 ФИНАНСЫ 2018

Ежемесячный теоретический и научно-практический журнал. Издается с 1926 г.



Журнал зарегистрирован в Федеральной службе по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охраны культурного наследия. Свидетельство о регистрации средства массовой информации ПИ № ФС77-24300 от 27 апреля 2006 г.

Учредители: Министерство финансов Российской Федерации и ООО «Книжная редакция «Финансы»

Издатель: ООО «Книжная редакция «Финансы»

Адрес редакции:
125009, Москва, ул. Тверская, 22Б, стр. 3
Тел.: 8 (495) 699-44-27, 699-43-33, 699-43-85, тел./факс: 8 (495) 699-96-16
www.finance-journal.ru
E-mail: finance-journal@mail.ru

Редакционная коллегия:

Ю.М. Артемов, В.Ю. Балакирева, Т.Н. Васильева, С.И. Гализдра, В.В. Гусев, Б.И. Златкис, В.В. Иванов, А.С. Колесов, А.М. Лавров, Г.Г. Лалаев, И.Я. Лукасевич, В.Г. Пансков, С.Е. Прокофьев, В.М. Родионова, К.Е. Турбина

Главный редактор
Ю.М. Артемов

Заместитель главного редактора, зав. отделом финансов и бюджета
С.И. Гализдра

Шеф-редактор
Т.Н. Васильева

Зав. отделом налогов и страхования
Э.С. Гребенщиков

Корректор
Е.В. Ганюшкина

Зав. отделом предпечатной подготовки
Л.А. Горлачев

Главный бухгалтер
Т.А. Кудрявцева

Менеджер по распространению
И.З. Сергиенко

Референт
И.Г. Агапова

Водитель
О.И. Калатович

Журнал включен в Перечень рецензируемых научных журналов ВАК от 01.12.2015, публикация в которых обязательна при защите докторских и кандидатских диссертаций по экономике. Журнал включен в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ). Двухлетний импакт-фактор РИНЦ – 2,159

В НОМЕРЕ:

АКТУАЛЬНО

СОЦИАЛЬНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА – ПРИОРИТЕТ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА НА 2019–2021 ГОДЫ (интервью с заместителем министра финансов Российской Федерации **А.О. Котяковым**) 3

ФИНАНСЫ И БЮДЖЕТ: ПРОБЛЕМЫ И РЕШЕНИЯ

Золотарева А.Б. СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИИ 9

Колесов А.С. ОБ ОСНОВАХ ФИНАНСОВОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА 16

Колчин С.П. ФИНАНСОВО-КРЕДИТНОЕ

Кеменов А.В. СТИМУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА 20

КАЗНАЧЕЙСТВО: СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ

Скосарева А.В. МОДИФИКАЦИЯ ЗАДАЧ ПОДРАЗДЕЛЕНИЯ ВНУТРЕННЕГО КОНТРОЛЯ И АУДИТА НА ПРИМЕРЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОРГАНА ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА 27

Модификация задач подразделения внутреннего контроля и аудита на примере территориального органа Федерального казначейства

А.В. Скосарева, старший казначей Отдела внутреннего контроля и аудита Управления Федерального казначейства по Волгоградской области

В Федеральном казначействе уделяется большое внимание внутреннему контролю и внутреннему аудиту, так как применение их во взаимосвязи повышает эффективность и результативность казначейской системы в целом.

Ввиду важности и актуальности роли внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита для бюджетной системы России, в настоящее время происходит непрерывный процесс совершенствования законодательных и нормативных правовых актов РФ, регламентирующих осуществление контрольных и аудиторских процедур. В Федеральном казначействе также регулярно актуализируются документы, регламентирующие организацию и осуществление внутреннего контроля и внутреннего аудита. К одним из них относятся Стандарты внутреннего контроля и внутреннего аудита, применяемые контрольно-аудиторскими подразделениями ведомства.

Благодаря отделам внутреннего контроля и аудита, предусмотренным в организационно-штатных структурах управлений Федерального казначейства по субъектам РФ, подчиняющимся непосредственно и исключительно соответствующим руководителям управлений, выявляются нарушения (недостатки) в деятельности структурных подразделений управлений Казначейства России по субъектам Федерации, предлагаются меры по устранению и недопущению их в дальнейшем, контролируются своевременность и полнота устранения объектами контроля нарушений.

При этом и полномочия отделов внутреннего контроля и аудита отчасти меняются. В период с 2011 по 2017 г. основными направлениями деятельности отделов внутреннего контроля и аудита являлись осуществление контроля за деятельностью структурных подразделений и формирование аналитической информации об оценке результативности их деятельности.

В 2017 г. в результате утверждения приказа Федерального казначейства № 130 «Об организационно-штатной структуре управлений Федерального казначейства по субъектам Российской Федерации» произошло перераспределение некоторых функций и задач между отделами территориальных органов Федерального казначейства. Изменились задачи контрольно-аудиторских подразделений, что нашло отражение в том числе и в Положении об Отделе внутреннего контроля и аудита (ОВКиА) УФК по Волгоградской области. Рассмотрим их на примере территориальных органов.

В настоящее время к задачам ОВКиА, оставшимся без изменений, относятся:

- осуществление в установленном порядке внутреннего контроля и внутреннего аудита деятельности структурных подразделений УФК по Волгоградской области;
- организация внутреннего контроля в УФК по Волгоградской области;
- формирование отчетности о контрольной и аудиторской деятельности УФК по Волгоградской области;

– организация управления внутренними (операционными) казначейскими рисками.

Вместе с этим ОВКиА передал административно-финансовому отделу следующие полномочия по осуществлению двух задач. Во-первых, по организации разработки плана деятельности Управления и подготовки отчета о результатах его выполнения и, во-вторых, по организации мероприятий по оценке результативности.

В 2016 г. произошло объединение органов Федерального казначейства и органов Федеральной службы финансово-бюджетного надзора. Федеральному казначейству были переданы функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, по внешнему контролю качества работы аудиторских организаций от Федеральной службы финансово-бюджетного надзора. Так как Федеральное казначейство как правопреемник Росфиннадзора осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы, в этом же году перед отделами внутреннего контроля и аудита была поставлена новая задача – проведение анализа исполнения бюджетных полномочий органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов РФ (местных администраций).

Согласно указанию Федерального казначейства, при проведении анализа исполнения бюджетных полномочий ОВКиА руководствовался Порядком осуществления анализа исполнения бюджетных полномочий органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов РФ (местных администраций), утвержденным приказом Федеральной службы финансово-бюджетного надзора от 17.10.2014 № 385. Порядок регламентировал вопросы, подлежащие обязательному изучению, сроки проведения анализа исполнения бюджетных полномочий, а также оформление его результатов. В сентябре 2017 г. вступил в действие Порядок проведения анализа исполнения бюджетных полномочий органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов Российской Федерации (местных администраций), утвержденный приказом Федерального казначейства от 03.07.2017 № 17н, зарегистрированный в Минюсте России 20.09.2017 № 48247.

Количество планируемых в 2016–2017 гг. мероприятий по проведению анализа исполнения бюджетных полномочий органов контроля определялось необходимостью достижения значения индикатора (показателя), установленного программой РФ «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», утвержденной постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 320. Целевое значение индикатора (показателя 4.4 подпрограммы 4 «Организация и осуществление контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» Программы) по количеству органов контроля, подлежащих анализу исполнения бюджетных полномочий, составляло 22% от их общего количества в 2016 г. и 24% – в 2017 г.

В целях обеспечения достижения установленного Программой показателя при планировании деятельности УФК по Волгоградской области по проведению анализа исполнения бюджетных полномочий ОВКиА в мае 2016 г. был сформирован Перечень органов государственного (муниципального) финансового контроля. По мере необходимости Перечень актуализируется. В связи с тем, что из 475 муниципальных образований области 187 городскими и сельскими поселениями исполнение бюджетных полномочий по осуществлению внутреннего муниципального финансового контроля передано в рамках соглашений с администрациями муниципальных районов, Перечень включал 289 позиций (288 органов внутреннего муниципального финансового контроля и один орган внутреннего государственного финансового контроля). План осуществления анализа исполнения бюджетных полномочий на 2016 г. предусматривал проведение анализа исполнения бюджетных полномочий в отношении 64 объектов, в том числе Комитета финансов Волгоградской области, деятельность которого должна анализироваться ежегодно, и 63 органов муниципального финансового контроля, не охваченных анализом исполнения бюджетных полномочий в предыдущие годы.

Для подготовки Плана УФК по Волгоградской области на 2017 г. сформированный Перечень был актуализирован. В целях получения необходимой информации подготовленный ОВКиА запрос органам местного самоуправления области был направлен через территориальные отделы

УФК во все муниципальные образования (475). По результатам обработки поступивших ответов сформирован Перечень по состоянию на 1 декабря 2016 г., включающий 278 органов контроля. Планом проведения анализа бюджетных полномочий на 2017 г. предусматривалось проведение анализа исполнения бюджетных полномочий в отношении 67 объектов, в том числе Комитета финансов Волгоградской области.

Планирование в 2017 г. деятельности Управления по проведению анализа исполнения бюджетных полномочий органов контроля в 2018 г. осуществлялось в соответствии с Порядком № 17н. Согласно положениям этого документа первым этапом планирования анализа исполнения бюджетных полномочий является проведение УФК мониторинга органов контроля на территории субъекта РФ. Мониторинг органов контроля заключается в направлении запросов в муниципальные образования регионов о наличии (отсутствии) органа внутреннего муниципального финансового контроля. Целью проведения мониторинга является актуализация перечня органов контроля, осуществляющих деятельность на территории соответствующего субъекта РФ. Форма запроса доведена Федеральным казначейством до территориальных органов. На основе полученной информации составляется подробный перечень, форма которого предусматривает графу «Организация исполнения бюджетных полномочий» с классификацией: орган контроля создан; орган контроля не создан; полномочия переданы. Подготовка подробного перечня позволяет обобщить сведения об организации исполнения в муниципальных образованиях бюджетных полномочий органов контроля более детально, чтобы в дальнейшем сформировать план проведения анализа исполнения бюджетных полномочий органов контроля на соответствующий год.

В установленные планами УФК по Волгоградской области сроки ОВКиА проведен анализ исполнения бюджетных полномочий, оформлены заключения по результатам анализа исполнения бюджетных полномочий.

В ходе проведения данного анализа изучению подлежала деятельность органов контроля по исполнению бюджетных полномочий, определенных п. 1 ст. 269.2 Бюджетного кодекса РФ:

- по контролю за соблюдением бюджетного законодательства РФ и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения;
- по контролю за полнотой и достоверностью отчетности о реализации государственных (муниципальных) программ, в том числе отчетности об исполнении государственных (муниципальных) заданий.

Также изучалось содержание порядков, регламентирующих осуществление бюджетных полномочий, в том числе на предмет их соответствия п. 3 ст. 269.2 Бюджетного кодекса РФ, исследовались вопросы планирования, назначения, проведения и оформления результатов контрольных мероприятий, принятия мер по результатам контрольных мероприятий в части направления представлений, предписаний, уведомлений о применении бюджетных мер принуждения, осуществления производства по делам об административных правонарушениях, в том числе их своевременности, а также осуществления контроля за устранением выявленных нарушений.

Кроме того, изучению подлежала деятельность органов контроля по исполнению бюджетных полномочий по проведению анализа осуществления главными администраторами бюджетных средств внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита.

Итоги проведенного анализа показали, что более 40% администраций поселений, являющихся органами контроля, охваченных ОВКиА анализом в 2016–2017 гг., не осуществляли внутренний муниципальный финансовый контроль, при этом полномочия по его осуществлению не передавали.

Исследование функций и полномочий администраций сельских поселений как органов контроля показало, что в отдельных случаях в связи с небольшой численностью и отсутствием структурных подразделений в организационно-штатной структуре администраций сельских поселений не обеспечивалась функциональная независимость органа контроля. Так, специалисты администрации, отвечающие за составление и организацию исполнения бюджета сельского поселения, т.е. полномочия финансового органа, также исполняли полномочия по внутреннему муниципальному финансовому контролю, предусмотренному ст. 269.2 Бюджетного кодекса РФ, так как штатная и фактическая численность администраций сельских поселений часто не

позволяет разделить исполнение данных полномочий между должностными лицами.

Следует отметить, что за 2016–2017 годы в 117 Заключениях отмечено несоответствие Порядка осуществления внутреннего муниципального финансового контроля, определенного муниципальным правовым актом, Бюджетному кодексу РФ, либо другие недостатки, выявленные при изучении вопроса регламентации деятельности органов контроля. В 30 случаях Порядок местной администрацией не представлен в связи с его отсутствием.

В отдельных случаях представленный для анализа бюджетных полномочий Порядок, которым орган внутреннего муниципального финансового контроля руководствовался при проведении контрольных действий, регламентировал полномочия финансового органа по осуществлению внутреннего муниципального финансового контроля, предусмотренного ст. 269.1 Бюджетного кодекса РФ, которые не являются предметом анализа, либо регламентировал внутренний финансовый контроль и внутренний финансовый аудит, осуществляемые главными администраторами бюджетных средств в соответствии со ст. 160.2-1 БК РФ, либо содержание представленного порядка не позволяло однозначно определить его как Порядок осуществления полномочий, предусмотренных п. 1 ст. 269.2 БК РФ.

Планирование, назначение, оформление результатов контрольных мероприятий органами муниципального финансового контроля в ряде случаев осуществлялись без соблюдения требований Порядка, утвержденного муниципальным правовым актом, планы, приказы и распоряжения о назначении контрольных мероприятий, акты не содержали отдельную, предусмотренную Порядком, информацию. Имели место факты неисполнения в полном объеме Плана контрольных мероприятий осуществления внутреннего муниципального финансового контроля на соответствующий год. В актах отсутствовала описательная часть. Таким образом, в основном, не представлялось возможным определить вид средств, охваченных проверкой. При описании нарушений также отсутствовало указание вида средств, при использовании которых допущены нарушения. Формулировки нарушений в актах органов контроля не всегда содержали ссылки на нарушенные положения нормативных правовых актов. В связи с изложенным не представлялось возможным сделать однозначный вывод о том, являются ли установленные нарушения нарушениями бюджетного законодательства и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, за которые предусмотрена ответственность в соответствии со ст. 270.2, 306.2 БК РФ, и, следовательно, вывод о необходимости составления представлений, предписаний, уведомлений о применении бюджетных мер принуждения.

Среди недостатков, установленных в части составления и направления представлений по результатам проведенных контрольных мероприятий, можно выделить:

- включение в представление нарушений, не являющихся нарушениями бюджетного законодательства РФ и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, либо ненаправление представлений при выявлении данных нарушений;
- направление представлений не только объектам контроля, но и в адрес учреждений, проверенных в ходе встречных проверок, при отсутствии документов, определяющих их объектами контроля;
- отсутствие в формулировках нарушений ссылки на нарушенные положения нормативного правового акта.

В большинстве случаев органами контроля не проводился анализ осуществления главными администраторами бюджетных средств внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита, предусмотренный п. 4 ст. 157 БК РФ. Причиной неисполнения полномочия в отдельных случаях являлось отсутствие главных администраторов бюджетных средств (кроме администраций муниципальных образований).

Но исследование на основании представленных материалов по осуществлению внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля не заканчивается оценкой соблюдения БК РФ, иных законодательных и нормативных правовых актов РФ и порядков. В заключениях сформулированы предложения и рекомендации ОВКиА, направленные на совершенствование деятельности органов контроля по исполнению бюджетных полномочий.

Например, в случаях, когда бюджетные полномочия не осуществлялись, заключения содержали рекомендации об обеспечении осуществления внутреннего муниципального финансового контроля в соответствии со ст. 269.2 БК РФ и полномочия, установленного п. 4 ст. 157 БК РФ, с целью принятия решения администрацией поселения о надлежащей организации исполнения указанных полномочий или их передаче в установленном порядке.

В целях соблюдения норм, установленных ст. 269.2 и 270.2 БК РФ, в части направления представлений объектам контроля даны рекомендации по оформлению представлений, а в случаях выявления нарушений, не являющихся нарушениями бюджетного законодательства РФ и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, в заключения включены предложения по направлению в адрес объекта контроля писем об устранении и недопущении установленных нарушений с указанием срока предоставления информации о принятых мерах. Кроме того, заключения содержали предложения по осуществлению контроля за устранением выявленных нарушений.

Обобщим и конкретизируем вышеуказанную информацию по муниципальным образованиям в следующей таблице.

Материалы, представленные в 2017 и 2018 гг. Комитетом финансов Волгоградской области, свидетельствуют о том, что все предложения и рекомендации, данные ОВКиА по итогам проведения в 2016 и 2017 гг. анализа исполнения бюджетных полномочий по осуществлению внутреннего государственного финансового контроля, приняты и учтены в полном объеме.

Таблица

Итоги проведенного анализа исполнения бюджетных полномочий в 2016–2017 гг.

Установленное нарушение (недостаток)	Направленная рекомендация	Количество муниципальных образований	
		2016	2017
Несоответствие Порядка, утвержденного муниципальным правовым актом, действующей редакции БК РФ	Внести изменения в Порядок согласно требованиям п. 3 ст. 269.2 действующей редакции БК РФ	43	44
Порядок, предусмотренный п. 3 ст.269.2 БК РФ, администрацией не принимался	Определить Порядок	21	9
Недостатки, установленные в части оформления представлений	Оформлять и направлять представления в соответствии со ст. 269.2 и 270.2 БК РФ	17	3
Анализ осуществления главными администраторами бюджетных средств внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита, предусмотренный п. 4 ст. 157 БК РФ, администрацией не проводился	Обеспечить соблюдение требований п. 4 ст. 157 БК РФ по осуществлению анализа	57	56
Деятельность по осуществлению внутреннего муниципального финансового контроля администрацией не проводилась	Обеспечить осуществление внутреннего муниципального финансового контроля, предусмотренного п. 1 ст. 269.2 БК РФ	22	23

Результаты, полученные по итогам проведенного анализа исполнения бюджетных полномочий, отражаются в аналитических отчетах, направляемых в Федеральное казначейство, затем аккумулируются в докладе о результатах проведения анализа исполнения бюджетных полномочий. Доклад направляется в Минфин России и содержит предложения Федерального казначейства по совершенствованию методического обеспечения государственного (муниципального) финансового контроля.

Учитывая вышеизложенное, считаем, что внедрение новой задачи в работу контрольно-аудиторских подразделений органов Федерального казначейства дает положительные результаты как для сотрудников отделов внутреннего контроля и аудита, так и для органов контроля, деятельность которых по исполнению бюджетных полномочий подлежит анализу. Исследование представленных для анализа исполнения бюджетных полномочий материалов расширяет практическую базу знаний сотрудников ОВКиА, а также с учетом накопленного опыта контрольной работы обеспечивает представление качественных рекомендаций органам контроля по совершенствованию их деятельности.