



КОНТРОЛЬ И АУДИТ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ

**ЗЕМЛИН Александр Игоревич,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный деятель
науки Российской Федерации**

Zemlin.aldr@yandex.ru

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ О КОНТРОЛЕ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ЗАКУПКАМИ

- **Контрольная функция финансов** обеспечивает возможность получения информации о расходовании бюджетных средств в процессе государственных закупок, выявлении отклонений от установленных правил и принятие мер по устранению нарушений.
- **Контроль в системах социального управления** понимается как важнейший вид обратной связи между управляющим субъектом и управляемым объектом, по каналам которой субъекты власти получают информацию о фактическом положении дела, о выполнении решений, законности действий подконтрольного объекта
- **КОНТРОЛЬ – ЭТО ПРАКТИЧЕСКОЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ФУНКЦИИ УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСОВЫМИ РЕСУРСАМИ, ИСПОЛЬЗУЕМЫМИ В ПРОЦЕССЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК**

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ДОХОДНОЙ ЧАСТИ БЮДЖЕТОВ

- **Государственный долг 14 из 85 субъектов РФ превысил 100 процентов собственных доходов (прямое нарушение БК РФ)**
- В апреле 2016 года общий объем долга субъектов РФ в первом квартале вырос на 1.5 процента по сравнению с аналогичным периодом прошлого года до 2,3 трлн. руб. Совокупные расходы остались на том же уровне в 9,5 трлн. руб.
- В первом квартале 2016 года с дефицитом исполнены бюджеты 50 субъектов РФ против 29 в 2015 году
- **Причиной является, в том числе, передача полномочий без обеспечения доходными источниками:**
- «По предметам совместного ведения количество полномочий регионов за 11 лет увеличено с 46 до 105, количество делегированных полномочий с федерального уровня на уровень субъектов – с 11 до 117»

Из выступления Т. Голиковой на заседании бюджетного комитета ГД ФС

НАРУШЕНИЯ И НЕДОСТАТКИ, СВЯЗАННЫЕ С СОСТАВЛЕНИЕМ И ВЕДЕНИЕМ СВОДНОЙ БЮДЖЕТНОЙ РОСПИСИ (2013)

- **Минвостокразвития России и Минкультуры России не установлен порядок составления, утверждения и ведения бюджетной росписи и лимитов бюджетных обязательств.**
- **В нарушение части 2 статьи 219¹ Бюджетного Кодекса Российской Федерации, пункта 17 Порядка составления и ведения сводной бюджетной росписи Минвостокразвития России, Минпромторгом России, Росздравнадзором и Роспотребнадзором бюджетные росписи на 2013 год не утверждались. Соответственно, ведение бюджетной росписи на 2013 год и внесение в нее изменений не осуществлялись.**
- **В Минкультуры России, Минпромторге России, Росздравнадзоре и Роспотребнадзоре лимиты бюджетных обязательств на финансовый год и на плановый период в разрезе распорядителей (получателей) средств федерального бюджета, подведомственных главному распорядителю, не утверждались**

НАРУШЕНИЯ И НЕДОСТАТКИ, ВЫЯВЛЕННЫЕ СЧЕТНОЙ ПАЛАТОЙ (2014)

Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2014 год (утверждено Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 27 августа 2015 г. № 37К (1048) № ЗСП – 174/16-10

- Количество нарушений, выявленных Счетной палатой по результатам контрольных мероприятий по проверке исполнения Федерального закона № 349-ФЗ (с изменениями) и бюджетной отчетности за 2014 год, а также тематических проверок исполнения федерального бюджета за 2014 год значительно возросло. Так, общая сумма выявленных нарушений увеличилась в 6,8 раза по сравнению в 2013 годом и составила 263 764,2 млн. рублей (по состоянию на 27 августа 2015 года). В том числе Счетной палатой установлены отдельные факты нарушений, имеющих признаки нецелевого использования средств федерального бюджета на сумму 989,1 млн. рублей (в 2013 году – на сумму 765,4 млн. рублей), нарушения в ходе исполнения федерального бюджета - на сумму 67 489,3 млн. рублей, нарушения ведения бухгалтерского учета, составления и представления бухгалтерской (финансовой) отчетности - на сумму 77 659,3 млн. рублей, нарушения при осуществлении государственных закупок - на сумму 36 359,9 млн. рублей

РОСТ ОСТАТКОВ ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ НА СЧЕТАХ БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ (2013)

- Сумма остатков учреждений топливно-энергетического комплекса, транспорта и дорожного хозяйства в 2013 году составила 4,8 млрд. рублей, что на 38,7% выше уровня 2012 года.
- Объем остатков у учреждений, подведомственных **Минэнерго России, увеличился в 3 раза**, Росморречфлоту – на 66%, ФСТ России на – 62%, **Минтрансу России – на 54%**.
- Остаток неиспользованных средств субсидий на счетах учреждений, осуществляющих деятельность в сфере **природопользования и сельскохозяйственной отрасли, на 1 января 2014 года составила 4,3 млрд. рублей**, из них 45,2% - остаток субсидий на выполнение государственного задания, 54,8% - остаток целевых субсидий

НАРУШЕНИЯ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК (2014)

- Контрактуемые расходы в 2014 году составили 27,5 % общего объема расходов федерального бюджета. Исполнение осуществляли 100 главных распорядителей средств федерального бюджета.
- Исполнение контрактуемых расходов составило 4 085 668,7 млн. рублей, или 98,8 % доведенных лимитов бюджетных обязательств. Наиболее низкий уровень исполнения контрактуемых расходов установлен по ФСТ России – 55,3 %, Минфину России – 67,7 %.
- Постановлением Правительства Российской Федерации о мерах по реализации федерального закона о федеральном бюджете установлена норма о необходимости распределения главными распорядителями по подведомственным распорядителям (получателям) средств федерального бюджета лимитов бюджетных обязательств на осуществление закупок товаров, работ и услуг, а также на предоставление отдельных видов субсидий в полном объеме на 2014 год не позднее 1 февраля 2014 года, на плановый период 2015 и 2016 годов – не позднее 1 апреля 2014 года. По состоянию на 1 февраля 2014 года главными распорядителями распределены лимиты бюджетных обязательств по контрактуемым расходам в объеме 81,7 %. Не в полном объеме распределены полученные лимиты бюджетных обязательств по 72 главным распорядителям, из них Минобрнауки России не распределено 1,1 %, Росморречфлотом – 4,6 %, Минрегионом России – 5,8 %, Управлением делами Президента Российской Федерации – 7,7 %, Росавиацией – 10,2 %

НАРУШЕНИЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА (2013)

- Счетной палатой установлены отдельные факты **нецелевого использования** средств федерального бюджета на сумму 0,8 млрд. рублей (в 2012 году - на сумму 0,9 млрд. рублей),
- **нарушения при осуществлении государственных закупок** на сумму 2,8 млрд. рублей
- **несоблюдение порядка предоставления из федерального бюджета субсидий** бюджетным и автономным учреждениям – на сумму 1,2 млрд. рублей,
- **факты несоблюдения порядка формирования и финансового обеспечения выполнения государственного задания** – на сумму 0,7 млрд. рублей
- Счетной палатой установлены **факты неэффективного использования средств федерального бюджета** на сумму 13,6 млрд. рублей.
- Общая сумма выявленных нарушений составила 39,0 млрд. рублей

НАРУШЕНИЯ В РАБОТЕ С ПОДВЕДОМСТВЕННЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ (2014)

- О недостаточно эффективном управлении финансовыми ресурсами, об отсутствии контроля со стороны главных распорядителей бюджетных средств за исполнением государственного задания, а также за эффективностью деятельности учреждений свидетельствует наличие на начало года существенного объема остатков бюджетных средств, выделенных в виде субсидий бюджетным и автономным учреждениям. Так, по состоянию на 1 января 2015 года объем остатков составил 208,6 млрд.рублей,
- Причинами неполного освоения средств субсидии явились в том числе позднее перечисление субсидий, длительность конкурсных процедур, экономия по результатам проведения конкурсов.
- по ряду однотипных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) учреждениями Росводресурсов, Минприроды России, Минсельхоза России, нормативные затраты на единицу государственной услуги (работы) отличаются в разы, по отдельным главным распорядителям сложилось значительное увеличение стоимости услуг по сравнению с 2013 годом.
- Учреждениями Рослесхоза, Роснедр и Большим театром России допущено нецелевое использование средств субсидий на общую сумму 611,1 млн. рублей. Выявлены случаи несвоевременного утверждения государственных заданий, утверждения заниженных показателей государственного задания, а также нарушения сроков предоставления субсидий на финансовое обеспечение государственного задания

НАРУШЕНИЯ СТАТЬИ 73 БК РФ В ЧАСТИ ВЕДЕНИЯ РЕЕСТРОВ ЗАКУПОК (2013)

- **В нарушение статьи 219 Бюджетного кодекса Российской Федерации МЧС России, ФНС России, МВД России, МИДом России, Следственным комитетом Российской Федерации, приняты бюджетные обязательства сверх доведенных лимитов бюджетных обязательств.**
- **Нарушение пункта 1 статьи 87 Бюджетного кодекса Российской Федерации в Рособоронпоставке в 2013 году не велся реестр расходных обязательств, порядок ведения реестра расходных обязательств не утверждался.**

НАРУШЕНИЯ СТАТЬИ 73 БК РФ В ЧАСТИ ВЕДЕНИЯ РЕЕСТРОВ ЗАКУПОК (2014)

- **В нарушение статьи 219 Бюджетного кодекса Российской Федерации Ростехнадзором, МИДом России, ФССП России, Росмолодежью, подведомственными учреждениями Росавтодора и Россельхознадзора, Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации приняты бюджетные обязательства сверх доведенных лимитов бюджетных обязательств.**
- **Нарушены нормы Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ в части несоблюдения МЧС России требований о недопущении изменений условий заключенного контракта (часть 2 статья 34), учреждениями Спецстроя России – требований применения конкурентных способов определения исполнителя (статья 93), учреждениями Росрыболовства и Росприроднадзора - требований об уплате неустоек в связи с просрочками исполнения обязательств недобросовестными поставщиками (часть 6 статьи 34). Минприроды России, Росалкогольрегулированием, Минэкономразвития России, МЧС России в нарушение пункта 11 постановления Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2013 г. № 1213 допускалось принятие бюджетных обязательств на 2014 год, возникающих из государственных контрактов на выполнение работ (их этапов) продолжительностью более одного месяца.**

КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ ЗАКУПОК

- Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»
- глава 4 «Мониторинг закупок и аудит в сфере закупок»
- мониторинг закупок (ст. 97) -
- глава 5 «Контроль в сфере закупок»

СУЩНОСТЬ КОНТРОЛЯ

- Понятие «контроль» наделяют следующим лексическим смыслом: **контроль - проверка, а также постоянное наблюдение в целях проверки или надзора** (Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка)
- с позиций формально-догматического и формально-логического подходов определение содержит недопустимое смешение понятий:
- **проверка** не может быть отождествлена с контролем в целом, поскольку наравне с ревизией **является лишь формой**, внешним выражением содержания контроля;
- **наблюдение** – это один из многочисленных **методов** контрольной деятельности, осуществляемый, наряду с иными, в ходе реализации его форм (проверки и ревизии);
- проверка и надзор – не цели контроля: проверка – это форма контроля, а надзор наравне с аудитом и контролем являются отдельными направлениями контрольно-надзорной деятельности уполномоченных органов и организаций.

КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ОСУЩЕСТВЛЯЮТ

**Органы, уполномоченные на осуществление контроля в
сфере закупок**

Органы финансового контроля

**Органы внутреннего государственного
(муниципального) финансового контроля**

МОНИТОРИНГ ЗАКУПОК

- **мониторинг закупок** представляет собой систему наблюдений в сфере закупок, осуществляемых на постоянной основе посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки информации об осуществлении закупок, в том числе реализации планов закупок и планов-графиков (ст. 97).
- Таким образом, **мониторинг – это аналитическая деятельность уполномоченного органа, позволяющая собрать и систематизировать необходимую информацию об осуществлении закупок, а затем и оценить ее**
- **Целями мониторинга** являются:
 - 1) оценка степени достижения целей осуществления закупок (цели определены в [ст. 13](#) Закона);
 - 2) оценка обоснованности закупок (критерии обоснованности закупки установлены в [ст. 18](#) Закона);
 - 3) совершенствование законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок.
- В соответствии с ч. 3 ст. 97 Закона мониторинг закупок осуществляется с использованием единой информационной системы и на основе содержащейся в ней информации.

ОРГАНИЗАЦИЯ МОНИТОРИНГА ЗАКУПОК

мониторинг закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд обеспечивается **федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок**

Департамент города Москвы по конкурентной политике

наделен полномочиями:

проводить **мониторинг**, анализ и прогноз организации единой системы публичных торгов города Москвы (п. 5.6 Положения в ред. постановления Правительства Москвы от 17.12.2013 № 845-ПП);

принимать **решения о ведении Единого реестра контрактов и торгов города Москвы средствами ЕАИСТ**, совершенствовании и модернизации ЕАИСТ (п. 4.2.1 Положения в ред. постановления Правительства Москвы от 01.04.2014 № 148-ПП), об утверждении обязательных **форм документов** для проведения конкурентных процедур (п. 4.2.1 Положения), об осуществлении **проверок** деятельности единых торговых площадок, принимает **решение об отказе в аттестации и прекращении деятельности единой торговой площадки** (п. 4.2.4 Положения);

продолжение

- осуществлять **организационно-методическое сопровождение** формирования и реализации конкурентной политики, (п. 6.1 Положения в ред. постановления Правительства Москвы от 08.08.2012 № 379-ПП);
- формирование на основе мониторинга показателей осуществления закупок для обеспечения нужд заказчиков города Москвы **предложений по Рейтингу эффективности и прозрачности** осуществления закупок для обеспечения нужд заказчиков города Москвы (п. 6.2 Положения в ред. постановления Правительства Москвы от 17.12.2013 № 845-ПП);
- обеспечения **ведения плана-графика закупок** на основе информации, предоставляемой заказчиками города Москвы с помощью ЕАИСТ (п. 6.3 Положения в ред. постановления Правительства Москвы от 17.12.2013 № 845-ПП)

ОРГАНЫ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ ПРОВЕРЯЮТ (СТАТЬЯ 99 ЗАКОНА № 44-ФЗ)

- 1) соответствие информации **об объеме финансового обеспечения**, согласно плану закупок, информации об объеме финансового обеспечения по утвержденным и доведенным до заказчика лимитам;
- 2) соответствие информации **об идентификационных кодах закупок и об объеме финансового обеспечения для осуществления данных закупок**, содержащейся:
 - в планах-графиках, информации, содержащейся в планах закупок;
 - в извещениях об осуществлении закупок, в документации о закупках, информации, содержащейся в планах-графиках;
 - в протоколах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), информации, содержащейся в документации о закупках;
 - в условиях заключаемых контрактов, информации, содержащейся в протоколах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
 - в реестре контрактов, заключенных заказчиками, условиям контрактов.

АУДИТ В СФЕРЕ ЗАКУПОК

- **Аудит в сфере закупок** (ст. 98) осуществляется **Счетной палатой Российской Федерации, контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации, образованными законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, и контрольно-счетными органами муниципальных образований**
- **Цель** деятельности органов аудита в сфере закупок: **анализ и оценка результатов закупок, достижения целей осуществления закупок.**
- **Виды деятельности** органов аудита в сфере закупок: **экспертно-аналитическая, информационная и иная.**
- **Направления деятельности:** проверка, анализ и оценка информации о законности, целесообразности, обоснованности, о своевременности, об эффективности и о результативности расходов на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам.
- Органы аудита в сфере закупок **обобщают результаты** осуществления ими экспертно-аналитической, информационной и иной деятельности, **устанавливают причины** выявленных отклонений, нарушений и недостатков, **подготавливают предложения**, направленные на их устранение и на совершенствование контрактной системы в сфере закупок, систематизируют информацию о реализации указанных предложений и **размещают** в единой информационной системе обобщенную **информацию** о таких результатах.

АУДИТ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ

- Статья 14 Федерального закона от 5 апреля 2013 года №41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»: **Счетная палата** осуществляет контрольную, экспертно-аналитическую, информационную и иные виды деятельности. При этом согласно ч. 3 указанной статьи контрольная и экспертно-аналитическая деятельность осуществляется путем проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий **в форме:**
 - **а) предварительного аудита,**
 - **б) оперативного анализа и контроля;**
 - **в) последующего аудита (контроля)**
- в соответствии со стандартами внешнего государственного аудита (контроля), утверждаемыми Счетной палатой.
- В соответствии же с ч. 4 той же статьи указанная (контрольная и экспертно-аналитическая) деятельность осуществляется **в виде:**
 - **а) финансового аудита (контроля);**
 - **б) аудита эффективности;**
 - **в) стратегического аудита;**
 - **г) иных видов аудита (контроля)**

АУДИТ СП РФ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ И УСЛУГ

- **Частью 12 ст. 14 Закона особо предусмотрен аудит в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита (контроля), проводится в целях оценки обоснованности планирования закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд, реализуемости и эффективности осуществления указанных закупок.**
- **Оценке подлежат:**
- **выполнение условий контрактов** по срокам, объему, цене контрактов, количеству и качеству приобретаемых товаров, работ, услуг,
- **а также порядок ценообразования**
- **и эффективность системы управления контрактами.**

АУДИТ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ДЛЯ НУЖД ГОРОДА МОСКВЫ

- **осуществляется Контрольно-счетной палатой Москвы.**
- **Закон города Москвы от 30 мая 2010 года № 30 (ред. от 04.04.2012) «О Контрольно-счетной палате Москвы» не содержит особого упоминания о полномочиях Палаты по осуществлению аудита в сфере закупок.**
- Согласно ч. 1 ст. 1 Закона Контрольно-счетная палата Москвы установлено, что она является органом внешнего государственного финансового контроля, созданным Московской городской Думой. В соответствии с п. 2 ст. 2 Палата осуществляет контроль правомерности, результативности и эффективности исполнения бюджета города Москвы и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда города Москвы, а также управления собственностью города Москвы. Ведомости Московской городской Думы. 2011. № 9. Ст. 229.

ПОЛНОМОЧИЯ КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ

- КСП Москвы осуществляет:
- проверки и обследования реализации государственных и иных программ города Москвы, планов развития города Москвы (п. 7);
- проверки и обследования правомерности и эффективности использования бюджетных средств и субсидий из бюджета города Москвы органами государственной власти и иными государственными органами города Москвы и организациями, а также проверки и обследования финансово-хозяйственной деятельности органов государственной власти и иных государственных органов города Москвы и учреждений города Москвы (п. 8);
- иные полномочия, установленные федеральным законодательством и законодательством города Москвы (п. 17).
- Статья 18 Закона устанавливает **виды контрольных и экспертно-аналитических мероприятий** Контрольно-счетной палаты
- Контрольно-счетная палата осуществляет внешний государственный финансовый контроль в **форме** контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, соответственно которым дифференцированы виды контроля.

КОНТРОЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КСП МОСКВЫ

- **Видами контрольных мероприятий**, проводимых Контрольно-счетной палатой, являются **проверка и обследование**.
- **Видами экспертно-аналитических мероприятий**, проводимых Контрольно-счетной палатой, являются **экспертиза и мониторинг**.
- При проведении **проверки** осуществляется оценка правомерности и эффективности формирования и исполнения бюджета города Москвы.
- При проведении **обследования** производится системное исследование или оперативное выявление положения дел по вопросам, связанным с формированием и исполнением бюджета города Москвы,.
- При проведении **экспертизы** осуществляется оценка (анализ) проекта правового акта по вопросам, связанным с формированием и исполнением бюджета города Москвы.
- При проведении **мониторинга** осуществляется регулярное наблюдение за показателями исполнения бюджета города Москвы, включающее сбор и анализ управленческой информации на протяжении определенного времени.
- **Методы** контроля, осуществляемого Контрольно-счетной палатой, ч. 2 ст. 18 Закона:
 - финансовый аудит,
 - аудит эффективности,
 - аудит информации
 - и иные.

КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ ЗАКУПОК

- Осуществляют следующие органы контроля в пределах их полномочий:
- 1) федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок - **ФАС России** *Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 331 (ред. от 25.12.2014) «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе» (п. 1 в ред. Постановления Правительства РФ от 25.12.2014 № 1489)*;
- 2) федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации- **Федеральное казначейство** *Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. N 703 «О Федеральном казначействе»*
- 3) органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля - ст. 265 БК РФ внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений является контрольной деятельностью Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, органов государственного (муниципального) финансового контроля субъектов Российской Федерации, местных администраций (далее - органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля), Федерального казначейства (финансовых органов субъектов Российской Федерации или муниципальных образований).

ИНЫЕ КОНТРОЛИРУЮЩИЕ СУБЪЕКТЫ В СФЕРЕ ГОСЗАКУПОК

- контроль в сфере закупок осуществляют:
- **субъекты ведомственного контроля в сфере закупок**, к которым относятся государственные органы, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», органы управления государственными внебюджетными фондами, муниципальные органы, осуществляющие контроль в отношении подведомственных заказчиков (ст. 100 Закона);
- **заказчики**, обязанные осуществлять контроль за исполнением поставщиками (подрядчиками, исполнителями) условий контракта (ст. 101 Закона);
- **субъекты общественного контроля**, к которым отнесены граждане, общественные объединения и объединения юридических лиц, наделенные правом осуществлять контроль за соблюдением требований законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок
- Закон не упоминает о контрольных полномочиях органов внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита

КОНТРОЛЬ ЗАКАЗЧИКА (СТАТЬЯ 101 ЗАКОНА № 44-ФЗ)

Обязанность заказчика по контролю за:

- исполнением поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта в соответствии с законодательством Российской Федерации
- привлечением поставщиком (подрядчиком, исполнителем) к исполнению контракта субподрядчиков, соисполнителей из числа субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ (СТАТЬЯ 102 ЗАКОНА № 44-ФЗ)

Граждане, общественные объединения и объединения юр. лиц) имеют право:

- 1) готовить предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации в сфере закупок;
- 2) направлять заказчикам запросы о предоставлении информации о закупке;
- 3) осуществлять независимый мониторинг закупок и оценку эффективности закупок;
- 4) Обращаться от своего имени в уполномоченные органы с заявлением о проведении мероприятий по контролю ;
- 5) обращаться от своего имени в правоохранительные органы (при наличии признаков состава преступления);
- 6) обращаться в суд в защиту нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов группы лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации.

КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ОСУЩЕСТВЛЯЮТ

Органы, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок

Органы финансового контроля (внутреннего финансового контроля аудита)

Органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

Организация контроля является обязательным элементом управления общественными финансовыми средствами, так как такое управление влечет за собой ответственность перед обществом

Цель государственного финансового контроля - вскрытие отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов на возможно более ранней стадии с тем, чтобы иметь возможность принять корректирующие меры, в отдельных случаях, привлечь виновных к ответственности, получить компенсацию за причиненный ущерб или осуществить мероприятия по предотвращению или сокращению таких нарушений в будущем

*ст. 1 Лимской декларации руководящих принципов контроля.
Принята IX Конгрессом Международной организации высших
контрольных органов (ИНТОСАИ) в 1997 г*

ЗАДАЧИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

- проверка правильности формирования и исполнения бюджета и внебюджетных фондов;
- проверка состояния, целевого и эффективного расходования финансовых ресурсов государства и органов местного самоуправления, законности и рациональности использования государственной и муниципальной собственности;
- проверка правильности ведения бухгалтерского учета и достоверности отчетности;
- контроль по соблюдению действующего законодательства в области налогообложения, валютной, таможенной и банковской деятельности;
- выявление резервов роста доходной базы бюджетов разных уровней, целевых бюджетных фондов, финансовой поддержки регионам;
- проверка обращения средств бюджета и внебюджетных фондов в банках и других кредитных учреждениях;
- пресечение незаконных решений по предоставлению налоговых льгот, государственных дотаций, субвенций, трансфертов и другой помощи отдельным категориям плательщиков или регионов;
- выявление фактов расточительства и финансовых злоупотреблений, принятие адекватных мер наказания к виновным лицам;
- выявление резерва для более эффективного распределения государственных средств

РАЗВИТИЕ ПРАВОВЫХ ОСНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

- глава 26 БК РФ «Основы государственного и муниципального финансового контроля»
- **ставит знак равенства между государственным финансовым контролем и одним из его видов - бюджетным контролем**
- В Указе Президента Российской Федерации от 25 июля 1996 г. № 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации» предписывалось: Правительству Российской Федерации с участием Главного государственно-правового управления Президента Российской Федерации в месячный срок подготовить и представить для внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации: проект федерального закона «**О государственном финансовом контроле в Российской Федерации...»**».

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ПРАВОВЫХ ОСНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

- Федеральный закон от 5 апреля 2013 года №41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»
- 26 глава «Основы государственного (муниципального) финансового контроля» (раздел IX «Государственный финансовый контроль») БК РФ в ред. Федерального закона от 23 июля 2013 года № 252-ФЗ

ФНОВЕЛЛЫ РАЗДЕЛА IX «ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ» И ГЛАВЫ 26 «ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО (МУНИЦИПАЛЬНОГО) ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ» БК

- **ВЫДЕЛЕНИЕ ВИДОВ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ.**

- Если ранее норма статьи **265 БК РФ** раскрывала **формы** контроля (предварительный, текущий и последующий), то в настоящее время указанная статья подразделяет государственный (муниципальный) финансовый контроль на **виды**
- ***внешний и внутренний***
- ***предварительный и последующий.***

ВНЕШНИЙ И ВНУТРЕННИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ

- **Внешний государственный (муниципальный) финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений** является контрольной деятельностью соответственно
 - Счетной палаты Российской Федерации,
 - контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (органы внешнего государственного (муниципального) финансового контроля).
- **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 (органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля), **Внутренний контроль в городе Москве: Порядок осуществления Главным контрольным управлением города Москвы полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере. Утвержден постановлением Правительства Москвы от 11 марта 2014 г. N 112-ПП**
- Федерального казначейства (финансовых органов субъектов Российской Федерации или муниципальных образований).
- **внутриведомственный контроль в БК РФ не выделяется (внутренний финансовый контроль администратора бюджетных средств – ст. 160.2-1)**

ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННЕГО ГОСУДАРСТВЕННОГО (МУНИЦИПАЛЬНОГО) ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ (СТ. 269.2 БК РФ)

- контроль за соблюдением бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения;
- контроль за полнотой и достоверностью отчетности о реализации государственных (муниципальных) программ, в том числе отчетности об исполнении государственных (муниципальных) заданий.
- При осуществлении полномочий по внутреннему государственному (муниципальному) финансовому контролю органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля:
- проводятся проверки, ревизии и обследования;
- направляются объектам контроля акты, заключения, представления и (или) предписания;
- направляются органам и должностным лицам, уполномоченным в соответствии с настоящим Кодексом, иными актами бюджетного законодательства Российской Федерации принимать решения о применении предусмотренных настоящим Кодексом бюджетных мер принуждения, уведомления о применении бюджетных мер принуждения;
- осуществляется производство по делам об административных правонарушениях в порядке, установленном законодательством об административных правонарушениях.

ПОЛНОМОЧИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА (ФИНАНСОВЫХ ОРГАНОВ СУБЪЕКТОВ РФ ИЛИ МУНИЦ. ОБРАЗОВАНИЙ) (СТ. 269.1 БК РФ)

- контроль за непревышением суммы по операции над лимитами бюджетных обязательств и (или) бюджетными ассигнованиями;
- контроль за соответствием содержания проводимой операции коду бюджетной классификации Российской Федерации, указанному в платежном документе, представленном в Федеральное казначейство получателем бюджетных средств;
- контроль за наличием документов, подтверждающих возникновение денежного обязательства, подлежащего оплате за счет средств бюджета.

- Предусмотрен особый метод – санкционирование операций

Постановление Правительства РФ от 28 ноября 2013 года №1092 “О порядке осуществления Федеральным казначейством полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере”.

Приказом Минфина России от 25 декабря 2008 года №146н утверждено Положение о требованиях к деятельности по осуществлению государственного финансового контроля

ПОЛНОМОЧИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА

- Минфином России на основании ст.165 БК РФ принят приказ от 30 декабря 2015 года № 221н «О Порядке учета территориальными органами Федерального казначейства бюджетных и денежных обязательств получателей средств федерального бюджета»
- Приказ Минфина России от 1 сентября 2008 года №87н «О порядке санкционирования оплаты денежных обязательств получателей средств федерального бюджета и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета»

“санкционирование операций” (ст.267.1 БК РФ) + “санкционирование оплаты денежных обязательств” (ст.219 БК РФ)

- **В структуре Федерального казначейства созданы:**

Контрольно-ревизионное управление в социальной сфере, сфере межбюджетных отношений и социального страхования;

Контрольно-ревизионное управление в сфере национальной безопасности, правоохранительной деятельности, судебной системе и оборонном комплексе;

Контрольно-ревизионное управление в сфере развития экономики;

Управление по надзору за аудиторской деятельностью

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЙ И ПОСЛЕДУЮЩИЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ

- Критерий выделения: **время осуществления контрольного мероприятия относительно проверяемой операции и, собственно, его цель.**
- **последующий контроль** осуществляется по результатам исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в целях установления законности их исполнения, достоверности учета и отчетности.
- **предварительный контроль** осуществляется в целях предупреждения и пресечения бюджетных нарушений в процессе исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.
- **Объединен текущий и предварительный контроль.**
- **традиционно: предварительный контроль** осуществляется в целях предупреждения, но не пресечения нарушений, и до начала совершения операции, а не в процессе ее совершения
- Справочно: Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» устанавливает в ч. 3 ст. 14, что «контрольная и экспертно-аналитическая деятельность осуществляется путем проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий **в форме предварительного аудита, оперативного анализа и контроля и последующего аудита (контроля)**

МЕТОДЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО (МУНИЦИПАЛЬНОГО) ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ (СТ. 267.1 БК РФ)

- **Проверка.** Это 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. Таким образом, проверка, в свою очередь, может быть как фактической, так и документальной.
- **Ревизия.** Это **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. Следовательно, признаками ревизиями, отличающими ее от проверки выступают ее комплексность, заключающаяся во всеобщем характере предмета и контрольных мероприятий и обязательном фактическом контроле.
- Результаты проверки, ревизии оформляются актом.
- **Обследование.** Это **анализ и оценка** состояния определенной сферы деятельности объекта контроля
- **Санкционирование операций.** Это **совершение разрешительной надписи после проверки документов**, представленных в целях осуществления финансовых операций, на их наличие и (или) на соответствие указанной в них информации требованиям бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения

МЕТОДЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ

- ст. 16 Федерального закона от 5 апреля 2013 года №41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»
- не устанавливает дифференциации методов осуществления контрольной и экспертно-аналитической деятельности (т.е. аудита):
- **Проверка.** применяется в целях **документального** исследования отдельных действий (операций) или определенного направления финансовой деятельности объекта *аудита (контроля)*
- **Ревизия.** применяется в целях **комплексной проверки** деятельности объекта аудита (контроля), которая выражается в документальной и фактической проверке законности совершенных финансовых и хозяйственных операций, достоверности и правильности их отражения в бухгалтерской (финансовой) и бюджетной отчетности
- *анализ,*
- *обследование,*
- *мониторинг.*

ВИДЫ ПРОВЕРОК (П. 3 СТ. 267.1 БК РФ)

- Проверки подразделяются на *камеральные и выездные*, в том числе *встречные* проверки.
- **Камеральная проверка** - проверка, проводимая по месту нахождения органа государственного (муниципального) финансового контроля на основании бюджетной (бухгалтерской) отчетности и иных документов, представленных по его запросу.
- **Выездная проверка** - проверка, «проводимая по месту нахождения объекта контроля, в ходе которых в том числе определяется фактическое соответствие совершенных операций данным бюджетной (бухгалтерской) отчетности и первичных документов.
- Под **встречными проверками** в целях БК РФ понимаются проверки, проводимые в рамках выездных и (или) камеральных проверок в целях установления и (или) подтверждения фактов, связанных с деятельностью объекта контроля.

ПРАВОВАЯ ОСНОВА ВНУТРЕННЕГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ И ВНУТРЕННЕГО ФИНАНСОВОГО АУДИТА

- **Статья 160.2-1 БК РФ**
- Правила осуществления главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета, главными администраторами (администраторами) доходов федерального бюджета, главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита федерального бюджета внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита, утвержденные **Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 марта 2014 г. № 193**
- Порядок осуществления внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита. Утвержден **Постановлением Правительства Москвы от 27 августа 2014 г. № 487-ПП**
- устанавливают порядок осуществления главными распорядителями (распорядителями) средств бюджета, главными администраторами (администраторами) доходов бюджета, главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита бюджета (далее — **главный администратор (администратор) средств бюджета**) **внутреннего финансового контроля и на основе функциональной независимости внутреннего финансового аудита**

ВНУТРЕННИЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ

- осуществляется **непрерывно** **руководителями** (заместителями руководителей), иными должностными лицами главного администратора (администратора) средств федерального бюджета, организующими и выполняющими внутренние процедуры составления и исполнения федерального бюджета, ведения бюджетного учета и составления бюджетной отчетности (далее — **внутренние бюджетные процедуры**)
- Внутренний финансовый контроль осуществляется **в структурных подразделениях** **главного администратора** (администратора) **средств федерального бюджета** и **получателя средств** федерального бюджета, исполняющих **бюджетные полномочия**

ВНУТРЕННИЕ БЮДЖЕТНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ

- П.4
- е) составление, утверждение и ведение **бюджетных смет** и свода бюджетных смет;
- ж) формирование и утверждение **государственных заданий** в отношении подведомственных федеральных государственных учреждений;
- з) **исполнение бюджетной сметы**;
- и) **принятие и исполнение бюджетных обязательств**;
- н) процедура **ведения бюджетного учета**, в том числе принятия к учету первичных учетных документов (составления сводных учетных документов), отражения информации, указанной в первичных учетных документах и регистрах бюджетного учета, проведения оценки имущества и обязательств, а также инвентаризаций;
- о) **составление и представление бюджетной отчетности** и сводной бюджетной отчетности;
- п) **исполнение судебных актов по искам к Российской Федерации**, а также судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства федерального бюджета по денежным обязательствам федеральных казенных учреждений.

ПРОВЕДЕНИЕ КОНТРОЛЬНЫХ ДЕЙСТВИЙ

- **5. Порядка, утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 марта 2014 г. № 193**
- При осуществлении внутреннего финансового контроля производятся следующие **контрольные действия**:
- а) **проверка оформления документов** на соответствие требованиям нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих бюджетные правоотношения, и внутренних стандартов;
- б) **авторизация операций** (действий по формированию документов, необходимых для выполнения внутренних бюджетных процедур);
- в) **сверка данных**;
- г) **сбор и анализ информации** о результатах выполнения внутренних бюджетных процедур.
- **6. Формами проведения внутреннего финансового контроля являются контрольные действия**, указанные в пункте 5 настоящих Правил (**далее — контрольные действия**), применяемые в ходе самоконтроля и (или) контроля по уровню подчиненности (подведомственности) (**далее — методы контроля**).

ВИДЫ И СПОСОБЫ КОНТРОЛЬНЫХ ДЕЙСТВИЙ

- **7. Контрольные действия подразделяются на визуальные, автоматические и смешанные. Визуальные** контрольные действия осуществляются без использования прикладных программных средств автоматизации. **Автоматические** контрольные действия осуществляются с использованием прикладных программных средств автоматизации **без участия должностных лиц. Смешанные** контрольные действия выполняются с использованием прикладных программных средств автоматизации с участием должностных лиц.
- **8. К способам проведения контрольных действий относятся:**
- **а) сплошной способ,** при котором контрольные действия осуществляются в отношении каждой проведенной операции (действия по формированию документа, необходимого для выполнения внутренней бюджетной процедуры);
- **б) выборочный способ,** при котором контрольные действия осуществляются в отношении отдельной проведенной операции (действия по формированию документа, необходимого для выполнения внутренней бюджетной процедуры).

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ВНУТРЕННЕГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

- Подготовка к проведению внутреннего финансового контроля заключается в формировании (актуализации) **карты внутреннего финансового контроля** руководителем каждого подразделения, ответственного за результаты выполнения внутренних бюджетных процедур.
- 10. В **карте внутреннего финансового контроля** по каждому отражаемому в нем предмету внутреннего финансового контроля указываются данные о должностном лице, ответственном за выполнение операции (действия по формированию документа, необходимого для выполнения внутренней бюджетной процедуры), периодичности выполнения операции, должностных лицах, осуществляющих контрольные действия, методах контроля и периодичности контрольных действий.
- 11. **Процесс формирования (актуализации) карты внутреннего финансового контроля** включает следующие этапы:
 - а) **анализ предмета** внутреннего финансового контроля в целях определения применяемых к нему **методов контроля и контрольных действий (далее — процедуры внутреннего финансового контроля)**;
 - б) **формирование перечня операций**
- 12. **Внутренний финансовый контроль осуществляется в соответствии с утвержденной картой внутреннего финансового контроля.**
- 13. **Утверждение карт внутреннего финансового контроля осуществляется руководителем (заместителем руководителя) главного администратора (администратора) средств федерального бюджета.**

ТРЕБОВАНИЯ К ВНУТРЕННЕМУ ФИНАНСОВОМУ КОНТРОЛЮ

- 18. Внутренний финансовый контроль осуществляется с соблюдением периодичности, методов контроля и способов контроля, указанных в картах внутреннего финансового контроля.
- 19. **Самоконтроль осуществляется сплошным способом** должностным лицом каждого подразделения путем проведения проверки каждой выполняемой им операции на соответствие нормативным правовым актам Российской Федерации, регулирующим бюджетные правоотношения, внутренним стандартам и должностным регламентам, а также путем оценки причин и обстоятельств (факторов), негативно влияющих на совершение операции.
- 20. **Контроль по уровню подчиненности осуществляется сплошным способом руководителем (заместителем руководителя) и (или) руководителем подразделения главного администратора (администратора) средств федерального бюджета (иным уполномоченным лицом)** путем авторизации операций (действий по формированию документов, необходимых для выполнения внутренних бюджетных процедур), осуществляемых подчиненными должностными лицами.
- 21. **Контроль по уровню подведомственности осуществляется сплошным или выборочным способом** в отношении процедур и операций, совершенных подведомственными распорядителями и получателями средств федерального бюджета, администраторами доходов федерального бюджета и администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета, путем проведения **проверок**, направленных на установление соответствия представленных документов требованиям нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих бюджетные правоотношения, и внутренним стандартам, и (или) путем сбора и анализа. Результаты таких проверок оформляются заключением с указанием необходимости внесения исправлений и (или) устранения недостатков (нарушений) при их наличии в установленный в заключении срок либо разрешительной надписью на представленном документе.

Методические рекомендации по осуществлению внутреннего финансового контроля

- **Методические рекомендации по осуществлению внутреннего финансового контроля (письмо Минфина России от 19.01.2015 № 02-11-05/932) не прошли регистрации в Минюсте**
- **приказом Минфина России от 7 сентября 2016 года № 356 утверждены Методические рекомендации по осуществлению внутреннего финансового контроля**
- **задачи внутреннего финансового контроля** 1.управление **бюджетными рисками**, под которыми понимаются события, негативно влияющие на выполнение внутренних бюджетных процедур
- 2. оперативное **выявление, устранение и пресечение нарушений бюджетного законодательства, а также правомерных действий должностных лиц, негативно влияющих на осуществление бюджетных средств бюджетных полномочий и (или) эффективность использования бюджетных средств (далее - недостатки в сфере бюджетных правоотношений)**
- 3. **повышение экономности и результативности использования бюджетных средств путем принятия и реализации решений по результатам внутреннего финансового контроля.**

Ведомственный финансовый контроль

- **Ранее:** Главный администратор бюджетных средств вправе принять решение о создании подразделений ведомственного финансового контроля (назначении уполномоченных должностных лиц) или привлечении существующих контрольных подразделений для проведения ведомственного финансового контроля (14).
- **Н/вр:** Согласно п. 6 Методических рекомендаций субъектами внутреннего финансового контроля являются:
 - руководитель (заместитель руководителя) главного администратора (администратора) бюджетных средств;
 - руководители и иные должностные лица уполномоченных подразделений главного администратора (администратора) бюджетных средств, а также должностные лица иных подразделений государственного органа (органа местного самоуправления), уполномоченные на осуществление операций
- 18. Руководитель (заместитель руководителя) главного администратора (администратора) бюджетных средств, в целях оценки эффективности осуществления внутреннего финансового контроля, вправе поручить подразделению (должностному лицу) осуществлять **анализ результатов внутреннего финансового контроля**

Карта внутреннего финансового контроля

- **Карта внутреннего финансового контроля** является **подготовительным** к проведению внутреннего финансового контроля документом, содержащим по каждой отражаемой в нем операции данные о должностном лице, ответственном за выполнение операции, периодичности выполнения операции, должностных лицах, осуществляющих контрольные действия в ходе самоконтроля и (или) контроля по уровню подчиненности (подведомственности), периодичности контрольных действий, а также иных необходимых данных.
- Карты внутреннего финансового контроля составляются в подразделениях, ответственных за результаты выполнения внутренних бюджетных процедур.
- **Под результатом выполнения внутренней бюджетной процедуры понимается сформированный документ**, необходимый для реализации бюджетного полномочия главного администратора (администратора) и получателя бюджетных средств, составленный в соответствии с требованиями нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, правовых актов главного администратора (администратора) бюджетных средств. К таким документам, например, относятся обоснование бюджетных ассигнований, реестр расходных обязательств, бюджетная смета, проект бюджетной сметы, бюджетная отчетность, заявка на кассовый расход, заявка на получение наличных денег.
- 25. Перед составлением карты внутреннего финансового контроля в подразделении, ответственном за результаты выполнения внутренних бюджетных процедур, необходимо сформировать перечень операций (далее - Перечень).

БЮДЖЕТНЫЕ РИСКИ

- управление бюджетными рисками, под которыми понимаются события, негативно влияющие на выполнение внутренних бюджетных процедур. **Бюджетные риски** подразделяются на:
- риски несоблюдения бюджетного законодательства и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения;
- риски несоблюдения принципа эффективности использования бюджетных средств;
- **риски несоблюдения законодательства о противодействии коррупции в ходе выполнения внутренних бюджетных процедур;**
- риски недостижения целевых значений показателей качества финансового менеджмента, установленных финансовым органом соответствующего бюджета в целях проведения мониторинга (оценки) качества финансового менеджмента главных администраторов бюджетных средств, (за исключением показателей, отражающих несоблюдение бюджетного законодательства и принципа эффективности использования бюджетных средств).

Оценка бюджетных рисков

- **состоит в идентификации рисков по каждой указанной в Перечне операции и определении уровня риска.**
- **Идентификация рисков** проводится путем проведения анализа информации и заключается в определении по каждой операции возможных событий, наступление которых негативно повлияет на результат внутренней бюджетной процедуры
- **Каждый бюджетный риск оценивается по критерию «вероятность»,** характеризующему ожидание наступления события, негативно влияющего на выполнение внутренних бюджетных процедур, **и критерию «последствия»,** характеризующему размер возможного наносимого ущерба
- **34. Подразделение (должностное лицо), ответственное за результаты выполнения внутренних бюджетных процедур, представляет подразделению (должностному лицу), осуществляющему анализ внутреннего финансового контроля главного администратора (администратора) бюджетных средств информацию об оценке бюджетных рисков**

МОНИТОРИНГ

- 35. В ходе мониторинга осуществляется сбор (запрос), анализ и оценка сведений, необходимых для расчета показателей, характеризующих результаты выполнения внутренних бюджетных процедур объектами мониторинга (далее - показатели мониторинга). К объектам мониторинга относятся подведомственные главному администратору (администратору) бюджетных средств администраторы и получатели бюджетных средств.
- 36. Мониторинг проводится ежеквартально (ежемесячно).

ВНУТРЕННИЙ ФИНАНСОВЫЙ АУДИТ

- **28. Внутренний финансовый аудит осуществляется структурными подразделениями и (или) уполномоченными должностными лицами, работниками главного администратора (администратора) средств федерального бюджета (далее — субъект внутреннего финансового аудита)**
- **Основа аудита - функциональная независимость:**
- **субъект внутреннего финансового аудита подчиняется непосредственно и исключительно руководителю главного администратора (администратора) средств федерального бюджета.**
- **Деятельность субъекта внутреннего финансового аудита основывается на принципах законности, объективности, эффективности, независимости и профессиональной компетентности, а также системности, ответственности и стандартизации**

ЦЕЛИ И ПРЕДМЕТ ВНУТРЕННЕГО ФИНАНСОВОГО АУДИТА

- **Целями внутреннего финансового аудита являются:**
- **а) оценка надежности внутреннего финансового контроля** и подготовка рекомендаций по повышению его эффективности;
- **б) подтверждение достоверности бюджетной отчетности** и соответствия порядка ведения бюджетного учета методологии и стандартам бюджетного учета, установленным Министерством финансов Российской Федерации;
- **в) подготовка предложений о повышении экономности и результативности использования средств федерального бюджета.**
- **30. Предметом внутреннего финансового аудита является совокупность финансовых и хозяйственных операций, совершенных структурными подразделениями главного администратора (администратора) средств федерального бюджета, подведомственными распорядителями и получателями средств федерального бюджета, администраторами доходов федерального бюджета, администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета (далее — **объекты аудита**), а также организация и осуществление внутреннего финансового контроля**

Процедуры внутреннего финансового аудита

- Внутренний финансовый аудит осуществляется **посредством проведения плановых и внеплановых аудиторских проверок**. Плановые проверки осуществляются в соответствии с **годовым планом** внутреннего финансового аудита, утверждаемым руководителем главного администратора (администратора) средств федерального бюджета
- **Аудиторские проверки подразделяются:**
- а) **на камеральные проверки**, которые проводятся по месту нахождения субъекта внутреннего финансового аудита на основании представленных по его запросу информации и материалов;
- б) **на выездные проверки**, которые проводятся по месту нахождения объектов аудита;
- в) **на комбинированные проверки**, которые проводятся как по месту нахождения субъекта внутреннего финансового аудита, так и по месту нахождения объектов аудита

ПРАВА ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ АУДИТОРСКИХ ПРОВЕРОК

- Должностные лица субъекта внутреннего финансового аудита при проведении аудиторских проверок имеют право:
- запрашивать _____ и получать _____ на основании **мотивированного запроса** документы, материалы и информацию, необходимые для проведения аудиторских проверок, в том числе информацию об организации и о результатах проведения внутреннего финансового контроля; **но не получать объяснения**
- посещать помещения и территории, которые занимают объекты аудита, в отношении которых осуществляется аудиторская проверка; **но не обследовать**
- **привлекать независимых экспертов.**

АУДИТОРСКАЯ ПРОВЕРКА

- **Аудиторская проверка назначается решением руководителя главного администратора (администратора) средств федерального бюджета.**
- 44. **Аудиторская проверка проводится на основании программы аудиторской проверки,** утвержденной руководителем субъекта внутреннего финансового аудита.
- 45. При составлении программы аудиторской проверки **формируется аудиторская группа,** состоящая из работников, проводящих аудиторскую проверку, и распределяются обязанности между членами аудиторской группы. Программа аудиторской проверки должна содержать:
 - а) тему аудиторской проверки; состав **аудиторской группы**
 - б) наименование объектов аудита; обследуемый период (глубина проверки)
 - в) перечень вопросов, подлежащих изучению в ходе аудиторской проверки, а также сроки ее проведения

ПРОВЕДЕНИЕ АУДИТОРСКОЙ ПРОВЕРКИ

- **Аудиторская проверка проводится путем выполнения:**
- а) **инспектирования**, представляющего собой изучение записей и документов, связанных с осуществлением операций внутренней бюджетной процедуры и (или) материальных активов;
- б) **наблюдения**, представляющего собой систематическое изучение действий должностных лиц и работников объекта аудита, выполняемых ими в ходе исполнения операций внутренней бюджетной процедуры;
- в) **запроса**, представляющего собой обращение к осведомленным лицам в пределах или за пределами объекта аудита в целях получения сведений, необходимых для проведения аудиторской проверки;
- г) **подтверждения**, представляющего собой ответ на запрос информации, содержащейся в регистрах бюджетного учета;
- д) **пересчета**, представляющего собой проверку точности арифметических расчетов, произведенных объектом аудита, либо самостоятельного расчета работником подразделения внутреннего финансового аудита;
- е) **аналитических процедур**, представляющих собой анализ соотношений и закономерностей, основанных на сведениях об осуществлении внутренних бюджетных процедур, а также изучение связи указанных соотношений и закономерностей с полученной информацией с целью выявления отклонений от нее и (или) неправильно отраженных в бюджетном учете операций и их причин и недостатков осуществления иных внутренних бюджетных процедур.

РЕЗУЛЬТАТ АУДИТОРСКОЙ ПРОВЕРКИ

- 48. При проведении аудиторской проверки должны быть получены **достаточные надлежащие надежные доказательства**. К доказательствам относятся **достаточные фактические данные и достоверная информация**, основанные на рабочей документации и подтверждающие наличие выявленных нарушений и недостатков в осуществлении внутренних бюджетных процедур объектами аудита, а также являющиеся основанием для выводов и предложений по результатам аудиторской проверки.
- Результаты аудиторской проверки **оформляются актом аудиторской проверки, который подписывается руководителем аудиторской группы и вручается им представителю объекта аудита, уполномоченному на получение акта**. Объект аудита вправе представить письменные возражения по акту аудиторской проверки. **рабочая документация, то есть документы и иные материалы – не предусмотрено**

ОТЧЕТ О РЕЗУЛЬТАТАХ АУДИТОРСКОЙ ПРОВЕРКИ

- **На основании акта** аудиторской проверки **составляется отчет о результатах аудиторской проверки**, содержащий информацию об итогах аудиторской проверки, в том числе:
 - а) информацию о выявленных в ходе аудиторской проверки недостатках и нарушениях (в количественном и денежном выражении), об условиях и о причинах таких нарушений, а также о значимых бюджетных рисках;
 - б) информацию о наличии или об отсутствии возражений со стороны объектов аудита;
 - в) выводы о степени надежности внутреннего финансового контроля и достоверности представленной объектами аудита бюджетной отчетности;
 - г) выводы о соответствии ведения бюджетного учета объектами аудита методологии и стандартам бюджетного учета, установленным Министерством финансов Российской Федерации;
 - д) выводы, предложения и рекомендации по устранению выявленных нарушений и недостатков, принятию мер по минимизации бюджетных рисков, внесению изменений в карты внутреннего финансового контроля, а также предложения по повышению экономности и результативности использования средств федерального бюджета.

РЕШЕНИЕ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ АУДИТОРСКОЙ ПРОВЕРКИ

- **Отчет о результатах аудиторской проверки с приложением акта аудиторской проверки направляется руководителю главного администратора (администратора) средств федерального бюджета. рабочая документация, то есть документы и иные материалы? По результатам рассмотрения указанного отчета руководитель главного администратора (администратора) средств федерального бюджета вправе принять одно или несколько из решений:**
 - а) о необходимости реализации аудиторских выводов, предложений и рекомендаций;
 - б) о недостаточной обоснованности аудиторских выводов, предложений и рекомендаций;
 - в) о применении материальной и (или) дисциплинарной ответственности к виновным должностным лицам, а также о проведении служебных проверок;
 - г) о направлении материалов в Федеральную службу финансово-бюджетного надзора (ее территориальные органы) и (или) правоохранительные органы в случае наличия признаков нарушений бюджетного законодательства Российской Федерации, в отношении которых отсутствует возможность их устранения

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВЕДОМСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

• ПРАВОВАЯ ОСНОВА

- **Правила осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд (с изменениями на 17 марта 2014 года). Утверждены Постановлением Правительства РФ от 10 февраля 2014 года № 89**
- **Пункт 3 Постановления:**
- **Рекомендовать органам государственной власти Российской Федерации в месячный срок утвердить регламент проведения ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд.**
- **Например:** Регламент проведения ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд. Утвержден постановлением Правления ПФР 7 марта 2014 г. № 29п
- **Москва:** Порядок осуществления ведомственного контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд города Москвы. Утвержден постановлением Правительства Москвы от 27 августа 2014 г. № 488-ПП

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ВЕДОМСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

- **Органы ведомственного контроля:**

- государственные органы,
- Государственная корпорация по атомной энергии "Росатом",
- органы управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации
- **Постановление Правительства Москвы от 27 августа 2014 г. № 488-ПП**
- **государственные органы города Москвы**

- **Требование к квалификации:**

- П. 7 Правил. **Должностные лица органов ведомственного контроля, уполномоченные на осуществление мероприятий ведомственного контроля, должны иметь высшее образование или дополнительное профессиональное образование в сфере закупок.**
- **Постановление Правительства Москвы от 27 августа 2014 г. № 488-ПП**
- Не определены. 2.7: **должностные лица Органа ведомственного контроля, обладающие специальными знаниями**

- **Подконтрольные лица:**

- Подведомственные заказчики
- **Постановление Правительства Москвы от 27 августа 2014 г. № 488-ПП**
- Подведомственные заказчики
- **государственные автономные учреждения города Москвы и государственные унитарные предприятия города Москвы в случае предоставления им в соответствии с БК РФ и иными НПА, регулирующими бюджетные правоотношения, средств из бюджета города Москвы на осуществление капитальных вложений в объекты государственной собственности**

- **Предметом ведомственного контроля является**

- **соблюдение** подведомственными органам ведомственного контроля заказчиками, в том числе их контрактными службами, контрактными управляющими, комиссиями по осуществлению закупок, уполномоченными органами и уполномоченными учреждениями, законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок

ФОРМЫ И ВИДЫ ВЕДОМСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (ПОСТАНОВЛЕНИЕ ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ №89)

- Пункт 6 Правил
- Ведомственный контроль осуществляется путем проведения **выездных или документарных мероприятий** ведомственного контроля.

Регламент проведения ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд. Утвержден постановлением Правления ПФР 7 марта 2014 г. № 29п

Выездные мероприятия проводятся по месту нахождения заказчиков. Документарные (камеральные) мероприятия проводятся по месту нахождения субъектов контроля на основании документов, представленных заказчиками по запросу субъектов контроля.

- Пункт 8 Правил. Выездные или документарные мероприятия ведомственного контроля **проводятся по поручению, приказу (распоряжению) руководителя органа ведомственного контроля** или иного лица, уполномоченного руководителем органа ведомственного контроля
- Пункт 9 Регламента ПФР. Выездные **тематические проверки** и документарные мероприятия ведомственного контроля

ВЕДОМСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ ЗАКУПОК В ГОРОДЕ МОСКВЕ

- Ведомственный контроль в сфере закупок осуществляется путем проведения **плановых и внеплановых проверок подведомственных заказчиков.**
- 2.6. Периодичность проведения плановых проверок в отношении одного подведомственного заказчика и **одного предмета** проверки составляет **не более одного раза в год.**
- 2.7. Проведение проверок подведомственных заказчиков осуществляется **инспекцией**, сформированной из уполномоченных должностных лиц Органа ведомственного контроля, а также иных должностных лиц Органа ведомственного контроля, обладающих специальными знаниями, необходимыми при проведении данной проверки.
- 2.9. В состав инспекции должно входить не менее двух человек. Инспекцию возглавляет руководитель инспекции
- 1.3. Органом ведомственного контроля (т.е. госорганом) определяется структурное подразделение или должностные лица для осуществления ведомственного контроля в сфере закупок.
- При осуществлении государственными органами города Москвы полномочий по **внутреннему финансовому контролю и внутреннему финансовому аудиту** в рамках одного мероприятия по контролю могут быть реализованы полномочия данного органа по осуществлению ведомственного контроля в сфере закупок.

ТРЕБОВАНИЯ К ПРОВЕДЕНИЮ МЕРОПРИЯТИЙ ВЕДОМСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В ГОРОДЕ МОСКВЕ

2.12. В зависимости от места проведения проверки подразделяются на **выездные и камеральные**.

Выездная проверка проводится по месту нахождения подведомственного заказчика.

Камеральная проверка осуществляется по месту нахождения Органа ведомственного контроля на основании представленных по его запросу контрактов, отчетности и иной документации, касающейся предмета контроля.

2.13. Решение о форме проведения плановой проверки принимается при формировании плана проверок, а при назначении внеплановой проверки определяется в правовом акте о проведении такой проверки.

2.14. **Члены инспекции при проведении проверки** имеют право:

2.14.1. Запрашивать в письменной форме документы и информацию, объяснения в письменной и устной формах, необходимые для проведения проверки в соответствии с программой проверки.

2.14.2. При осуществлении плановых и внеплановых проверок беспрепятственно по предъявлении служебных удостоверений и правового акта Органа ведомственного контроля о проведении проверки посещать помещения и территории, которые занимает подведомственный заказчик, требовать предъявления поставленных товаров, результатов выполненных работ, оказанных услуг и соответствующей документации. **Обследовать – не указано**

2.15. Члены инспекции при проведении проверки обязаны:

2.15.4. Посещать помещения и территории подведомственного заказчика в целях проведения проверки только во время исполнения служебных обязанностей.

2.15.5. Знакомить представителя подведомственного заказчика с правовым актом о проведении проверки, об изменении состава инспекции, а также с результатами проверки.

СРОКИ ПРОВЕДЕНИЯ МЕРОПРИЯТИЙ ВЕДОМСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

- **Пункт 11 Правил, утв. Постановлением №89.**
- **Срок проведения мероприятия** ведомственного контроля не может составлять более чем **15 календарных дней** и может быть **продлен** только один раз не более чем на **15 календарных дней** по решению руководителя органа ведомственного контроля или лица, его замещающего (пункт 12 Регламента ПФР - аналогично).
- **Пункт 8 Регламента ПФР.** **Выездные мероприятия ведомственного контроля, проводимые в ходе комплексных ревизий финансово-хозяйственной деятельности заказчиков,** осуществляются в соответствии с Инструкцией о порядке организации и проведения ревизий и проверок, оформления и реализации их результатов органами внутреннего (ведомственного) контроля Пенсионного фонда Российской Федерации, утвержденной постановлением Правления ПФР от 4 апреля 2007 г. N 82п.

ОФОРМЛЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ВЕДОМСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

- Пункт 13 Правил.
- По результатам проведения **мероприятия** ведомственного контроля составляется **акт проверки**, который подписывается должностным лицом органа ведомственного контроля, ответственным за проведение мероприятия ведомственного контроля, и представляется руководителю органа ведомственного контроля или иному уполномоченному руководителем ведомственного контроля лицу.

При выявлении нарушений разрабатывается и утверждается **план устранения выявленных нарушений**.

Пункт 14 Регламента ПФР

- При выявлении нарушений по результатам мероприятия ведомственного контроля должностными **лицами, уполномоченными на проведение мероприятий ведомственного контроля, разрабатываются и вносятся на утверждение руководителю органа ведомственного контроля или иному уполномоченному руководителем ведомственного контроля лицу предложения по устранению выявленных нарушений**.

ОФОРМЛЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ВЕДОМСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В ГОРОДЕ МОСКВЕ

- 3.1. Результаты проверки оформляются **актом** проверки в сроки, установленные правовым актом о проведении проверки.
- При этом указанный срок должен составлять **не более двух месяцев со дня начала проверки.**
- В случае препятствования подведомственным заказчиком проведению проверки, а также несоблюдения лицами, действия (бездействие) которых проверяются, требований о предоставлении запрашиваемых документов и информации срок проведения может быть продлен. В данном случае срок проведения проверки **не может превышать 6 месяцев.**
- 3.2. **Копия акта проверки направляется подведомственному заказчику в срок не позднее трех рабочих дней** со дня его подписания.
- 3.3. По результатам рассмотрения акта проверки руководитель Органа ведомственного контроля или уполномоченное им должностное лицо в срок **не позднее 10 рабочих дней со дня подписания акта проверки принимает решение** о необходимости направления требования о принятии мер по устранению выявленных нарушений, устранению причин и условий таких нарушений, о применении материальной, дисциплинарной ответственности к виновным лицам

ПОСЛЕДСТВИЯ ВЕДОМСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В ГОРОДЕ МОСКВЕ

- 3.4. В случае выявления по результатам проверок действий (бездействия), содержащих признаки **административного правонарушения**, материалы проверки подлежат направлению в Главное контрольное управление города Москвы.
- 3.5. В случае выявления по результатам проверок действий (бездействия), содержащих признаки состава **уголовного преступления**, материалы проверки направляются в правоохранительные органы.
- Информация о направлении материалов проверки в правоохранительные органы представляется в Главное контрольное управление города Москвы.
- 3.6. Информация о результатах проверок **размещается на официальном сайте Органа ведомственного контроля** в информационно-телекоммуникационной сети Интернет в срок **не позднее 10 рабочих дней со дня их окончания**.
- 3.7. **Материалы проверок** хранятся Органом ведомственного контроля **не менее 5 лет** со дня окончания проверок.

ЕДИНАЯ СИСТЕМА ВНУТРЕННЕГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ И ВНУТРЕННЕГО ФИНАНСОВОГО АУДИТА

- не сформирована единая система внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита, соответствующая международным стандартам
- В 2013 году порядок осуществления внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита, предусмотрены пунктом 5 статьи 160²⁻¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации, **установлен не был**
- По состоянию на 1 января 2014 года у **38** главного администратора средств федерального бюджета (**33,9%** общего количества анализируемых главных администраторов) **отсутствовали утвержденные ведомственные стандарты методики проведения внутреннего государственного финансового контроля** (по состоянию на 1 января 2013 года – у 36,9% общего количества анализируемых главных администраторов). В ряде министерств, агентств и служб отсутствовали разработанные и утвержденные **планы контрольной деятельности**, не в полном объеме принимались меры по устранению выявленных нарушений.
- По состоянию на 1 января 2014 года **самостоятельные структурные подразделения внутреннего контроля** созданы **в 36 из 112** проверенных главных администраторов средств федерального бюджета, что составляет 32,1% их общего количества (в 2012 году – 34 или 30,6%).
- Низкий уровень внутреннего контроля установлен в Минприроды России, Минкомсвязи России, Росграницы, Роснедрах, Росприроднадзоре, Росгидромете, Ростехнадзоре

БЛАГОДАРЮ ЗА ВНИМАНИЕ

**ЗЕМЛИН Александр Игоревич,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный
деятель науки Российской
Федерации**

Zemlin.aldr@yandex.ru