

УДК 336.148

Э. А. Исаев

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», г. Москва, email: EAIsaev@fa.ru

ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ПРИМЕНЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ ВНУТРЕННЕГО ГОСУДАРСТВЕННОГО (МУНИЦИПАЛЬНОГО) ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

Ключевые слова: государственный финансовый контроль, внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль, Федеральное казначейство, контрольное мероприятие, риск-ориентированный подход, стандартизация, финансово-бюджетная сфера.

Статья посвящена обзору федеральных стандартов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, вступивших в силу. В статье раскрыты аспекты применения федеральных стандартов контролерами-ревизорами на различных этапах проведения контрольных мероприятий в финансово-бюджетной сфере. Освещается необходимость повышения эффективности, рационализации и модернизации процессов организации и осуществления внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля путем стандартизации, охватывающей все этапы контрольного мероприятия. Утвержденные стандарты раскрывают принципы контрольной деятельности, систематизируют права и обязанности должностных лиц объектов и субъектов внутреннего государственного (муниципального) контроля. Обзор включает стандарты, регламентирующие планирование и проведение проверок, ревизий и обследований, оформление и реализацию их результатов, а также стандарты, детализирующие правила досудебного обжалования и составления отчетности о результатах контрольной деятельности.

E. A. Isaev

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, email: EAIsaev@fa.ru

SOME ASPECTS OF THE APPLICATION OF FEDERAL STANDARDS OF INTERNAL STATE (MUNICIPAL) FINANCIAL CONTROL

Keywords: state financial control, internal state (municipal) financial control, Federal Treasury, control measure, risk-oriented approach, standardization, financial and budgetary sphere.

The article is dedicated to the review of the federal standards of internal state (municipal) financial control. The article reveals the possibilities of applying the developed standards by supervisors while performing control measures in the financial and budgetary sphere. The article highlights the necessity of increasing the efficiency, rationalization and modernization of the processes of organization and implementation of internal state (municipal) financial control through standardization, covering all stages of the control event. The approved standards reveal the principles of control activities, organize the rights and responsibilities of officials of objects and subjects of internal state (municipal) control. The review includes standards that regulate the planning and conduct of inspections, audits and surveys, the formulation and implementation of their results, and standards that detail the rules for pre-trial appeal and reporting on the results of control activities.

Применение единых подходов в контрольной деятельности является базисным шагом для достижения взаимного признания ее результатов органами государственного финансового контроля. Их документальная фиксация обеспечивает не только снижение административной нагрузки на органы и объекты контроля, но и повышают эффективность взаимодействия всех участвующих субъектов в связи с наличием четких принципов

и элементов в алгоритмах проведения контрольного мероприятия с достижением максимальной результативности.

Начиная с 1 июля 2020 года на основании пункта 3 статьи 269.2 Бюджетного кодекса РФ (в редакции Федерального закона от 26 июля 2019 года № 199-ФЗ) деятельность по внутреннему государственному (муниципальному) финансовому контролю осуществляется в соответствии с федеральными стан-

дартами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, утвержденными Правительством РФ (далее – федеральные стандарты) [1]. Формирование единых правил и механизмов для всех органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля страны основывалось на лучших практиках контрольной деятельности.

По результатам анализа этих практик Минфин России с участием Федерального казначейства предложил Правительству РФ унифицированные подходы осуществления контрольной деятельности – проекты стандартов. На сегодняшний день утверждены и вступили в силу все семь федеральных стандартов (см. таблицу), предусмотренных Бюджетным

кодексом, и в связи с их вступлением в силу значительным образом изменился порядок осуществления внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля. [1].

Например, органы Федерального казначейства ранее при осуществлении внутреннего госфинконтроля вместо федеральных стандартов руководствовались Правилами осуществления Федерального казначейством полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. № 1092 (в редакции до внесения изменений постановлением Правительства Российской Федерации от 17 августа 2020 г. № 1242).

Таблица 1

Федеральные стандарты ВГ(М)ФК

Название стандарта	Утвержден	Вступил в силу
Принципы контрольной деятельности органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля (далее – Стандарт по принципам контрольной деятельности)	Постановление Правительства РФ от 6 февраля 2020 года № 95	1 июля 2020 года
Права и обязанности должностных лиц органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля и объектов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля (их должностных лиц) при осуществлении внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля (далее – Стандарт по правам и обязанностям при осуществлении контроля)	Постановление Правительства РФ от 6 февраля 2020 года № 100	1 июля 2020 года
Планирование проверок, ревизий и обследований (далее – Стандарт по планированию проверок, ревизий и обследований)	Постановление Правительства РФ от 27 февраля 2020 года № 208	1 июля 2020 года
Реализация результатов проверок, ревизий, обследований (далее – Стандарт по реализации результатов контрольного мероприятия)	Постановление Правительства РФ от 23 июля 2020 года № 1095	28 июля 2020 года
Проведение проверок, ревизий и обследований и оформление их результатов (далее – Стандарт по проведению проверок, ревизий и обследований и оформлению их результатов)	Постановление Правительства РФ от 17 августа 2020 года № 1235	24 августа 2020 года
Правила досудебного обжалования решений и действий (бездействия) органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля и их должностных лиц (далее – Стандарт по досудебному обжалованию)	Постановление Правительства РФ от 17 августа 2020 года № 1237	24 августа 2020 года
Правила составления отчетности о результатах контрольной деятельности (далее – Стандарт по составлению отчетности)	Постановление Правительства РФ от 16 сентября 2020 года № 1478	30 сентября 2020 года

Стандарт по принципам контрольной деятельности

Стандарт по принципам контрольной деятельности является основополагающим и содержит перечень и определение принципов, которыми должны руководствоваться должностные лица органа контроля. Принципы имеют комплексный характер и подразделяются на общие – этические принципы, принципы независимости, объективности, профессиональной компетентности, целеустремленности, достоверности, профессионального скептицизма и принципы осуществления профессиональной деятельности – принципы эффективности, риск-ориентированности, автоматизации, информатизации, единства методологии, взаимодействия, информационной открытости [4].

Особо следует остановиться на принципах, связанных с активным внедрением информационных технологий. Сегодня деятельность контрольных органов не может идти в отрыве от цифрового пространства. Информационные технологии приходят во все сферы нашей жизни, становятся неотъемлемой их частью. Так, Федеральное казначейство для осуществления контрольной деятельности модернизирует существующие и внедряет новые автоматизированные инструменты контроля и мониторинга в финансово-бюджетной сфере, получает доступ к иным информационным ресурсам, обеспечивающим «максимально цифровое» взаимодействие контролеров-ревизоров и объектов контроля.

Напомню, что в связи с вступлением в силу Федерального закона № 199-ФЗ за органами ВГ(М)ФК закреплено право получения необходимого постоянного доступа к государственным и муниципальным информационным системам (в соответствии с законодательством Российской Федерации об информации, информационных технологиях и о защите информации, законодательством Российской Федерации о государственной и иной охраняемой законом тайне) [2]. Вместе с тем такой доступ к информационным системам не всегда предоставляется в полном объеме, необходимом в том числе для анализа деятельности потенциальных объектов контроля. Это связано с ограничениями отраслевых за-

конов на предоставление информации, например, законодательства о персональных данных.

В этой связи Федеральное казначейство инициировало и направило в Минфин России предложения о закреплении обязанности предоставлять доступ органам внутреннего госфинконтроля к данным информационных систем, владельцами или операторами которых являются государственные органы и иные организации, в том числе к ограниченной в использовании информации. Это является безусловной необходимостью, поскольку контроль за расходованием бюджетных средств не должен осуществляться в условиях усеченных или ограниченных данных, должен основываться на полном комплексном изучении и оценке всех имевших место фактов и обстоятельств.

Обязанность владельцев и операторов информационных систем предоставлять доступ к данным информационных систем по запросам органов внутреннего госфинконтроля закрепляется новой статьей 269.3 Бюджетного кодекса в соответствии с Федеральным законом от 1 июля 2021 г. № 244-ФЗ. Также указанной статьей закрепляется обязанность органов госвласти и иных организаций предоставлять информацию, документы и материалы, в целях установления или подтверждения фактов, связанных с деятельностью объекта контроля [1].

Стандарт по правам и обязанностям при осуществлении контроля

В развитие принципов контрольной деятельности Стандарт по правам и обязанностям при осуществлении контроля систематизирует права и обязанности должностных лиц органов контроля и объектов контроля. В частности, закрепляет обязанность объекта контроля (его должностных лиц) предоставлять необходимый для осуществления контрольных мероприятий доступ к информационным системам, владельцем или оператором которых он является. А также возможность назначения (организации) экспертиз, необходимых для проведения контрольных мероприятий, с привлечением независимых экспертов, специалистов учреждений, подведомственных органу контроля, специалистов иных

государственных (муниципальных) органов в соответствии с установленными стандартом требованиями [5].

Стандарт по планированию проверок, ревизий и обследований

Стандарт по планированию проверок, ревизий и обследований закрепляет правила планирования контрольной деятельности на основании применения риск-ориентированного подхода. Также он определяет единые подходы к анализу и оценке рисков всеми органами внутреннего государственного и муниципального контроля посредством идентификации принадлежности объекта контроля и направлений его финансово-хозяйственной деятельности к одной из шести категории рисков. Категория риска определяется на основании оценки (высокой, средней, низкой) критерия «существенность последствий нарушения» и критерия «вероятность допущения нарушения» по результатам обработки информации, перечень которой установлен стандартом [6]. Также впервые установлены единые требования для всех органов государственного (муниципального) финансового контроля к содержанию планов контрольной деятельности.

Например, ранее основные правила применения Федеральным казначейством риск-ориентированного подхода при формировании планов контрольных мероприятий были установлены приказом Федерального казначейства. Согласно им потенциальные объекты контроля анализировались и оценивались по определенным параметрам и соотносились не с шестью, а с тремя категориями рисков. Под требования Стандарта Федеральным казначейством была проведена серьезная работа по перестройке алгоритма применения риск-ориентированного подхода, используемого как Федеральным казначейством, так и его территориальными органами, осуществляющими контрольную деятельность в субъектах Российской Федерации, изданы новые приказы Федерального казначейства от 1 июня 2021 г. №№ 173, 174, регламентирующие вопросы организации применения риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольной деятельности

в финансово-бюджетной сфере и планирования контрольной деятельности.

Еще одной новацией является установление перечня типовых тем плановых контрольных мероприятий и возможность их детализации ведомственным стандартом органа контроля. Стандартом по планированию проверок, ревизий и обследований закреплены случаи безусловного и первоочередного включения в проекты планов контрольных мероприятий [6]. В частности, данное положение закреплено в отношении контрольных мероприятий, формируемых на основании поручений Президента РФ, Правительства РФ. Иные контрольные мероприятия включаются в планы только по итогам применения к ним риск-ориентированного подхода.

Стандарт по проведению проверок, ревизий и обследований и оформлению их результатов

Стандарт по проведению проверок, ревизий и обследований и оформлению их результатов устанавливает соответствующие правила. В него включены и отдельные новации. Например, стандарт определяет три вида запросов объекту контроля – о представлении документов, материалов и информации; о представлении пояснений по выявленным ошибкам и противоречиям в ранее представленных материалах; о предоставлении доступа к информационным системам объекта контроля [8].

Расширен перечень оснований для проведения внепланового контрольного мероприятия. Например, такое решение может быть принято по результатам анализа данных, содержащихся в информационных системах. Регламентированы случаи внесения изменений в приказ о назначении контрольного мероприятия, продления сроков его проведения, нормативно закреплена возможность составления рабочего плана контрольного мероприятия. Стандарт определяет и формализует контрольные действия как по документальному изучению, так и по фактическому изучению типовых вопросов в ходе проведения контрольных мероприятий, а также регламентирует вопросы, касающиеся проведения экспертиз.

Важными являются положения стандарта о приостановлении проверок. Общий срок приостановления не может выходить за рамки двухлетнего периода. Также установлены случаи прекращения контрольного мероприятия. Закреплены требования к оформлению акта, заключения и изложению в них результатов контрольного мероприятия [8].

Новые положения стандарта по предельному сроку приостановления и прекращению контрольного мероприятия позволяют в необходимых случаях, например, когда невозможно продолжить контрольное мероприятие в определенный период (допустим, в условиях пандемии), учесть длительность периода действия препятствующих обстоятельств и прекратить проверку при невозможности их устранения по истечению предельного срока приостановления.

Стандарт по реализации результатов контрольного мероприятия

Стандарт по реализации результатов контрольного мероприятия устанавливает в том числе требования к содержанию представления, предписания, уведомления о применении бюджетных мер принуждения органа контроля, а также порядок продления срока исполнения представления (предписания). Новацией стандарта является закрепление возможности проведения повторной проверки (ревизии). Она проводится на основании решения о назначении внеплановой выездной проверки (ревизии), которое может быть принято по результатам рассмотрения материалов контрольного мероприятия при наличии:

- письменных возражений от объекта контроля и представленных объектом контроля дополнительных документов, относящихся к проверенному периоду, влияющих на выводы по результатам проведения проверки (ревизии);
- признаков нарушений, которые не могут быть в полной мере подтверждены в рамках проведенной проверки (ревизии) [7].

Результаты повторной проверки (ревизии) рассматриваются в совокупности с результатами первоначальной проверки (ревизии).

В соответствии с нормами статьи 270.2 Бюджетного кодекса Российской

Федерации Стандартом по реализации результатов контрольного мероприятия определены случаи направления копий представлений, предписаний ГРБС, органу исполнительной власти либо органу местного самоуправления, осуществляющему функции и полномочия учредителя [1, 7]. Также стандарт содержит требования к содержанию представления, предписания и уведомления о применении бюджетных мер принуждения, случаи и порядок продления срока исполнения представлений и предписаний. При этом закреплено, что формы указанных документов устанавливает Министерство финансов РФ [7].

Приказ Минфина России от 30 декабря 2020 года № 340н «Об утверждении форм документов, оформляемых органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля», который вступил в силу 12 июня 2021 года, утвердил формы представления, предписания и уведомления о применении бюджетных мер принуждения, а также формы акта и заключения в соответствии со стандартом по проведению [3].

Стандарт по досудебному обжалованию

Стандарт по досудебному обжалованию устанавливает единые предмет и основания для обжалования действий (бездействия) и решений органов контроля и унифицирует процедуру рассмотрения жалобы. В том числе он регламентирует порядок принятия и оформления решений по результатам ее рассмотрения, что в свою очередь не только позволяет объектам контроля обжаловать действия (бездействие) и решения органов контроля в досудебном порядке, но и обеспечивает понятную и прозрачную процедуру обжалования [9].

Стандарт по составлению отчетности

Стандарт по составлению отчетности регламентирует соответствующие правила и предусматривает в том числе форму отчета о результатах контрольной деятельности органа внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, а также порядок его представления и опубликования [10]. Все это обеспечивает прозрачность деятельности органов контроля, позволяет

сопоставлять результаты их работы, делать более объективные оценки качества деятельности не только органов контроля, но и подконтрольных структур.

Выводы

Федеральное казначейство продолжает обсуждать практику применения федеральных стандартов на различных уровнях как в системе Федерального казначейства, так и на площадке Минфина России, а также с органами внутреннего государственного финансового контроля субъектов РФ. Такая работа позволяет выявлять пробелы в понимании стандартов и разъяснять тонкости их практического применения в контрольной деятельности.

Стандартизация внутреннего госфинконтроля способствует:

- унификации правил планирования, проведения контрольных мероприятий, оформления и реализации их результатов,

составления отчетности о результатах контрольной деятельности;

- рациональности распределения трудовых, финансовых и материальных ресурсов для повышения эффективности и получения максимального результата при осуществлении контроля в финансово-бюджетной сфере;

- росту доверия общества за счет прозрачности, открытости и доступности информации о контрольной деятельности органов контроля;

- снижению административной нагрузки на подконтрольную среду с одновременным повышением уровня организации проведения контрольных мероприятий.

Все это, по сути, задает новый вектор развития государственного финансового контроля, направленный на обеспечение финансово-экономической стабильности государства при одновременном росте доверия общества.

Библиографический список

1. «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 № 145-ФЗ
2. Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита» от 26.07.2019 № 199-ФЗ.
3. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 30.12.2020 № 340н «Об утверждении форм документов, оформляемых органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля».
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 06.02.2020 № 95 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Принципы контрольной деятельности органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля».
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 06.02.2020 № 100 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Права и обязанности должностных лиц органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля и объектов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля (их должностных лиц) при осуществлении внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля».
6. Постановление Правительства Российской Федерации от 27.02.2020 № 208 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Планирование проверок, ревизий и обследований».
7. Постановление Правительства Российской Федерации от 23.07.2020 № 1095 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Реализация результатов проверок, ревизий и обследований».
8. Постановление Правительства Российской Федерации от 17.08.2020 № 1235 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Проведение проверок, ревизий и обследований и оформление их результатов».
9. Постановление Правительства Российской Федерации от 17.08.2020 № 1237 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Правила досудебного обжалования решений и действий (бездействия) органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля и их должностных лиц».
10. Постановление Правительства Российской Федерации от 16.09.2020 № 1478 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Правила составления отчетности о результатах контрольной деятельности».