

В. И. Самаруха, И. В. Деревцова

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ В РОССИИ**

Учебное пособие

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Байкальский государственный университет

В. И. Самаруха, И. В. Деревцова

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ В РОССИИ**

Учебное пособие

Текстовое электронное издание

Иркутск

Издательский дом БГУ

2021

© ФГБОУ ВО «БГУ», 2021

УДК 336.025.2 (470+571) (075.8)
ББК 65.261.8 (2 Рос) я 7

*Издается по решению редакционно-издательского совета
Байкальского государственного университета*

Рецензенты: д-р экон. наук, проф. И. В. Цвигун
председатель Контрольно-счетной палаты Иркутской области
И. П. Морохоева

Самаруха В. И. Государственный финансовый контроль в России : учеб. пособие / В. И. Самаруха, И. В. Деревцова. – Иркутск : Изд. дом БГУ, 2021. – 213 с.

Рассмотрены вопросы роли денег и денежного обращения государственных финансовых ресурсов в рыночной экономике и государственного финансового контроля в бюджетной системе Российской Федерации. Дается комплексная характеристика организации государственного финансового контроля в современной России.

Предназначено для студентов (магистрантов), практических работников сферы управления финансовыми ресурсами.

Учебное электронное издание

Минимальные системные требования:
веб-браузер Internet Explorer версии 6.0 и более поздние, Opera версии 7.0
и более поздние, Google Chrome 3.0 и более поздние.
Компьютер с доступом к сети Интернет.
Минимальные требования к конфигурации и операционной системе компьютера
определяются требованиями перечисленных выше
программных продуктов.

Подготовлено к использованию Кочульской Т. И.

Подписано к использованию 05.10.2021.
Объем 2,0 Мб.

Байкальский государственный университет.
664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11.
<http://bgu.ru>.

© ФГБОУ ВО «БГУ», 2021

© Самаруха В. И., Деревцова И. В., 2021

Оглавление

Введение	5
Тема 1. Государственный финансовый контроль в системе государственного управления	8
1.1. Сущность и значение государственного финансового контроля в управлении экономикой	8
1.2. Виды и элементы системы государственного финансового контроля	9
1.3. Функции и задачи государственного финансового контроля	18
Тема 2. Организация государственного финансового контроля за соблюдением норм бюджетного законодательства	20
2.1. Понятие и сущность бюджетного контроля	20
2.2. Нарушения, выявляемые органами государственного финансового контроля на разных стадиях бюджетного процесса	22
2.3. Проблемы при реализации федеральной адресной инвестиционной программы, которые следует учитывать при планировании государственного финансового контроля	37
2.4. Нарушения в ходе исполнения бюджетов	45
Тема 3. Контрольно-ревизионная деятельность Счетной палаты Российской Федерации	58
3.1. Состав, структура и организация деятельности Счетной палаты Российской Федерации	58
3.2. Организация контрольного мероприятия, проводимого Счетной палатой Российской Федерации	66
3.3. Аудит эффективности	77
3.4. Стандарты контрольно-счетных органов Российской Федерации	86
Тема 4. Государственный финансовый контроль, осуществляемый органами Федерального казначейства	90
4.1. Организация контрольно-ревизионной работы в органах Федерального казначейства	90
4.2. Контроль Федерального казначейства при зачислении средств на счета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	102
4.3. Контроль Федерального казначейства в сфере расходования бюджетных средств	109
4.3.1. Доведение бюджетных данных до получателей бюджетных средств и кассовое исполнение бюджетных расходов	109
4.3.2. Ведение реестра государственных контрактов органами Федерального казначейства	112
4.3.3. Санкционирование кассовых расходов получателей бюджетных средств	114
4.4. Внутренний контроль и аудит в органах Федерального казначейства ..	118
Тема 5. Государственный финансовый контроль в сфере государственных закупок	126
5.1. Субъекты контрактной системы в сфере государственных закупок	126
5.2. Порядок осуществления государственных (муниципальных) закупок ..	137

5.3. Формирование начальной (максимальной) цены контракта	142
5.4. Система контроля в сфере государственных закупок	146
Тема 6. Государственный финансовый контроль, осуществляемый Центральным банком Российской Федерации	148
6.1. Содержание и организация денежного обращения	148
6.2. Сущность современной инфляции и способы стабилизации денежного обращения	159
6.3. Понятие и структура денежной системы	164
6.4. Банковская система. Центральный банк, его роль и функции	172
6.5. Государственный финансовый контроль в сфере наличного денежного обращения	176
6.6. Контроль за безналичным денежным обращением	192
6.7. Государственный финансовый контроль в банковском секторе	199
6.8. Регулирование, контроль и надзор в сфере финансовых рынков	207
Список рекомендуемой литературы	212

Введение

Вопрос о роли государственного финансового контроля (ГФК) финансов и бюджетной системы в социально-экономическом развитии современной России является весьма актуальным.

Нужно отметить, что объективная необходимость бюджетной системы обусловлена государственным устройством и наличием товарно-денежных отношений. В этой связи финансы и бюджетная система непосредственно связаны с функционированием денег. Деньги создают условия для работы бюджетной системы как самостоятельной сферы денежных отношений в системе общегосударственных финансов национальной экономики и выполняют воспроизводственную и социальную функции, а также функцию безопасности государства.

Следует отметить, что и в наше время происходит хищение государственных средств или использование их не по назначению, что является серьезной опасностью для страны, общества и отдельного гражданина. Такая опасность выражается в прямом срыве финансирования бюджетных обязательств государства и органов местного самоуправления и повышения уровня жизни населения страны при нарушении принципов социальной справедливости.

Финансы являются основным инструментом организации, а также регулирования государством экономики страны в рыночных условиях на основе денежных отношений, которые возникают между хозяйствующими субъектами; хозяйствующими субъектами и государством; государством и населением; хозяйствующими субъектами и населением; государством и кредитной системой; государством, хозяйствующими субъектами, населением и субъектами системы страхования; отдельными звеньями бюджетной системы в рамках бюджетного федерализма. Из этого следует, что финансы – это, прежде всего, распределительная и перераспределительная денежная категория национальной экономики. В рыночной экономике они представляют особую форму экономических отношений, обусловленных товарно-денежным обращением, которое неразрывно связано с действием объективных законов стоимости, спроса и предложения. При этом экономическая сущность, содержание и назначение финансов (в том числе общегосударственных финансов) заключается в обеспечении жизнедеятельности общества и связана с социальными задачами и функциями государства, которые в развитых рыночных странах реализуются посредством бюджетной системы. Большинство ученых-экономистов считают, что экономическая сущность финансов реализуется за счет выполнения ими следующих основных функций: формирование и распределение доходов денежных средств и контроля. Реализация контрольной функции происходит одновременно с осуществлением первых двух функций организаторами и регуляторами денежных отношений, в том числе в бюджетной сфере – органами (институтами) ГФК. С изменением экономической политики и функций государства, условий, содержания и задач его макроэкономической деятельности (к примеру, при проведении модернизации социальной

сферы и экономики страны) изменяются и задачи финансовой политики, осуществляется кардинальное изменение форм и методов финансовых механизмов и функций финансов, а также государственного финансового контроля.

Выдвинутые Президентом Российской Федерации задачи модернизации социально-экономической сферы страны и повышения качества бюджетных услуг на основе эффективного использования финансовых ресурсов обуславливают необходимость развития теории общегосударственных финансов и ГФК.

Анализ допущенных в последние годы ошибок и просчетов в проведении экономических реформ, последствия экономических кризисов выявляют назревшие проблемы, диктуют необходимость исполнения требований законодательства (нормативных правовых актов), учета рекомендаций ученых, опыта зарубежных стран с развитой рыночной экономикой при выработке финансовой политики по управлению бюджетной системой на федеральном, региональном и муниципальном уровнях и, соответственно, повышение эффективности ГФК.

В настоящее время в России активно внедряются информационные технологии в соответствии с национальным проектом «Цифровая экономика». Поскольку финансовые ресурсы имеют числовые измерения, и управление их движением осуществляется на основе алгоритмов и механизмов, имеют целевой характер (как при образовании финансовых ресурсов бюджетной системы, так и при использовании, включая контроль), то эти процессы формализуются и автоматизируются на основе информационных технологий, применения математического программирования и ЭВМ. Данные возможности, с одной стороны, повышают оперативность и качество управления (включая ГФК) финансовыми ресурсами бюджетной системы, с другой – создают риски и условия для применения новых мошеннических схем для нецелевого использования и хищения данных финансовых ресурсов, что должно купироваться организацией эффективного риска, ориентированного ГФК соответствующими государственными институтами.

Бюджетная система России оказывает основополагающее значение на экономическую безопасность страны, которая в соответствии со Стратегией экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 г. (утверждена указом Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208) трактуется как «состояние защищенности национальной экономики от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечиваются экономический суверенитет страны, единство ее экономического пространства, условия для реализации стратегических национальных приоритетов Российской Федерации».

Президент Российской Федерации В. В. Путин своим указом «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» от 7 мая 2018 г. № 204 в целях осуществления прорывного научно-технологического и социально-экономического развития России, увеличения численности населения страны, повышения уровня жизни граждан, создания комфортных условий для их проживания, а также условий и возможностей для самореализации и раскрытия таланта каждого человека постановил Правительству Российской Федерации обеспечить достижение следующих национальных целей развития России на период до 2024 г.:

- устойчивый естественный рост численности населения страны;
- повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет (к 2030 г. – до 80 лет);
- устойчивый рост реальных доходов граждан, а также рост уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции;
- снижение в два раза уровня бедности;
- улучшение жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно;
- ускорение технологического развития, увеличение количества организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50 % от их общего числа;
- ускоренное внедрение цифровых технологий в экономике и социальной сфере;
- вхождение Российской Федерации в число пяти крупнейших экономик мира, обеспечение темпов экономического роста выше мировых при сохранении макроэкономической стабильности, в том числе инфляции на уровне, не превышающем 4 %;
- создание в базовых отраслях экономики, прежде всего в обрабатывающей промышленности и агропромышленном комплексе, высокопроизводительного экспортноориентированного сектора, развивающегося на основе современных технологий и обеспеченного высококвалифицированными кадрами.

Задачей бюджетов бюджетной системы и ГФК является обеспечение государственными органами власти своих обязательств перед получателями бюджетных средств при минимизации изъятий в бюджеты из средств личных доходов граждан и финансовых ресурсов хозяйствующих субъектов. Этому и способствует ГФК.

Тема 1. Государственный финансовый контроль в системе государственного управления

1.1. Сущность и значение государственного финансового контроля в управлении экономикой

Используемое в современном русском языке понятие «контроль» имеет французские корни. Первоначально это слово применялось для обозначения встречной, повторной записи с целью проверки первой, т. е. являлось синонимом слова «проверка».

В английском языке слово «контроль» может быть использовано для обозначения состояния управления, руководства, регулирования, распоряжения, господства, власти.

В современной трактовке под контролем понимается не только проверка кого-либо или чего-либо, но и некоторая подотчетность, ограничение в действиях и т. д.

В зависимости от цели, контроль определяют по-разному: как средство, функцию, вид деятельности, систему, метод и т. д. В любом случае, контроль, так или иначе, *связан с осуществлением управленческой деятельности человека, с принятием управленческих решений.*

Любой вид управления, в том числе на уровне государства, не возможен без осуществления контроля социально-экономических процессов и деятельности людей. Без осуществления контроля процесс управления становится формальным, неэффективным. Без контрольной деятельности невозможно принятие правильных управленческих решений.

Сущность понятия «контроль» можно охарактеризовать как вид трудовой деятельности, осуществляемой в процессе управления с целью сопоставления зафиксированного положения подконтрольного объекта и его состояния, предусмотренного определенными нормативами.

В научной литературе есть упоминание следующих видов контроля: экономического, технического, хозяйственного, административного, организационного и финансового.

Экономический контроль выявляет факты потерь и нерационального использования ресурсов. Хозяйственный контроль есть система наблюдения и проверки хозяйственной деятельности объекта контроля. Технологический контроль обеспечивает соблюдение технологии производства продукции в соответствии с требованиями технических условий, нормативов, лимитов. Если в рамках любого из вышеперечисленных видов контроля информация о проведенных контрольных мероприятиях поддается денежной оценке, она является предметом *финансового контроля.*

Финансовый контроль является универсальным, охватывающим все сферы деятельности хозяйствующих субъектов.

Финансы в рыночной экономике необходимо рассматривать как специфический универсальный вид товара – деньги (денежные потоки) при их движении.

Финансы – это денежные отношения в обществе, связанные с формированием денежных доходов, их распределением и использованием в виде финансовых ресурсов субъектов хозяйствования, домашних хозяйств, органов государственной и местной власти. Финансы опосредуют (обслуживают) все стадии воспроизводственного процесса: производство товаров и услуг, их распределение, обмен и потребление.

В укрупненном плане структура финансов состоит из общегосударственных финансов (государственных – федеральных и субъектов федерации и муниципальных) и негосударственных (частнохозяйственных).

Финансовый контроль подразделяется на государственный и негосударственный. Государственный финансовый контроль осуществляется в сфере финансовой деятельности государства и его публично-правовых образований (регионов и муниципальных образований). Негосударственный контроль осуществляется в сфере частногохозяйственных финансов.

Основной сферой ГФК является контроль за формированием и расходованием средств бюджетной системы РФ, так как основными звеньями системы государственных финансов являются:

- бюджетная система России (федеральный, региональные и местные бюджеты);

- государственные внебюджетные фонды (Пенсионный фонд РФ, Фонд обязательного медицинского страхования и Фонд социального страхования);

- денежные средства и финансовые ресурсы организаций сектора государственного управления (казенные, бюджетные, автономные учреждения; государственные (муниципальные) унитарные предприятия, государственные корпорации; государственные компании и холдинги, которые функционируют в форме ПАО и имеют долю государственного участия в своем капитале, как правило, контрольный пакет акций).

Поэтому, ГФК – это основанная на нормах финансового права система органов и мероприятий по проверке законности и целесообразности в сфере формирования, распределения и использования денежных средств государства; одна из форм контроля, способствующая обеспечению законности и охране государственной собственности, целевому и эффективному использованию государственных средств, помогающая вскрыть нарушения установленной государством финансовой дисциплины.

1.2. Виды и элементы системы государственного финансового контроля

В экономически развитых странах финансовый контроль распадается на две взаимодействующие, но обособленные сферы: государственный и негосударственный контроль (рис. 1.1).

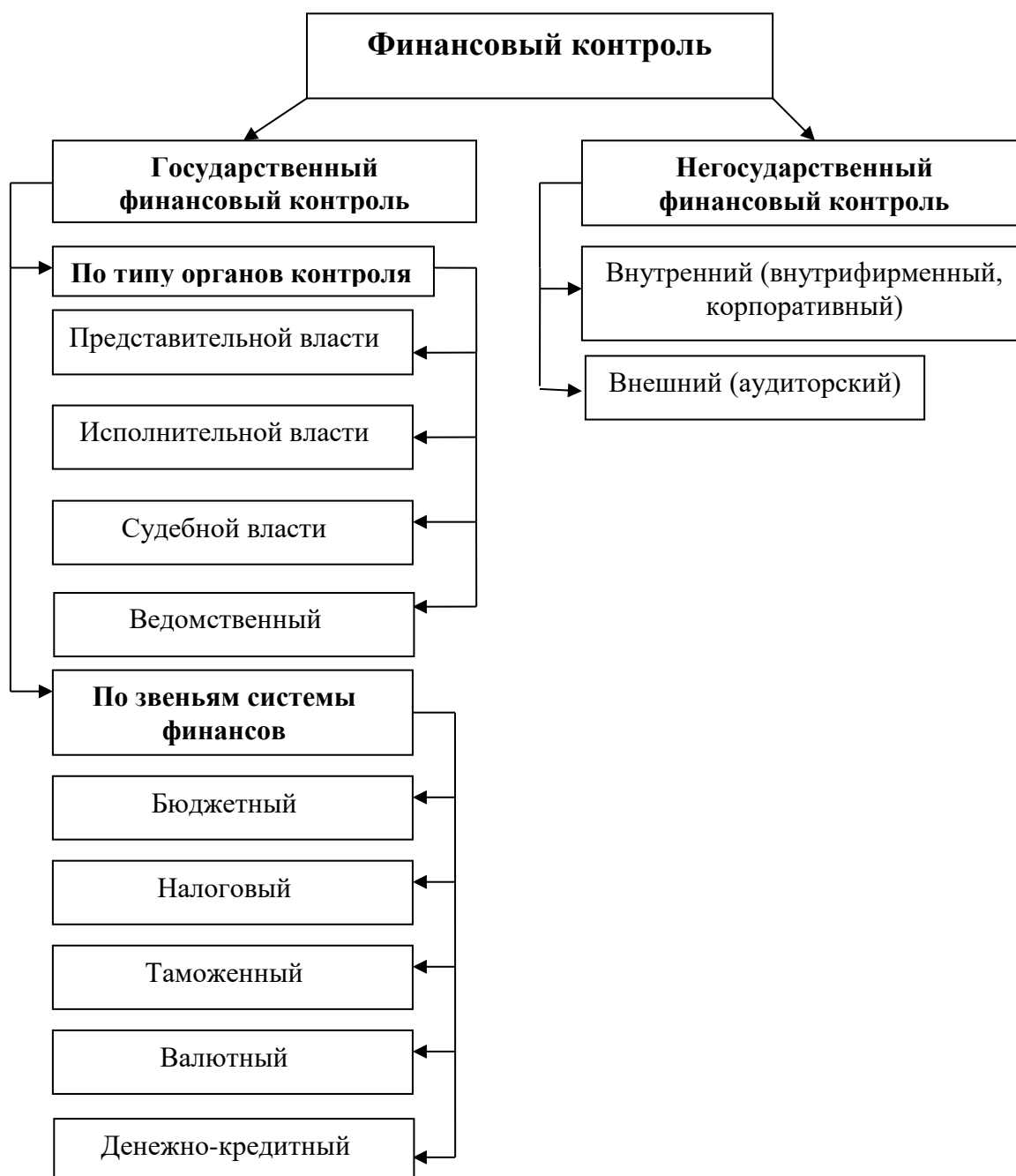


Рис. 1.1. Структура финансового контроля

Основным видом ГФК в настоящее время является бюджетный финансовый контроль.

С 2013 г. в Бюджетный кодекс РФ (БК РФ) включен разд. 9 «Государственный (муниципальный) финансовый контроль».

В соответствии со ст. 265 БК РФ «Государственный (муниципальный) финансовый контроль осуществляется в целях обеспечения соблюдения бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения».

В рамках бюджетного ГФК выделяют внешний внутренний, предварительный и последующий контроль.

Внешний государственный (муниципальный) финансовый контроль в

сфере бюджетных правоотношений является прерогативой Счетной палаты Российской Федерации (далее – СП РФ), контрольно-счетных органов (КСО) субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений является контрольной деятельностью Федерального казначейства, органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся, соответственно, органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций, финансовых органов субъектов Российской Федерации (муниципальных образований).

Предварительный контроль осуществляется в целях предупреждения и пресечения бюджетных нарушений в процессе составления и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Последующий контроль осуществляется по результатам исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в целях установления законности их исполнения, достоверности учета и отчетности.

Сущность ГФК раскрывают такие категории, как субъект контроля, его объекты, предмет и методы.

Субъект ГФК – орган государственного финансового контроля, осуществляющий контрольные действия в отношении объекта контроля: СП РФ, Министерство финансов РФ, Федеральное казначейство, Федеральная налоговая служба РФ, Федеральная таможенная служба РФ, Центральный банк РФ, финансовые органы в регионах и муниципалитетах, КСО субъектов и муниципалитетов РФ.

Объектами государственного (муниципального) финансового контроля являются (ст. 266.1 БК РФ):

1. Главные распорядители (распорядители, получатели) бюджетных средств, главные администраторы (администраторы) доходов соответствующего бюджета, главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита соответствующего бюджета.

2. Финансовый орган публично-правового образования, бюджету которого предоставлены межбюджетные субсидии, субвенции, иные межбюджетные трансферты, имеющие целевое назначение, бюджетные кредиты, высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации (местная администрация).

3. Государственные (муниципальные) учреждения.

4. Государственные (муниципальные) унитарные предприятия.

5. Государственные корпорации (компании), публично-правовые компании.

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

7. Юридические лица (за исключением государственных (муниципальных)

учреждений, государственных (муниципальных) унитарных предприятий, государственных корпораций (компаний), публично-правовых компаний, хозяйственных товариществ и обществ с участием публично-правовых образований в их уставных (складочных) капиталах, а также коммерческих организаций с долей (вкладом) таких товариществ и обществ в их уставных (складочных) капиталах), индивидуальные предприниматели, физические лица, являющиеся:

– юридическими и физическими лицами, индивидуальными предпринимателями, получающими средства из соответствующего бюджета на основании договоров (соглашений) о предоставлении средств из соответствующего бюджета и (или) государственных (муниципальных) контрактов, кредиты, обеспеченные государственными и муниципальными гарантиями;

– исполнителями (поставщиками, подрядчиками) по договорам (соглашениям), заключенным в целях исполнения договоров (соглашений) о предоставлении средств из соответствующего бюджета и (или) государственных (муниципальных) контрактов, которым в соответствии с федеральными законами открыты лицевые счета в Федеральном казначействе, финансовом органе субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

8. Органы управления государственными внебюджетными фондами.

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

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

Государственная корпорация – некоммерческая организация, учрежденная государством (субъектом РФ) на основании федерального (регионального) закона. Собственность государственной корпорации находится под контролем СП РФ. Государственные корпорации в России: Росатом, Роснано, Ростех, Внешэкономбанк, Фонд содействия реформированию ЖКХ.

Государственный холдинг – коммерческая организация с участием государства (ПАО), включающая в себя материнскую компанию и сеть мелких дочерних компаний, которые она контролирует. В государственных холдингах контрольный пакет акций компании, как правило, принадлежит государству. Государственные холдинги в России: «РЖД», «Ростелеком», «Газпром», «Алроса», «Роснефть», «Автоваз», «КАМАЗ», «Оборонсервис», «Росхимзащита».

Государственным или муниципальным унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество. Собственником имущества такого предприятия является государство или муниципальное образование. Имущество унитарного предприятия является неделимым и не может быть распределено по вкладам (долям, паям), в том числе между работниками предприятия.

В унитарных предприятиях *на праве хозяйственного ведения* собственник имущества (государство) не отвечает по обязательствам предприятия, за исключением случая, когда несостоятельность (банкротство) юридического лица вызвана собственником имущества.

В унитарных предприятиях *на праве оперативного управления* собственник имущества (государство) несет *субсидиарную ответственность* по обязательствам такого предприятия при недостаточности его имущества. Субсидиарная ответственность – резервная, вспомогательная ответственность – право взыскания неполученного долга с другого лица, если первое лицо не может его внести.

Федеральные государственные предприятия (ФГУП) России: «Почта России», «Росморпорт», «Российская телевизионная и радиовещательная сеть».

Государственные унитарные предприятия (ГУП), к примеру, «Иркутская областная оптово-снабженческая аптечная база», «Дорожная служба Иркутской области» и др.

Объекты контроля и их должностные лица обязаны своевременно и в полном объеме представлять в органы государственного (муниципального) финансового контроля по их запросам информацию, документы и материалы, необходимые для осуществления государственного (муниципального) финансового контроля, предоставлять должностным лицам органов государственного (муниципального) финансового контроля допуск указанных лиц в помещения и на территории объектов контроля, выполнять их законные требования.

Непредставление или несвоевременное представление объектами контроля в органы государственного (муниципального) финансового контроля необходимой информации, документов и материалов, а равно их представление не в полном объеме или представление недостоверных информации, документов и материалов, воспрепятствование законной деятельности должностных лиц органов государственного (муниципального) финансового контроля влечет за собой ответственность, установленную законодательством Российской Федерации.

Проверка расходов СП РФ за отчетный финансовый год осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации» от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ (далее – Закон № 41-ФЗ).

Проверка расходов КСО субъектов Российской Федерации и муниципальных образований за отчетный финансовый год осуществляется в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ (далее – Закон № 6-ФЗ).

Методами осуществления государственного (муниципального) финансового контроля являются (ст. 267.1 БК РФ): проверка, ревизия, обследование.

Под ревизией в целях осуществления государственного (муниципального) финансового контроля понимается комплексная проверка деятельности объекта контроля, которая выражается в проведении контрольных действий по документальному и фактическому изучению законности всей совокупности совершенных финансовых и хозяйственных операций, достоверности и правильности их отражения в бюджетной отчетности, бухгалтерской (финансовой) отчетности.

Результаты проверки, ревизии оформляются актом.

Проверки подразделяются на камеральные и выездные, в том числе встречные проверки.

Под камеральными проверками в целях осуществления государственного (муниципального) финансового контроля понимаются проверки, проводимые по месту нахождения органа государственного (муниципального) финансового контроля на основании бюджетной отчетности, бухгалтерской (финансовой) отчетности и иных документов, представленных по его запросу.

Под выездными проверками в целях осуществления государственного (муниципального) финансового контроля понимаются проверки, проводимые по месту нахождения объекта контроля, в ходе которых в том числе определяется фактическое соответствие совершенных операций данным бюджетной отчетности, бухгалтерской (финансовой) отчетности и первичных документов.

Под встречными проверками в целях осуществления государственного (муниципального) финансового контроля понимаются проверки, проводимые в рамках выездных и (или) камеральных проверок в целях установления и (или) подтверждения фактов, связанных с деятельностью объекта контроля.

Под обследованием в целях БК РФ понимаются анализ и оценка состояния определенной сферы деятельности объекта контроля.

Результаты обследования оформляются заключением.

Основными формами отчетности государственного учреждения в целях проведения финансового анализа являются:

1. Баланс главного распорядителя, распорядителя, получателя бюджетных средств, главного администратора, администратора источников финансирования дефицита бюджета, главного администратора, администратора доходов бюджета (ОКУД 0503130).

2. Справка по консолидируемым расчетам (ОКУД 0503125).

3. Справка по заключению счетов бюджетного учета отчетного финансового года (ОКУД 0503110).

4. Справка о суммах консолидируемых поступлений, подлежащих зачислению на счет бюджета (ОКУД 0503184).

5. Отчет об исполнении бюджета главного распорядителя, распорядителя, получателя бюджетных средств, главного администратора, администратора источников финансирования дефицита бюджета, главного администратора, администратора доходов бюджета (ОКУД 0503127).

6. Отчет о бюджетных обязательствах (ОКУД 0503128).

7. Отчет о бюджетных обязательствах по национальным проектам (ф. 0503128-НП).

8. Отчет о финансовых результатах деятельности (ОКУД 0503121).

9. Отчет о движении денежных средств (ОКУД 0503123).

10. Пояснительная записка (ОКУД 0503160).

11. Сведения о вложениях в объекты недвижимого имущества, объектах незавершенного строительства (ОКУД 0503190).

Рассмотрим основные *методы осуществления ГФК*.

Формальная проверка – это внешний осмотр первичного учетного документа с целью анализа соблюдения установленной формы и сопоставления его реквизитов. Выявленные документы с нарушениями правил оформления (без необходимых реквизитов, неустановленной формы, подписанные неустановленными лицами) подвергаются проверке по существу отраженных в них хозяйственных операций и в зависимости от результатов признаются подлинными или подложными.

Признаками злоумышленных действий по преодолению защитных функций первичного документа могут, в частности, являться:

- отсутствие необходимых реквизитов (в особенности, подписей, печатей, штампов);

- наличие излишних реквизитов (в том числе посторонних записей и пометок);

- противоречия между реквизитами одного и того же документа (например, различие в названии организации в тексте договора и в печати на нем);

- логические противоречия между содержанием документа и общепринятыми представлениями (закупка грибов и ягод у граждан весной; очистка крыш и вывоз снега летом; выдача премии в воскресенье; инвентаризация склада, при которой снятие остатков 500 наименований товара осуществлено быстро, например, за два часа рабочего времени);

- «слишком аккуратные» документы, т. е. не соответствующие реальной обстановке их составления (например, чистая и не помятая ведомость на выдачу горюче-смазочных материалов для автотранспорта, якобы составлявшаяся непосредственно во время и в месте заправки автомобилей, в особенности если аналогичные ведомости за другие дни выглядят весьма потрепано);

- подчистки, затирки и другие неоговоренные исправления.

Признаки с первого по пятый пункты могут говорить о том, что сведения о хозяйственных операциях, содержащиеся в проверенных документах, не соответствуют действительности (заведомо ложные). Такая операция в действительности не происходила (безденежные или бестоварные документы) или происходила не так, как показано в документе (интеллектуальный подлог). Пятый и шестой признаки могут говорить о том, что документы сфальсифицированы, т. е. содержат материальный подлог.

Нормативная проверка – это проверка содержания хозяйственной операции с точки зрения соответствия действующим на момент составления законодательным актам, нормативам, правилам, инструкциям. Путем нормативной проверки выявляются незаконные или неправомерные операции. Например:

- завышение норм расхода стройматериалов при ремонте;

- завышение размера суточных при командировке;

- несоответствие между набором продуктов и выходом готового блюда;

- списание смазочных масел в килограммах в то время, как заправка осуществлялась в литрах;

- нарушение правил списания естественной убыли;

- неправильный расчет выплаты по больничному листу и др.

Арифметическая проверка – пересчет результатов всех подсчетов в документе как по определению тех или иных показателей, так и при выведении итоговой суммы. С помощью арифметической проверки может быть выявлен как интеллектуальный подлог (заведомо неверные подсчеты), так и материальный (дописки штрихов и цифр в документе).

Встречная проверка – сопоставление разных экземпляров (разных отрывных частей) одного документа в одной организации (например, накладная на выдачу материалов со склада в производство у начальника склада и у начальника цеха); в разных организациях (например, накладная на передачу готовой продукции у продавца и у покупателя или чек об оплате проживания в гостинице в бухгалтерии организации, командировавшей работника, и в самой гостинице); в организации и у частного лица (например, приходный кассовый ордер на прием членского взноса в организации и квитанция к нему у лица, внесшего взнос).

Под *ревизией* понимается *комплексная проверка* деятельности объекта контроля, которая выражается в проведении контрольных действий по документальному и фактическому изучению законности всей совокупности совершенных финансовых и хозяйственных операций, достоверности и правильности их отражения в бюджетной (бухгалтерской) отчетности.

Результаты проверки, ревизии оформляются актом.

Обследование – оперативное выявление положения дел по определенному вопросу, входящему в компетенцию органа финансового контроля, в целях определения целесообразности проработки изучаемой проблемы и необходимости проведения детальной проверки. Обследование является одним из основных методов предварительного контроля. Оно представляет собой экспресс-анализ финансового и имущественного состояния проверяемого объекта.

Если результаты обследования предполагают возможность нарушений финансовой дисциплины, то это является основанием для проведения счетно-аналитической проверки. Результаты обследования отражаются в заключении.

Задачи проведения обследования:

- диагностика финансового состояния объекта контроля;
- анализ исполнения бюджетных назначений, в том числе в рамках реализации государственного (муниципального) задания;
- анализ использования государственных субсидий;
- анализ соблюдения инструкций, нормативов, лимитов.

Надзор – это метод контроля, проводимый контролирующими органами за экономическими субъектами, получившими лицензию на тот или иной вид деятельности, и предполагающий соблюдение ими установленных правил и нормативов.

Например, Федеральная налоговая служба РФ осуществляет надзор за организациями, получившими лицензию на изготовление подакцизных товаров (спирта, алкогольной продукции, табачной продукции, бензина); Центральный банк РФ осуществляет надзор за коммерческими банками, получившими лицензию на осуществление банковской деятельности.

Наблюдение (мониторинг) – непрерывный процесс наблюдения и регистрации параметров объекта контроля в сравнении с заданными критериями.

Мониторинг представляет собой систему сбора (регистрации), хранения и анализа небольшого количества ключевых признаков (параметров) описания данного объекта для вынесения суждения о поведении (состоянии) данного объекта в целом. Например, мониторинг качества государственных услуг, оказываемых государственными учреждениями, мониторинг соответствия качества государственной услуги ее стоимости.

В отличие от коммерческого учреждения, основная цель которого – получение прибыли, конечным результатом деятельности государственного учреждения является оказание населению качественной государственной услуги.

Объем финансового обеспечения государственного учреждения зависит от норматива финансовых затрат на оказание одной государственной услуги и количества потребителей этой услуги. Именно эти показатели заложены в основу сметы казенного учреждения и план финансово-хозяйственной деятельности бюджетного или автономного учреждения.

Стоимость государственной услуги в сфере здравоохранения, образования, социальной политики в настоящее время определяется на основе норматива подушевых затрат. Единой методики определения нормативно-подушевых затрат на 1 получателя государственных услуг пока не существует (не разработано). Они определяются в разных регионах по-разному, с использованием разнообразных методик, разработанных различными министерствами и ведомствами.

С 1 сентября 2015 г. результаты независимой оценки качества оказания услуг организациями социальной сферы размещаются на официальном сайте для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях (www.bus.gov.ru).

Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования» от 21 июля 2014 г. № 256-ФЗ регламентирует создание систем независимой оценки качества услуг, оказываемых организациями социальной сферы.

В соответствии с данным законом Министерством образования и науки РФ, Министерством труда и социальной защиты РФ, Министерством культуры РФ и Министерством здравоохранения РФ сформированы показатели, характеризующие общие критерии оценки качества оказания услуг. Они охватывают следующие критерии:

- открытость и доступность информации;
- комфортность условий предоставления услуг;
- доступность получения услуг;
- время ожидания предоставления услуг;
- доброжелательность, вежливость, компетентность работников организации;
- удовлетворенность качеством оказания услуги.

Анализ – это системное и пофакторное исследование отдельных вопросов финансово-хозяйственной деятельности объекта контроля. Обычно анализу подвергается периодическая или годовая отчетность объекта контроля, на основании которой исследуются главные финансово-экономические показатели его деятельности. Например, анализ Отчета об исполнении федерального бюджета, ежегодно проводимый СП РФ.

Анализ как метод государственного финансового контроля осуществляется с помощью следующих расчетно-аналитических приемов: экономический анализ; статистические расчеты; экономико-математические модели.

Органолептические методы (приемы) финансового контроля – инвентаризация, контрольные замеры, технологический и химико-технологический контроль, экспертизы, служебное расследование, эксперимент.

1.3. Функции и задачи государственного финансового контроля

Функции ГФК.

1. Выявление отклонений в следующих действиях:

- исполнение Закона о бюджете в части использования бюджетных средств;
- формирование доходной части бюджета;
- соблюдение финансовой дисциплины министерствами, ведомствами и организациями.

2. Анализ причин отклонений, т. е. выявление конкретных, пофакторных причин отклонения.

3. Коррекция деятельности объекта контроля предполагает разработку предложений по устранению выявленных отклонений в процессе формирования и исполнения бюджета, а также в процессе финансово-хозяйственной деятельности организаций.

4. Функция превенции заключается в профилактической работе по предупреждению финансово-бюджетных правонарушений. Цель профилактики – выявление причин и условий совершения правонарушений и их последующее устранение для недопущения новых противоправных действий, снижения их уровня в обществе. Реализация функции основывается на Конституции РФ, БК РФ, КоАП РФ, УК РФ.

5. Функция правоохраны. Контрольная деятельность органов ГФК в значительной мере правоохранительная, хотя и не сводится только к ней. Как средство обеспечения законности эта функция направлена на пресечение неправомерных действий должностных лиц и граждан, виновных в недостатках и нарушениях, и связана с привлечением к юридической ответственности, а также применением к этим субъектам мер государственного или общественного воздействия.

Задачи ГФК.

1. Организация и осуществление контроля за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской

Федерации, бюджетов муниципальных образований, бюджетов государственных внебюджетных фондов.

2. Аудит реализуемости и результативности достижения стратегических целей социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

3. Определение эффективности и соответствия нормативным правовым актам Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований порядка формирования, управления и распоряжения федеральными, региональными, муниципальными и иными финансовыми ресурсами общегосударственных финансов.

4. Анализ выявленных недостатков и нарушений в процессе контроля (аудита) формирования, управления и распоряжения федеральными, региональными, муниципальными финансовыми ресурсами, а также государственных внебюджетных фондов. Выработка рекомендаций и предложений по их устранению, а также по совершенствованию бюджетного процесса в целом в бюджетной системе Российской Федерации.

5. Оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а также оценка законности предоставления государственных гарантий и поручительств или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет федеральных и иных общегосударственных финансовых ресурсов.

6. Определение достоверности бюджетной отчетности главных администраторов средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и годового отчета об исполнении федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, бюджетов муниципальных образований, бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.

7. Контроль за законностью и своевременностью движения финансовых потоков средств федерального бюджета, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, и средств государственных внебюджетных фондов в Центральном банке Российской Федерации, уполномоченных банках и иных кредитных организациях Российской Федерации.

8. Осуществление мер по противодействию коррупции при управлении финансовыми ресурсами бюджетной системы Российской Федерации.

Вопросы

1. Сущность и значение ГФК в управлении экономикой.
2. Виды ГФК.
3. Элементы системы ГФК: субъект, объект, предмет, принципы и методы контроля.
4. Основные функции контроля.
5. Задачи ГФК.

Тема 2. Организация государственного финансового контроля за соблюдением норм бюджетного законодательства

2.1. Понятие и сущность бюджетного контроля

Понятие «бюджетный контроль» можно рассматривать в нескольких аспектах.

1. Бюджетный контроль – способ обеспечения законности на всех стадиях бюджетного процесса.

Стадии бюджетного процесса в соответствии с БК РФ:

- составление проектов бюджетов;
- рассмотрение и утверждение проектов бюджетов;
- исполнение бюджетов всех уровней;
- составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности.

2. Бюджетный контроль – деятельность компетентных органов, направленная на обеспечение законности и соблюдения правопорядка в бюджетной сфере.

3. Бюджетный контроль – способ реализации бюджетной политики.

Осуществление бюджетного контроля органами государственной и местной власти направленно, прежде всего, на соблюдение бюджетных ограничений, установленных БК РФ. В частности, кодекс устанавливает ограничения размеров следующих бюджетных показателей:

- бюджетного дефицита для региональных и местных бюджетов;
- долга регионов и муниципального долга;
- дотаций из вышестоящего бюджета.

Плановое и оперативное управление сбалансированностью бюджетов – важный элемент бюджетного менеджмента. Принцип сбалансированности бюджета (ст. 33 БК РФ) означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита, уменьшенных на суммы выплат из бюджета, связанных с источниками финансирования дефицита бюджета и изменением остатков на счетах по учету средств бюджета.

В БК РФ вводятся определенные ограничения размера дефицита бюджета (ст. 92.1 БК РФ):

1. Дефицит бюджета субъекта РФ $\leq 15\%$ ($\text{Доходы}_{\text{общие}} - \text{БП}$), где БП – безвозмездные поступления – дотации, субвенции, субсидии.

Если доля дотаций бюджета субъекта в доходах собственных превышала 40% в течение двух лет из трех последних, то требования к размеру регионального дефицита ужесточаются, т. е. дефицит бюджета субъекта РФ $\leq 10\%$ ($\text{Доходы}_{\text{общие}} - \text{БП}$).

2. Дефицит местного бюджета $\leq 10\%$ ($\text{Доходы}_{\text{общие}} - \text{БП} - \text{НП}_{\text{дн}}$), где НП_{дн} – налоговые поступления по дополнительным нормативам отчислений.

Если доля дотаций местного бюджета в доходах собственных превышала 50% в течении двух лет из трех последних, то требования к размеру дефицита

местного бюджета будут следующие: дефицит местного бюджета $\leq 5\%$ ($\text{Доходы}_{\text{общие}} - \text{БП} - \text{НП}_{\text{дн}}$).

Также установлены ограничения для территориальных бюджетов по размеру государственного (муниципального долга) (ст. 107 БК РФ) и по размерам получаемых ими межбюджетных трансфертов (ст. 130, 136 БК РФ) (табл. 2.1).

Предельный объем государственного долга (ГД) субъекта Российской Федерации не должен превышать утвержденный общий годовой объем доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений:

$$\text{ГД субъекта РФ} \leq \text{Доходы}_{\text{общие}} - \text{БП}.$$

Предельный объем муниципального долга не должен превышать утвержденный общий годовой объем доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений:

$$\text{Муниципальный долг} \leq \text{Доходы}_{\text{общие}} - \text{БП} - \text{НП}_{\text{дн}}$$

Таблица 2.1

Условия применения санкций со стороны Министерства финансов РФ к территориальным органам власти в случае нарушения ограничений, установленных БК РФ по предельному размеру дотаций, полученных от других бюджетов с 1 января 2015 г.

Уровень бюджета, получающего дотации	Условия применения бюджетных санкций	Санкции за нарушение бюджетных ограничений
Региональный	Доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 10 % от объема собственных доходов* консолидированного бюджета субъекта РФ	Субъекты РФ не имеют права: <ul style="list-style-type: none"> – устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией РФ и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ; – превышать установленные Правительством РФ нормативы формирования расходов на оплату труда государственных гражданских служащих субъекта РФ и (или) содержание органов государственной власти субъекта РФ
Региональный	Доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 40 % от собственных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ	Дополнительно к мерам, установленным предыдущим пунктом: <ul style="list-style-type: none"> – организация исполнения бюджета субъекта РФ с открытием и ведением лицевых счетов главным распорядителям, распорядителям, получателям средств бюджета субъекта РФ и главным администраторам (администраторам) источников финансирования дефицита бюджета субъекта РФ в органах Федерального казначейства; – представление финансовым органом субъекта РФ в Министерство финансов РФ в установленном им порядке документов и материалов, необходимых для подготовки заключения о соответствии требованиям бюджетного законодательства РФ внесенного в законодательный (представительный) орган субъекта РФ проекта бюджета субъекта РФ на очередной финансовый год и плановый период; – проведение ежегодной проверки годового отчета об исполнении бюджета субъекта РФ Счетной палатой РФ или

Уровень бюджета, получающего дотации	Условия применения бюджетных санкций	Санкции за нарушение бюджетных ограничений
		в порядке, установленном Министерством финансов РФ, Федеральным казначейством
Местный	Доля дотаций из других бюджетов в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 5 % от собственных доходов местного бюджета	Муниципальные образования не имеют права превышать установленные высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ нормативы формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления
Местный	Доля дотаций из других бюджетов в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 20 % от собственных доходов местного бюджета	Муниципальные образования не имеют права устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъектов РФ к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления
Местный	Доля дотаций из других бюджетов в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 50 % от собственных доходов местного бюджета	Дополнительно к установленным мерам: – представление местной администрацией в высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ в установленном им порядке документов и материалов, необходимых для подготовки заключения о соответствии требованиям бюджетного законодательства РФ внесенного в представительный орган муниципального образования проекта местного бюджета на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период); – проведение не реже одного раза в два года проверки годового отчета об исполнении местного бюджета контрольно-счетными органами субъектов РФ или в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, органами государственного финансового контроля, являющимися органами исполнительной власти субъектов РФ

* Доходы собственные бюджета – это доходы общие за исключением субвенций (ст. 47 БК РФ).

Анализ соблюдения ограничений, установленных БК РФ в отношении размеров бюджетного дефицита, государственного и муниципального долга, а также межбюджетных трансфертов (с 2015 г. в основном касается размеров полученных дотаций), можно использовать при определении финансово-бюджетной устойчивости территорий.

2.2. Нарушения, выявляемые органами государственного финансового контроля на разных стадиях бюджетного процесса

Нарушения, выявляемые органами ГФК и указываемые в итоговых документах по результатам проведенных контрольных мероприятий, принято классифицировать в строгом соответствии с классификатором нарушений. СП РФ и КСО территорий используют «Классификатор нарушений, выявляемых в ходе

внешнего государственного аудита (контроля)», который одобрен Советом контрольно-счетных органов при СП РФ 17 декабря 2014 г. (протокол № 2-СКСО) и Коллегией Счетной палаты РФ 18 декабря 2014 г. Органы Федерального казначейства используют «Классификатор нарушений (рисков), выявляемых Федеральным казначейством в ходе осуществления контроля в финансово-бюджетной сфере», утвержденный Казначейством России 19 декабря 2014 г.

В соответствии с классификатором нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного аудита (контроля), все бюджетные нарушения, возникающие вследствие несоблюдения норм и ограничений БК РФ, можно объединить в восемь основных групп нарушений:

1. Нарушения при формировании и исполнении бюджетов.
2. Нарушения ведения бухгалтерского учета, составления и представления бухгалтерской (финансовой) отчетности.
3. Нарушения в сфере управления и распоряжения государственной (муниципальной) собственностью.
4. Нарушения при осуществлении государственных (муниципальных) закупок и закупок отдельными видами юридических лиц.
5. Нарушения в сфере деятельности Центрального банка РФ, его структурных подразделений, других банков и небанковских кредитных организаций, входящих в банковскую систему РФ.
6. Нарушения в сфере деятельности государственных корпораций, государственных компаний, организаций с участием РФ в их уставных (складочных) капиталах и иных организаций, в том числе при использовании ими имущества, находящегося в государственной (муниципальной) собственности.
7. Нарушения в ходе использования средств финансовой и гуманитарной помощи РФ, предоставляемой иностранным государствам, при реализации международных договоров, межправительственных соглашений и в области соглашений о разделе продукции.
8. Иные нарушения.

К нарушениям, допущенным на этапе бюджетного планирования, составления, рассмотрения и утверждения нормативно-правовых актов о бюджетах бюджетной системы РФ, относятся следующие виды нарушений:

1. Нарушение порядка и сроков составления и (или) представления проектов бюджетов бюджетной системы РФ (ст. 145, 169, 184 БК РФ).

В соответствии со ст. 169 БК РФ, проект федерального бюджета и проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации составляются и утверждаются сроком *на три года* – очередной финансовый год и плановый период».

Проект бюджета субъекта Российской Федерации и проекты территориальных государственных внебюджетных фондов составляются и утверждаются сроком *на три года* – очередной финансовый год и плановый период.

Проект бюджета муниципального образования составляется и утверждается сроком *на один год* (на очередной финансовый год) или сроком *на три года*.

Если проект местного бюджета составляется и утверждается только на очередной финансовый год, местная администрация муниципального образования разрабатывает и утверждает *среднесрочный финансовый план муниципального образования* (сроком на три года).

2. Несоблюдение требований к составлению и (или) представлению проекта закона о внесении изменений в закон (решение) о бюджете на текущий финансовый год и плановый период (ст. 212 БК РФ).

Правительство РФ может представить в Государственную Думу проекты законов о внесении изменений в закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период только с перечнем соответствующих документов (уточненный прогноз социально-экономического развития в плановом периоде и другие документы по ст. 212 БК).

Субъекты законодательной инициативы (Государственная Дума и Совет федерации) могут вносить изменения в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период в случае:

– превышения утвержденного федеральным законом о федеральном бюджете объема доходов (без учета дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета и доходов от управления средствами Фонда национального благосостояния) более чем на 10 % при условии, что не прошло 10 дней со дня рассмотрения Государственной Думой отчета об исполнении федерального бюджета за период, в котором получено указанное превышение;

– если доходы федерального бюджета (без учета нефтегазовых и доходов от размещения средств Фонда национального благосостояния) по факту снизились более чем на 15 % по сравнению с предусмотренными в федеральном законе о бюджете на соответствующий период, то положения этого закона, относящиеся к плановому периоду, могут быть признаны утратившими силу. В этом случае уточненный прогноз социально-экономического развития Российской Федерации в плановом периоде не представляется.

3. Несоответствие (отсутствие) документов и материалов, представляемых одновременно с проектом бюджета, требованиям законодательства (ст. 184.2 БК РФ).

Одновременно с проектом закона (решения) о бюджете в законодательный (представительный) орган представляются:

– основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации (основные направления бюджетной и налоговой политики субъектов Российской Федерации, основные направления бюджетной и налоговой политики муниципальных образований);

– предварительные итоги социально-экономического развития соответствующей территории за истекший период текущего финансового года и ожидаемые итоги социально-экономического развития соответствующей территории за текущий финансовый год;

– прогноз социально-экономического развития соответствующей территории;

– прогноз основных характеристик (общий объем доходов, общий объем

расходов, дефицита (профицита) бюджета) консолидированного бюджета соответствующей территории на очередной финансовый год и плановый период, либо утвержденный среднесрочный финансовый план;

– пояснительная записка к проекту бюджета;

– методики (проекты методик) и расчеты распределения межбюджетных трансфертов;

– верхний предел государственного (муниципального долга) на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом;

– оценка ожидаемого исполнения бюджета на текущий финансовый год;

– проекты законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов и другие документы в соответствии со ст. 184.2 БК РФ.

4. *Нарушение порядка ведения и представления реестра расходных обязательств публично-правового образования (РФ, субъекта РФ или муниципального образования).*

В соответствии со ст. 87 БК РФ, а также с учетом положений Постановления Правительства РФ «О порядке ведения реестра расходных обязательств Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» от 7 июля 2014 г. № 621 и приказа Минфина России «Об утверждении порядка, форм и сроков представления реестра расходных обязательств субъектов Российской Федерации, свода реестров расходных обязательств муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федерации» от 3 марта 2020 г. № 34н органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны вести реестры расходных обязательств.

Под *реестром расходных обязательств* понимается используемый при составлении проекта бюджета свод (перечень) законов, иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов, обусловливающих публичные нормативные обязательства и (или) правовые основания для иных расходных обязательств с указанием соответствующих положений (статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев) законов и иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов с оценкой объемов бюджетных ассигнований, необходимых для исполнения включенных в реестр обязательств.

Формирование расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными установленным законодательством Российской Федерации разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Расходные обязательства – это обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования) или действующего от его имени казенного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета.

Бюджетные обязательства – расходные обязательства, подлежащие исполнению в соответствующем финансовом году, т. е. расходные обязательства, которые вошли в закон о бюджете на текущий год и плановый период.

На основании принятого закона о бюджете на текущий год и плановый период в пределах бюджетных обязательств распределяются бюджетные ассигнования между главными и нижестоящими распорядителями бюджетных средств (на основании сводной бюджетной росписи, составленной Минфином и бюджетных росписей, составленных главными распорядителями бюджетных средств).

Бюджетные ассигнования – предельные объемы денежных средств, предусмотренные в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств, доводятся главными распорядителями бюджетных средств до распорядителей бюджетных средств расходными расписаниями в форме лимитов бюджетных обязательств.

К бюджетным ассигнованиям (ст. 69 БК РФ) относятся ассигнования на следующие цели:

- оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), включая ассигнования на закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд;
- социальное обеспечение населения;
- предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями и государственными (муниципальными) унитарными предприятиями;
- предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам;
- предоставление межбюджетных трансфертов;
- предоставление платежей, взносов, безвозмездных перечислений субъектам международного права;
- обслуживание государственного (муниципального) долга;
- исполнение судебных актов по искам к Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям о возмещении вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов.

Исполнение бюджета по расходам (ст. 219 БК РФ) предусматривает:

1. Принятие бюджетных обязательств (составление Минфином сводной бюджетной росписи, главными распорядителями бюджетных средств – бюджетных росписей в разрезе распорядителей бюджетных средств; заключение государственных и муниципальных договоров (контрактов) на поставку товаров, работ, услуг).

2. Подтверждение денежных обязательств – заполнение заявки на кассовый расход или платежного поручения бюджетополучателем.

3. Санкционирование оплаты денежных обязательств – разрешение провести расход работником Федерального казначейства.

4. Подтверждение исполнения денежных обязательств – отправление работником Федерального казначейства выписки с лицевого счета бюджетополучателю об оплате соответствующих расходов.

5. Несоблюдение требований к программе государственных внешних заимствований Российской Федерации, субъекта Российской Федерации (ст. 108, 108.2 БК РФ).

Программа государственных внешних заимствований Российской Федерации представляет собой перечень всех внешних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период по видам заимствований с отражением разницы между объемом привлечения и объемом средств, направляемых на погашение основного долга по каждому виду долгового обязательства.

Программа государственных внешних заимствований Российской Федерации содержит перечень внешних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период с разделением *на несвязанные (финансовые) и целевые иностранные заимствования.*

Для несвязанных (финансовых) заимствований указываются:

- источник привлечения;
- суммы заимствования;
- срок погашения.

Для целевых иностранных заимствований указываются:

- конечный получатель;
- цели заимствования и направления использования;
- источник заимствования;
- суммы заимствования;
- срок погашения;
- наличие гарантий третьих лиц по возврату средств в федеральный бюджет конечным заемщиком, если для него предусмотрен такой возврат, с указанием организации (органа), предоставившей гарантию, срока действия и объема обязательств по гарантии;
- оценка объема использованных средств до начала очередного финансового года;
- прогноз объема использования средств в очередном финансовом году.

6. Несоблюдение предельных объемов заимствований субъектом РФ и муниципальных заимствований (ст. 106, 107 БК РФ), а также требований к программе государственных внутренних заимствований Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципальных заимствований (ст. 110, 110.1 БК РФ).

Предельный объем заимствований субъектов Российской Федерации, муниципальных заимствований в текущем финансовом году *не должен превышать сумму, направляемую в текущем финансовом году на финансирование дефицита соответствующего бюджета и (или) погашение долговых обязательств субъекта Российской Федерации, муниципального образования* (ст. 106 БК РФ).

Программа заимствований субъекта РФ или муниципального образования должна составляться с учетом требований о предельной величине государственного долга субъекта РФ или муниципального долга (ст. 107 БК РФ).

Объем государственного долга субъекта РФ не должен превышать утвержденный законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ общий объем доходов бюджета субъекта РФ без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.

Для субъекта Российской Федерации, в бюджете которого доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 40 % от объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ, объем государственного долга субъекта Российской Федерации не должен превышать 50 % от общего объема доходов бюджета субъекта РФ без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.

Объем муниципального долга не должен превышать утвержденный решением о местном бюджете общий объем доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений от налога на доходы физических лиц.

Для муниципального образования, в бюджете которого доля дотаций из других бюджетов бюджетной системы РФ и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в течение двух из трех последних лет превышала 50 % от объема собственных доходов местного бюджета, объем долга не должен превышать 50 % от утвержденного решением о местном бюджете общего объема доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений от налога на доходы физических лиц.

7. Несоблюдение требований по формированию Фонда национального благосостояния (ст. 96.10 БК РФ).

Фонд национального благосостояния представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению в целях обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации, а также обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) федерального бюджета и бюджета Пенсионного фонда РФ.

Фонд национального благосостояния формируется за счет:

- дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета в соответствии с порядком, установленным Правительством Российской Федерации;
- доходов от управления средствами Фонда национального благосостояния.

8. Нарушение порядка формирования бюджетных ассигнований дорожных фондов (ст. 179.4 БК РФ).

Дорожный фонд – часть средств бюджета, подлежащая использованию в целях финансового обеспечения дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования, а также капитального ремонта и ремонта дворовых территорий многоквартирных домов, проездов к дворовым территориям многоквартирных домов населенных пунктов.

К дорожным фондам относятся Федеральный дорожный фонд, дорожные фонды субъектов Российской Федерации и муниципальные дорожные фонды.

Базовый объем бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда устанавливается в размере 345 млрд руб., подлежит индексации на прогнозируемый уровень инфляции в соответствующем финансовом году, и бюджетных ассигнований, равных прогнозируемому на соответствующий финансовый год объему доходов от акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимых на территории Российской Федерации, поступающих в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, умноженному на коэффициент 0,83.

Объем бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда утверждается федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период в размере не менее суммы установленного настоящей статьей базового объема бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда, скорректированного с учетом прогнозируемого объема доходов федерального бюджета по следующим статьям:

- использование имущества, входящего в состав автомобильных дорог общего пользования федерального значения;

- передача в аренду земельных участков, расположенных в полосе отвода автомобильных дорог общего пользования федерального значения;

- сборы за проезд автотранспортных средств, зарегистрированных на территориях иностранных государств, по автомобильным дорогам на территории Российской Федерации;

- плата в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам федерального значения транспортными средствами, осуществляющими перевозки тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов;

- плата в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 т;

- плата за оказание услуг по присоединению объектов дорожного сервиса к автомобильным дорогам общего пользования федерального значения;

- штрафы за нарушение правил перевозки крупногабаритных и тяжеловесных грузов по автомобильным дорогам общего пользования федерального значения;

- штрафы за несоблюдение требований законодательства Российской Федерации о внесении платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 т;

- поступления в виде субсидий из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на финансовое обеспечение дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования федерального значения;

- безвозмездные поступления от физических и юридических лиц на финан-

совое обеспечение дорожной деятельности, в том числе добровольных пожертвований в отношении автомобильных дорог общего пользования федерального значения;

– денежные средства, поступающие в федеральный бюджет от уплаты неустоек (штрафов, пеней), а также от возмещения убытков государственного заказчика, взысканных в установленном порядке в связи с нарушением исполнителем (подрядчиком) условий государственного контракта или иных договоров, финансируемых за счет средств Федерального дорожного фонда, или в связи с уклонением от заключения таких контрактов или иных договоров;

– денежные средства, внесенные участником конкурса или аукциона, проводимых в целях заключения государственного контракта, финансируемого за счет средств Федерального дорожного фонда, в качестве обеспечения заявки на участие в таком конкурсе или аукционе в случае уклонения участника конкурса или аукциона от заключения такого контракта и в иных случаях, установленных законодательством Российской Федерации;

– плата по соглашениям об установлении частных сервитутов в отношении земельных участков в границах полос отвода автомобильных дорог общего пользования федерального значения в целях строительства (реконструкции), капитального ремонта объектов дорожного сервиса, их эксплуатации, установки и эксплуатации рекламных конструкций;

– плата по соглашениям об установлении публичных сервитутов в отношении земельных участков в границах полос отвода автомобильных дорог общего пользования федерального значения в целях прокладки, переноса, переустройства инженерных коммуникаций, их эксплуатации;

– штрафы за неисполнение обязанности по внесению платы за проезд транспортных средств по платным автомобильным дорогам общего пользования федерального значения, платным участкам таких автомобильных дорог.

Порядок формирования и использования бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда устанавливается Правительством РФ.

Бюджетные ассигнования Федерального дорожного фонда, не использованные в текущем финансовом году, направляются на увеличение бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда в очередном финансовом году.

Объем бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда подлежит корректировке в очередном финансовом году с учетом разницы между фактически поступившим в отчетном финансовом году и прогнозированным при его формировании объемом указанных в настоящей статье доходов федерального бюджета. Указанная разница при ее положительном значении подлежит уменьшению на величину отклонения в отчетном финансовом году фактического объема ассигнований Федерального дорожного фонда от суммы прогнозированного объема указанных в настоящей статье доходов федерального бюджета и базового объема бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда на соответствующий финансовый год.

Дорожный фонд субъекта Российской Федерации создается в соответ-

ствии с законом субъекта Российской Федерации (за исключением закона субъекта РФ о бюджете субъекта РФ).

Объем бюджетных ассигнований дорожного фонда субъекта Российской Федерации утверждается законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год и плановый период в размере не менее прогнозируемого объема установленных законом:

- доходов бюджета субъекта Российской Федерации от акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации;

- доходов бюджета субъекта Российской Федерации от транспортного налога (за исключением доходов, установленных законом субъекта Российской Федерации в виде единых нормативов отчислений от транспортного налога в местные бюджеты);

- доходов бюджета субъекта Российской Федерации от денежных взысканий (штрафов) за нарушение законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения;

- доходов бюджета субъекта Российской Федерации от иных поступлений в бюджет субъекта Российской Федерации, утвержденных законом субъекта Российской Федерации, предусматривающим создание дорожного фонда субъекта Российской Федерации;

- межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации.

Порядок формирования и использования бюджетных ассигнований дорожного фонда субъекта Российской Федерации устанавливается нормативным правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Бюджетные ассигнования дорожного фонда субъекта Российской Федерации, не использованные в текущем финансовом году, направляются на увеличение бюджетных ассигнований дорожного фонда субъекта Российской Федерации в очередном финансовом году.

Порядок формирования и использования бюджетных ассигнований дорожного фонда субъекта Российской Федерации (за исключением городов федерального значения – Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя) должен предусматривать направление бюджетных ассигнований на проектирование, строительство, реконструкцию автомобильных дорог общего пользования (за исключением автомобильных дорог федерального значения) с твердым покрытием до сельских населенных пунктов, не имеющих круглогодичной связи с сетью автомобильных дорог общего пользования, а также на их капитальный ремонт и ремонт в размере *не менее 5 % от объема бюджетных ассигнований дорожного фонда субъекта Российской Федерации*, формируемого за счет доходов бюджета субъекта Российской Федерации от акцизов на автомобильный бензин, прямо-

гонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации, а также транспортного налога, в том числе в виде субсидий местным бюджетам на указанную дорожную деятельность в отношении автомобильных дорог общего пользования местного значения.

Законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации бюджетные ассигнования дорожного фонда субъекта Российской Федерации могут быть предусмотрены на погашение задолженности по бюджетным кредитам, полученным субъектом Российской Федерации из федерального бюджета на строительство (реконструкцию), капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования (за исключением автомобильных дорог федерального значения), и на осуществление расходов на обслуживание долговых обязательств, связанных с использованием указанных кредитов, в размере, *не превышающем 20 % от объема бюджетных ассигнований дорожного фонда субъекта Российской Федерации*, предусмотренного указанным законом, а также на предоставление бюджетных кредитов и субсидий из бюджетов субъектов Российской Федерации местным бюджетам на строительство (реконструкцию), капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования местного значения, в том числе на формирование муниципальных дорожных фондов.

Муниципальный дорожный фонд создается решением представительного органа муниципального образования (за исключением решения о местном бюджете).

Объем бюджетных ассигнований муниципального дорожного фонда утверждается решением о местном бюджете на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) в размере не менее прогнозируемого объема доходов бюджета муниципального образования, установленных решением представительного органа муниципального образования от акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации, подлежащих зачислению в местный бюджет; доходов местных бюджетов от транспортного налога (если законом субъекта Российской Федерации установлены единые нормативы отчислений от транспортного налога в местные бюджеты) и иных поступлений в местный бюджет, утвержденных решением представительного органа муниципального образования, предусматривающим создание муниципального дорожного фонда.

Порядок формирования и использования бюджетных ассигнований муниципального дорожного фонда устанавливается решением представительного органа муниципального образования.

Бюджетные ассигнования муниципального дорожного фонда, не использованные в текущем финансовом году, направляются на увеличение бюджетных ассигнований муниципального дорожного фонда в очередном финансовом году.

9. Нарушение главным распорядителем бюджетных средств порядка планирования бюджетных ассигнований и методики, устанавливаемой соответствующим финансовым органом (подп. 4–9 п. 1 ст. 158, ст. 174.2 БК РФ).

Бюджетные полномочия главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств в соответствии со ст. 158. БК РФ:

1. Осуществление планирования соответствующих расходов бюджета, составление обоснования бюджетных ассигнований.

2. Составление, утверждение и ведение бюджетной росписи, распределение бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств и исполнение соответствующей части бюджета.

3. Внесение предложений по формированию и изменению лимитов бюджетных обязательств.

4. Внесение предложений по формированию и изменению сводной бюджетной росписи.

5. Определение порядка утверждения бюджетных смет подведомственных получателей бюджетных средств, являющихся казенными учреждениями.

6. Формирование и утверждение государственных (муниципальных) заданий.

Планирование бюджетных ассигнований осуществляется в соответствии со ст. 174.2 БК РФ.

1. В порядке и в соответствии с методикой, устанавливаемой *соответствующим финансовым органом*.

2. Раздельно по бюджетным ассигнованиям на исполнение *действующих и принимаемых обязательств*.

Под бюджетными ассигнованиями на исполнение действующих расходных обязательств понимаются ассигнования, состав и (или) объем которых обусловлены действующими законами и нормативными правовыми актами.

Действующие расходные обязательства:

– трансферты населению, установленные действующими нормативными правовыми актами;

– обязательства по предоставлению государственных (муниципальных) услуг по действующему законодательству;

– обязательства по погашению государственного (муниципального) долга в соответствии с условиями привлечения заемных средств и др.

Под бюджетными ассигнованиями на исполнение принимаемых обязательств понимаются ассигнования, состав и (или) объем которых обусловлены законами, нормативными правовыми актами (муниципальными правовыми актами), договорами и соглашениями, предлагаемыми (планируемыми) к принятию или изменению в текущем финансовом году или в плановом периоде.

Принимаемые расходные обязательства – это новые обязательства:

– увеличение действующих или введение новых видов трансфертов населению;

– увеличение заработной платы, денежного довольствия;

- досрочное погашение государственного (муниципального) долга;
- предоставление государственных (муниципальных) услуг сверх установленных норм и др.

Планирование бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) бюджетными и автономными учреждениями осуществляется с учетом государственного (муниципального) задания на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период), а также его выполнения в отчетном финансовом году и текущем финансовом году.

Разделение расходных обязательств на действующие и принимаемые действует с 2009 г.

Бюджетные ассигнования на исполнение действующих обязательств (в соответствии с реестром расходных обязательств) подлежат включению в проект закона о бюджете в обязательном порядке. При этом для их планирования используются достаточно простые правила корректировки объема (индексация, прямой счет). Для их существенного изменения в ту или иную сторону требуется внесение изменений в ранее принятые нормативные правовые акты.

Бюджетные ассигнования на исполнение вновь принимаемых обязательств (на новые программы, решения об увеличении заработной платы в бюджетной сфере и пособий) требуют более детального и серьезного обоснования со стороны главных распорядителей бюджетных средств.

Появление вновь принимаемых расходных обязательств связано с изменениями приоритетов государственной политики.

Разделение расходных обязательств на действующие и принимаемые объясняется наличием жестких бюджетных ограничений. Поэтому выделение бюджетных ассигнований на принятие новых расходных обязательств (принимаемых) возможно лишь после выделения ассигнований на выполнение действующих обязательств, либо после их заблаговременного сокращения.

Выделение ассигнований на новые расходные обязательства возможно лишь в случае и в пределах превышения прогнозируемых бюджетных ресурсов над расчетным объемом действующих обязательств, которое может образоваться за счет:

- сокращения части действующих обязательств путем внесения изменений в законодательство, отмены ранее принятых решений, пересмотра действующих программ, реструктуризации бюджетного сектора;
- опережающего по сравнению с прогнозируемым объемом действующих обязательств роста бюджетных доходов.

10. Нарушение порядка принятия решений о разработке государственных (муниципальных) программ, их формирования и оценки, а также планируемой эффективности государственных (муниципальных) программ.

Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации утвержден Постановлением Правительства РФ «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» от 2 августа 2010 г. № 588 и Приказом Министерства экономического развития РФ «Об утверждении

методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» от 16 сентября 2016 г. № 582.

В соответствии со ст. 179. БК РФ:

1. Государственные программы Российской Федерации, государственные программы субъекта Российской Федерации, муниципальные программы утверждаются соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования.

2. Сроки реализации государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъекта Российской Федерации, муниципальных программ определяются соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования в устанавливаемом ими порядке.

3. Объем бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации государственных (муниципальных) программ утверждается законом (решением) о бюджете по соответствующей каждой программе целевой статье расходов бюджета в соответствии с утвердившим программу нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, муниципальным правовым актом местной администрации муниципального образования.

4. Государственные программы Российской Федерации, государственные программы субъекта Российской Федерации, муниципальные программы подлежат приведению в соответствие с законом (решением) о бюджете *не позднее трех месяцев со дня вступления его в силу*.

5. По каждой государственной программе Российской Федерации, государственной программе субъекта Российской Федерации, муниципальной программе *ежегодно проводится оценка эффективности ее реализации*. Порядок проведения указанной оценки и ее критерии устанавливаются соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования.

По результатам указанной оценки Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования может быть принято решение о необходимости прекращения или об изменении начиная с очередного финансового года ранее утвержденной государственной (муниципальной) программы, в том числе необходимости изменения объема бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации государственной (муниципальной) программы.

6. Государственными программами Российской Федерации (государственными программами субъекта Российской Федерации) может быть предусмотрено предоставление субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации

(местным бюджетам) на реализацию государственных программ субъекта Российской Федерации (муниципальных программ), направленных на достижение целей, соответствующих государственным программам Российской Федерации (государственным программам субъекта Российской Федерации). Условия предоставления и методика расчета указанных межбюджетных субсидий устанавливаются соответствующей программой.

11. Нарушение порядка разработки и утверждения ведомственных целевых программ (ст. 179.3 БК РФ).

В федеральном бюджете, бюджете субъекта Российской Федерации, местном бюджете могут предусматриваться бюджетные ассигнования на реализацию ведомственных целевых программ, разработка, утверждение и реализация которых осуществляются в порядке, установленном соответственно Правительством Российской Федерации, высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией.

Положение о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ, утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 апреля 2005 г. № 239.

12. Нарушение порядка формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы, адресной инвестиционной программы субъекта Российской Федерации, муниципального образования.

Порядок установлен п. 3 ст. 179.1 БК РФ, Правилами формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 13 сентября 2010 г. № 716, законами (решениями) о бюджете.

В ст. 179.1. БК РФ «Федеральная адресная инвестиционная программа» указано следующее:

Бюджетные инвестиции и предоставление субсидий в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации и на приобретение объектов недвижимого имущества в государственную собственность Российской Федерации, в государственную собственность субъектов Российской Федерации (муниципальную собственность) осуществляются за счет средств федерального бюджета в соответствии с федеральной адресной инвестиционной программой.

Указанное положение не распространяется на объекты государственной собственности Российской Федерации, строительство (реконструкция, в том числе с элементами реставрации, техническое перевооружение) или *приобретение которых осуществляется за пределами территории Российской Федерации.*

В соответствии со ст. 14 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ в рамках осуществления полномочий в сфере экономики *Правительство Российской Федерации вырабатывает государственную структурную и инвестиционную политику и принимает меры по ее реализации.*

Положением о Министерстве экономического развития Российской Федерации, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от

5 июня 2008 г. № 437, установлено, что Минэкономразвития России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере инвестиционной деятельности и государственных инвестиций, и осуществляет координацию деятельности органов государственной власти и государственных корпораций при формировании и реализации *федеральной адресной инвестиционной программы* (далее – ФАИП), федеральных целевых программ, долгосрочных целевых программ, ведомственных целевых программ и инвестиционных программ субъектов естественных монополий.

2.3. Проблемы при реализации федеральной адресной инвестиционной программы, которые следует учитывать при планировании государственного финансового контроля

1. Несвоевременное принятие нормативно-правовых актов, регламентирующих изменения порядка финансирования капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности.

Так в 2019 г. объем бюджетных ассигнований на инвестиционные проекты, по которым не приняты нормативные правовые акты, составил 1 289,6 млн руб. (0,2 %).

Общий объем бюджетных ассигнований на объекты и мероприятия, не обеспеченные утвержденной проектной документацией, пообъектной детализацией или необходимыми нормативными актами на конец 2019 г. составил 5 085,9 млн руб. (0,7 % от объема бюджетных ассигнований на ФАИП).

Наличие в ФАИП на 2019 г. и на плановый период 2020 и 2021 г. объектов и мероприятий (укрупненных инвестиционных проектов), по которым требуется принятие нормативного акта, не соответствует п. 5 Правил формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2010 г. № 716, согласно которому в ФАИП включаются объекты (мероприятия), бюджетные ассигнования на строительство которых предусмотрены нормативными актами (решениями) Правительства Российской Федерации и решениями федеральных государственных органов либо согласованными со всеми заинтересованными органами проектами нормативных актов (решений).

2. Продление сроков завершения расчетов по оплате контрактов на строительство (реконструкцию) объектов федеральной адресной инвестиционной программы по неисполненным обязательствам предыдущего года.

По отдельным объектам ГК «Роскосмос», МВД России, Управления делами Президента Российской Федерации, Росреестра, Росавиации, Росморречфлота, Минкультуры России, Минпромторга России, Минтранса России, Роспотребнадзора и Федерального медико-биологического агентства России продление сроков завершения расчетов предыдущего года осуществлялось как в 2019 г., так и в 2018 г. Это свидетельствует о *недостатках в планировании и осуществлении бюджетных инвестиций.*

Основными причинами продления сроков расчетов по оплате контрактов на строительство (реконструкцию) объектов ФАИП являются:

- несоблюдение подрядными организациями обязательств по государственным контрактам, в том числе сроков выполнения работ;

- необходимость корректировки проектной документации по объектам, проведения государственной экспертизы проектной документации, сметной стоимости в отношении дополнительных работ, длительные сроки получения положительного заключения Главгосэкспертизы России;

- проведение необходимых процедур для заключения новых государственных контрактов на выполнение работ по строительству, реконструкции в связи с расторжением контрактов с недобросовестными подрядными организациями, а также в случае их банкротства;

- длительные сроки внесения изменений в нормативные правовые акты;

- длительные сроки освобождения зон размещения объектов, в том числе судебного производства по вопросам принудительного изъятия объектов недвижимого имущества, расположенных в границах зоны размещения строящихся объектов;

- увеличение сроков выполнения работ и доставки материалов и оборудования из-за ухудшения метеоусловий, замерзания грунта, изменения навигационного периода.

3. Нарушения при утверждении проектно-сметной документации, отсутствие положительного заключения государственной экспертизы, отсутствие детализации мероприятий укрупненных инвестиционных проектов.

На начало 2019 г. в ФАИП были включены 176 позиций с *ограничениями на право выполнения работ и финансирование*, установленными в связи с *отсутствием утвержденной проектной документации* с положительным заключением государственной экспертизы (39 866,5 млн руб.) или пообъектной детализации (93 361,2 млн руб.) на общую сумму 133 227,7 млн руб., или 19,8 % от общего объема бюджетных ассигнований, предусмотренных на реализацию ФАИП на начало 2019 г. (без учета специальных работ, входящих в государственный оборонный заказ) (в 2018 г. – 14,2 %), а также бюджетные ассигнования в объеме 141 824,1 млн руб., или 21,1 % (в 2018 г. – 45,1 %) на инвестиционные проекты строительства, реконструкции, технического перевооружения объектов капитального строительства, по которым имелась ссылка на *необходимость принятия нормативного правового акта*, что свидетельствует о включении в ФАИП объектов, не готовых в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации к началу строительства. *Общая сумма по позициям с ограничениями и необходимостью принятия нормативных правовых актов составила 275,1 млрд руб., или 40,9 % от объема финансирования ФАИП на начало 2019 г.*

4. Несвоевременная сдача и ввод в эксплуатацию объектов капитального строительства государственными заказчиками.

По данным Минэкономразвития России, из 251 объекта, предусмотренного к вводу в 2019 г. (без учета объектов, по которым бюджетные средства предусматривались только на проведение проектных и изыскательских работ),

завершены строительством и введены в эксплуатацию 188 объектов, или 74,9 % (в 2018 г. – 217 объектов, или 54,5 %). Не введено в эксплуатацию 63 объекта, или 25,1 % от общего количества объектов, подлежащих вводу (в 2018 г. – 181 объект, или 45,5 %).

В 2019 г. не введены в установленный срок следующие значимые объекты:

– реконструкция и строительство объектов аэропортов «Домодедово», «Оссора» (Камчатский край), аэропортового комплекса «Большое Савино», (Пермь) Росавиации;

– реконструкция железнодорожного пути перегона Керчь Южная – Аршинцево, электрификация на переменном токе участка транспортного перехода через Керченский пролив – Багерово Росжелдора;

– реконструкция объектов Республиканской клинической больницы скорой медицинской помощи Республики Северная Осетия – Алания, Республиканской больницы им. П. П. Жемчужева Республики Калмыкия, строительство детской поликлиники в Кировском районе г. Перми Минздрава России;

– строительство спортивно-культурного центра в Республике Тыва, центра водных и гребных видов спорта в с. Яксатово Минспорта России;

– приобретение объектов недвижимого имущества в целях создания специализированного жилищного фонда для Федерального высокотехнологичного центра медицинской радиологии ФМБА России, г. Дмитровград.

Кроме того, завершены лишь 64 проектно-изыскательские работы из 189 (33,9 %), подлежащих завершению в 2019 г.

Срыв сроков ввода в эксплуатацию государственных и муниципальных объектов капитального строительства – достаточно частое явление, происходящее в ходе исполнения бюджетов разных уровней. Объекты капитального строительства, не сданные в эксплуатацию в установленные сроки, приносят значительный ущерб государству.

Количество объектов незавершенного строительства по всем регионам страны составляло по данным СП РФ в 2020 г. 75 тыс., из них пятая часть (15 тыс.) – объекты социального назначения: школы детские сады, корпуса учебных заведений, общежития, поликлиники, больницы, спортивные объекты и объекты культуры. Некоторые объекты бросаются на годы без консервации и приходят в полную негодность и в дальнейшем требуют затрат для их сноса и утилизации. В то же время последние два года в результате усиления финансового контроля со стороны СП РФ и КСО регионов количество объектов незавершенного строительства начало снижаться.

5. Включение в федеральную адресную инвестиционную программу объектов, не обеспеченных утвержденной проектной документацией с положительным заключением государственной экспертизы, а также объектов, по которым бюджетные ассигнования планируются одновременно на проведение проектно-изыскательских и строительно-монтажных работ, приводит к увеличению или срыву сроков, или невозможности осуществления строительства, перераспределению или сокращению значительных объемов средств федерального бюджета, предусмотренных на реализацию ФАИП.

6. Нарушения и недостатки в части отражения главными распорядителями и подведомственными организациями объемов и объектов незавершенного строительства в бюджетном и бухгалтерском учете и соответствующей отчетности.

Следует отметить, что анализ бюджетной отчетности, представляемой главными распорядителями средств федерального бюджета, показывает отсутствие в ней в настоящее время форм и показателей, обеспечивающих *обособленное отражение сведений об объемах и объектах незавершенного строительства*, а также дебиторской задолженности по объектам незавершенного строительства.

Выявлены *факты непредставления* отдельными главными распорядителями и подведомственными им организациями *форм государственного статистического наблюдения в части информации о незавершенном строительстве или представления недостоверной статистической информации*, что свидетельствует о низком уровне организации в Росстате контроля за представлением соответствующей первичной статистической информации, а также со стороны главных распорядителей средств федерального бюджета – за подведомственными им организациями.

Общий объем незавершенного строительства по данным СП РФ на 1 января 2020 г. составил более 5,0 трлн руб.

Основными причинами не завершения в установленные сроки, приостановления либо прекращения строительства или реконструкции объектов за счет средств федерального бюджета являются *системные недостатки при формировании и реализации ФАИП*.

На сегодня отсутствуют нормативные правовые акты, обеспечивающие реализацию положений Федерального закона «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ в части *вовлечения в инвестиционный процесс временно приостановленных и законсервированных строек и объектов*, находящихся в государственной собственности.

Минэкономразвития России, осуществляющее функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере инвестиционной деятельности, а также координацию деятельности органов государственной власти и государственных корпораций при формировании и реализации ФАИП, *не в полном объеме обеспечивает исполнение указанных функций*, в том числе *в части сокращения объемов незавершенного строительства*.

Включение новых объектов капитального строительства при наличии не обеспеченных финансированием объектов незавершенного строительства свидетельствует о недостатках бюджетного планирования государственных инвестиций при формировании и реализации ФАИП, создает риски удорожания объектов, в том числе за счет дополнительных расходов на консервацию или хранение недостроенных объектов.

Минэкономразвития России не обеспечил единый подход при установлении ограничений на право выполнения работ и их финансирование. В ФАИП

включаются объекты капитального строительства без утвержденной в установленном порядке проектной документации и положительного заключения государственной экспертизы, объекты, по которым бюджетные ассигнования планируются одновременно на проведение проектно-изыскательских и строительномонтажных работ.

Включение в ФАИП объекта капитального строительства при отсутствии утвержденной проектной документации приводит к увеличению или срыву сроков, невозможности осуществления строительства, перераспределению или сокращению значительных объемов средств федерального бюджета, предусмотренных на реализацию ФАИП.

При формировании ФАИП на очередной финансовый год и плановый период не учитываются количество объектов и объемы незавершенного строительства, динамика остатков неиспользованных бюджетных ассигнований по состоянию на начало и на конец финансового года.

Кроме того, причинами срыва сроков ввода в эксплуатацию объектов и увеличения объемов незавершенного строительства также являются: низкий уровень подготовки и реализации проектных решений, отсутствие оформленных прав собственности, в том числе на земельные участки, неудовлетворительная работа подрядных организаций.

По результатам проведенных СП РФ проверок, а также анализа представленных главными распорядителями средств федерального бюджета данных, количество объектов и объемы незавершенного строительства по состоянию на 1 января 2015 г. значительно превышают отчетные данные Росстата.

Счетной палатой были направлены в Правительство Российской Федерации системные предложения по вопросам незавершенного строительства, которые до настоящего времени не реализованы, а именно:

- не закреплено в законодательстве Российской Федерации понятие «незавершенное строительство»;

- не определен уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по координации деятельности и взаимодействию органов исполнительной власти, а также нормативному правовому регулированию вопросов незавершенного строительства;

- не установлен порядок присвоения уникального идентификационного номера каждому объекту капитального строительства, который обеспечит осуществление мониторинга информации на всех этапах его «жизненного цикла», от принятия решения о его создании до ликвидации;

- не определены критерии принятия решения о способе вовлечения в хозяйственный оборот объектов незавершенного строительства, а также порядка принятия такого решения;

- не разработан порядок проведения инвентаризации имущества и объектов незавершенного строительства, а также проведения оценки их технического состояния.

Президент Российской Федерации В. В. Путин своим Указом «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» от 7 мая 2018 г. № 204 (далее – Указ Президента № 204) в целях осуществления прорывного научно-технологического и социально-экономического развития Российской Федерации, увеличения численности населения страны, повышения уровня жизни граждан, создания комфортных условий для их проживания, а также условий и возможностей для самореализации и раскрытия таланта каждого человека утвердил национальные проекты (программы) по следующим направлениям: демография; здравоохранение; образование; жилье и городская среда; экология; безопасные и качественные автомобильные дороги; производительность труда и поддержка занятости; наука; цифровая экономика; культура; малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы; международная кооперация и экспорт.

Национальные проекты являются ключевым, но не единственным инструментом достижения национальных целей социально-экономического развития РФ. В 2018–2024 гг. на реализацию национальных проектов будет направлено 13,2 трлн руб. из средств федерального бюджета и 18,2 трлн руб. в целом по бюджетной системе. За этот же период совокупный объем первичных расходов федерального бюджета ожидается на уровне 118 трлн руб., а по бюджетной системе в целом более 245 трлн руб.

Формирование структуры расходов федерального бюджета на 2020–2022 гг. будет осуществляться в соответствии с приоритетом достижения национальных целей развития на период до 2024 г., а также задач, поставленных Президентом Российской Федерации Федеральному Собранию.

В соответствии с Методическими указаниями по распределению бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2019 г. и на плановый период 2020 и 2021 гг. по кодам классификации расходов бюджетов¹ (далее – Методические указания) установлены общие подходы и особенности распределения и (или) перераспределения предельных базовых бюджетных ассигнований по государственным программам Российской Федерации и непрограммным направлениям деятельности на 2019 г. и на плановый период 2020 и 2021 гг., сформированных в соответствии с методикой расчета базовых бюджетных ассигнований по государственным программам и непрограммным направлениям деятельности на 2019 г. и на плановый период 2020 и 2021 гг. При этом главными распорядителями средств федерального бюджета формирование предложений по распределению базовых бюджетных ассигнований будет осуществляться в пределах своей компетенции исходя из необходимости:

- финансового обеспечения в приоритетном порядке;
- исполнения публичных нормативных обязательств и иных социальных выплат населению;
- достижения национальных целей развития Российской Федерации,

¹ Методические указания по распределению бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2019 г. и на плановый период 2020 и 2021 г. по кодам классификации расходов бюджетов. URL: www.minfin.ru/ru/document/?id-38=12.

определенных Указом Президента № 204, а также целей и целевых показателей, задач национальных проектов (программ), формируемых в соответствии с данным указом;

– обеспечения целевых показателей указов Президента Российской Федерации «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» от 7 мая 2012 г. № 597, «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы» от 1 июня 2012 г. № 761 и «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» от 28 декабря 2012 г. № 1688 на достигнутом уровне ежегодно с 1 января 2019–2021 гг.

В целях обособления бюджетных ассигнований федерального бюджета на реализацию национальных проектов (включая федеральные проекты), используются коды бюджетной классификации, по которым подлежат отражению бюджетные ассигнования на реализацию указанных структурных элементов государственных программ (табл. 2.2).

Таблица 2.2

Коды бюджетной классификации для отражения бюджетных ассигнований на реализацию структурных элементов государственных программ

Национальные проекты, которые реализуются на основе государственных программ	Код структурного элемента государственной программы
Демография	Р...
Здравоохранение	Н...
Образование	Е...
Жилье и городская среда	Ф...
Экология	Г...
Безопасные и качественные автомобильные дороги	Р...
Производительность труда и поддержка занятости	Л...
Наука	С...
Цифровая экономика	Д...
Культура	А...
Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	И...
Международная кооперация и экспорт	Т...

Основные особенности формирования, распределения и обоснования бюджетных ассигнований в рамках государственных программ на реализацию мероприятий федеральных проектов, входящих в состав национальных проектов, предусмотренных Указом Президента № 204 заключаются в следующем:

– обязательная подготовка главным распорядителем – инициатором мероприятия нескольких вариантов финансового обеспечения реализации мероприятия;

– оценка возможности предоставления долгосрочных мер реализации государственной поддержки (концессионных соглашений, соглашений о государственно-частном партнерстве и специальных инвестиционных контрактов) в целях снижения рисков долгосрочного финансирования;

– максимизация рыночной стоимости государственного имущества и (или) доли Российской Федерации в хозяйственном обществе, на балансе которого создается имущество.

Основным инструментом достижения национальных целей развития являются национальные проекты (табл. 2.3). В целях формирования финансового ресурса на их реализацию в 2018 г:

– утверждены изменения в налоговое законодательство, предусматривающие повышение основной ставки НДС до 20 % (с сохранением пониженных ставок на основные социально значимые товары и услуги);

– предусмотрено увеличение объема структурного первичного дефицита бюджета на 0,5 % ВВП в год с соответствующим повышением объема государственных заимствований;

– проведена внутренняя (в пределах базовых ассигнований) переориентация расходов на приоритетное финансирование национальных проектов.

Следует отметить, что Комплексный план модернизации и развития магистральной инфраструктуры не выделен как отдельный национальный проект, однако значительная сумма финансовых средств на его реализацию в 2019–2024 гг. – 3 085,5 млрд руб. (22,9 % от всей суммы средств, федерального бюджета, направляемых на реализацию национальных проектов) говорит о стратегической важности этого плана.

Сумма превышения Фонда национального благосостояния свыше 7 % ВВП будет направляться на инвестирование прорывных инновационных проектов на возвратной основе. Это ставит новые задачи перед органами ГФК по мониторингу и эффективности использования финансовых ресурсов при реализации национальных проектов во всех регионах страны.

Таблица 2.3

Параметры финансового обеспечения национальных проектов (в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 8 мая 2018 г. № 2204), млрд руб.

Наименование проекта	Год						
	2019*	2020	2021	2022	2023	2024	2019–2024
Всего	1 777,6	1 982,7	2 717,8	2 692,9	2 514,3	2 281,7	13 466,9
Культура	14,2	14,7	17,8	20,8	21,9	20,4	109,8
Цифровая экономика	108,0	124,2	177,9	258,0	233,4	198,6	1 100,1
Образование	108,0	125,9	134,7	119,2	118,0	122,3	728,2
Жилье и городская среда	105,3	105,2	108,4	189,1	195,1	190,0	891,1
Экология	56,9	88,0	123,0	146,2	152,1	123,4	689,7
Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	60,6	38,5	51,3	95,4	93,6	74,9	414,4
Производительность труда и поддержка занятости	7,1	6,9	6,9	7,5	7,8	8,2	44,4
Здравоохранение	160,3	299,7	240,0	253,4	210,4	207,4	1 371,4

Наименование проекта	Год						
	2019*	2020	2021	2022	2023	2024	2019–2024
Демография	525,9	616,0	634,8	558,3	463,9	434,3	3 263,2
Наука	37,0	47,4	69,8	96,1	97,9	91,4	439,6
Международная кооперация и экспорт	86,2	74,5	124,0	219,4	206,7	177,8	888,6
Безопасные и качественные автомобильные дороги	129,7	104,5	137,4	23,9	23,2	22,4	440,9
Комплексный план модернизации и развития магистральной инфраструктуры	378,3	337,2	391,9	675,4	692,3	610,5	3 085,5

* В соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ. Источник: URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/10/main/ONBNiTTP_2020-2022.pdf.

2.4. Нарушения в ходе исполнения бюджетов

1. Нарушение порядка применения бюджетной классификации Российской Федерации (ст. 18–23 гл. 4 БК РФ).

Нормативно-правовые акты, регламентирующие порядок применения бюджетной классификации:

1. Приказ Минфина РФ «О порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации РФ, их структуре и принципах назначения» от 6 июня 2019 г. № 85н.

2. Приказ Минфина РФ «Об утверждении кодов (перечней кодов) бюджетной классификации РФ на 2021 год (на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов)» от 8 июня 2020 г. № 99н.

Бюджетная классификация Российской Федерации является группировкой доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, используемой для составления и исполнения бюджетов, а также группировкой доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов и (или) операций сектора государственного управления, используемой для ведения бюджетного (бухгалтерского) учета, составления бюджетной (бухгалтерской) и иной финансовой отчетности, обеспечивающей сопоставимость показателей бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Бюджетная классификация Российской Федерации включает классификации доходов бюджетов, расходов бюджетов, источников финансирования дефицитов бюджетов, операций публично-правовых образований.

Общие нарушения: нецелевое использование бюджетных средств; некорректная формулировка назначения платежа и т. д. Нарушения по доходам: невыясненные поступления; зачисление доходов не на тот уровень бюджета. Нарушения по расходам: хищение бюджетных средств; нецелевое использование бюджетных средств; некорректная формулировка назначения платежа.

2. *Нарушение запрета на размещение бюджетных средств на банковских депозитах, получение дополнительных доходов в процессе исполнения бюджета за счет размещения бюджетных средств на банковских депозитах и передача полученных доходов в доверительное управление (ст. 236 БК РФ).*

Размещение бюджетных средств на банковских депозитах, получение дополнительных доходов в процессе исполнения бюджета за счет размещения бюджетных средств на банковских депозитах и передача полученных доходов в доверительное управление не допускаются для субъектов РФ и муниципальных образований РФ.

Могут размещать средства на банковских депозитах:

- Российская Федерация – средства федерального бюджета;
- субъекты РФ, у которых межбюджетные трансферты < 20 % в Дс – доходах собственных регионального бюджета (в течение двух лет из трех последних).

Порядок размещения бюджетных средств на банковские депозиты определяется соответственно Правительством Российской Федерации, высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Требования к кредитным организациям, в которых могут размещаться средства бюджетов субъектов Российской Федерации на банковские депозиты, должны быть не ниже уровня требований, установленных Правительством Российской Федерации к кредитным организациям, в которых могут размещаться средства федерального бюджета на банковские депозиты.

Постановление Правительства «О порядке размещения средств федерального бюджета на банковских депозитах» от 24 декабря 2011 г. № 1121 предусматривает:

- наличие у кредитной организации универсальной лицензии ЦБ РФ на осуществление банковских операций;
- наличие у кредитной организации собственных средств (капитала) в размере не менее 25 млрд руб. по имеющейся в ЦБ РФ отчетности на день проверки кредитной организации;
- наличие у кредитной организации собственных средств (капитала) в размере не менее 100 млрд руб. и нахождение под прямым или косвенным контролем ЦБ РФ или Российской Федерации;
- наличие кредитного рейтинга не ниже уровня «A(RU)» по национальной рейтинговой шкале для Российской Федерации Аналитического кредитного рейтингового агентства (АО) и кредитного рейтинга не ниже уровня «ruA» по национальной рейтинговой шкале для Российской Федерации АО «Эксперт РА»;
- отсутствие у кредитной организации просроченной задолженности по банковским депозитам, ранее размещенным в ней за счет средств федерального бюджета.

Срок размещения бюджетных средств на банковских депозитах субъектами Российской Федерации не может превышать 12 мес.

Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной вла-

сти субъектов Российской Федерации несут ответственность за обеспечение возврата средств соответственно в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации.

Средства федерального бюджета могут быть размещены на депозитах в государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» на срок, выходящий за пределы финансового года, но не более чем на пять лет, в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

Размещением средств федерального бюджета занимается Федеральное казначейство РФ (сайт www.goskazna.ru, раздел «Финансовые операции»).

Нарушение запрета на размещение или порядка размещения бюджетных средств на банковских депозитах влечет наложение *административного штрафа на должностных лиц в размере от 20 до 50 тыс. руб. или дисквалификацию на срок от 1 года до 2 лет (ст. 15.15.12 КоАП).*

Следует отметить, что гл. 15 КоАП посвящена административной ответственности за административные правонарушения в области финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг.

3. Нарушение сроков обслуживания и погашения государственного и муниципального долга влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 20 до 50 тыс. руб. или дисквалификацию сроком от 1 года до 2 лет. (ст. 15.15.13 КоАП).

Управление государственным и муниципальным долгом осуществляется на основании требований гл. 14 БК РФ «Государственный и муниципальный долг: структура государственного и муниципального долга, виды и срочность долговых обязательств РФ, субъектов РФ и муниципальных долговых обязательств».

К государственному долгу Российской Федерации (ст. 97 БК РФ) относятся долговые обязательства Российской Федерации перед физическими и юридическими лицами РФ, субъектами РФ, муниципальными образованиями, иностранными государствами, международными финансовыми организациями, иными субъектами международного права, долговые обязательства перед иностранными физическими и юридическими лицами, возникшие в результате государственных заимствований Российской Федерации, а также долговые обязательства по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией и обязательства, возникшие в результате принятия законодательных актов Российской Федерации об отнесении на государственный долг долговых обязательств третьих лиц.

Долговые обязательства Российской Федерации (п. 3 ст. 98 БК РФ) и субъекта Российской Федерации (п. 6 ст. 99 БК РФ) могут быть:

- краткосрочными (менее одного года);
- среднесрочными (от одного года до пяти лет);
- долгосрочными (от пяти до тридцати лет включительно).

Долговые обязательства муниципального образования (п. 4 ст. 100 БК РФ) могут быть:

- краткосрочными (менее одного года);
- среднесрочными (от одного года до пяти лет);
- долгосрочными (от пяти до десяти лет включительно).

4. Несоблюдение обязательности зачисления доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и иных поступлений в бюджетную систему Российской Федерации (ст. 40 БК РФ, закон (решение) о бюджете соответствующего публично-правового образования).

Зачисление доходов в бюджет осуществляется в соответствии со ст. 40. БК РФ.

Доходы от федеральных налогов и сборов, региональных налогов, местных налогов и сборов, страховых взносов на обязательное социальное страхование, иных обязательных платежей, других поступлений, являющихся источниками формирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, зачисляются на счета органов Федерального казначейства для их распределения этими органами в соответствии с нормативами, установленными БК РФ, законом (решением) о бюджете и иными законами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами, принятыми в соответствии с положениями БК РФ, между федеральным бюджетом, бюджетами субъектов Российской Федерации, местными бюджетами, а также бюджетами государственных внебюджетных фондов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Органы Федерального казначейства осуществляют в установленном Министерством финансов Российской Федерации порядке учет доходов, поступивших в бюджетную систему Российской Федерации, и их распределение между бюджетами в соответствии с кодом бюджетной классификации Российской Федерации, указанным в расчетном документе на зачисление средств на счет, указанный в абзаце первом настоящего пункта, а в случае возврата (зачета, уточнения) платежа соответствующим администратором доходов бюджета – согласно представленному им поручению (уведомлению).

Органы Федерального казначейства *не позднее следующего рабочего дня после дня получения от учреждения Центрального банка Российской Федерации выписки со своих счетов*, указанных в абзаце первом настоящего пункта, осуществляют перечисление указанных доходов на единые счета соответствующих бюджетов.

По запросу финансовых органов субъектов Российской Федерации, финансовых органов муниципальных образований органы Федерального казначейства предоставляют информацию из расчетных документов о поступивших от юридических лиц платежах, являющихся источниками формирования доходов соответствующего бюджета (в том числе консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, консолидированного бюджета муниципального района, консолидированного бюджета городского округа с внутригородским делением).

Денежные средства считаются поступившими в доходы соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации с момента их зачисления на единый счет этого бюджета.

Неисполнение или несвоевременное исполнение банком или иной кредитной организацией платежных документов на перечисление средств, подлежащих зачислению на счета бюджетов бюджетной системы РФ, либо на перечисление средств бюджетов бюджетной системы РФ (ст. 15.15.16 КоАП «Нарушение исполнения платежных документов и представления Федерального казначейства») влечет наложение административного штрафа: на должностных лиц в размере от 10 до 30 тыс. руб., на юридических лиц – от 1 до 5 % от суммы средств, подлежащих зачислению на счета бюджетов бюджетной системы РФ.

Неисполнение банком или иной кредитной организацией представления Федерального казначейства о приостановлении операций по счетам, открытым казенным и бюджетным учреждениям, либо по счетам в валюте РФ по учету средств бюджетов субъектов РФ (муниципальных образований), открытым финансовым органам субъектов РФ влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 10 до 30 тыс. руб., на юридических лиц – от 1 до 5 % от суммы средств, подлежащих зачислению на счета бюджетов бюджетной системы РФ.

5. *Нарушение запрета на предоставление казенному учреждению бюджетных кредитов и (или) субсидий.*

В соответствии с п. 10 ст. 161 БК РФ казенное учреждение не имеет права предоставлять и получать кредиты (займы), приобретать ценные бумаги. Субсидии и бюджетные кредиты казенному учреждению не предоставляются.

В случае этого нарушения осуществляется наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 20 до 50 тыс. руб. (ст. 15.15.8 КоАП).

6. *Несоответствие бюджетной росписи сводной бюджетной росписи влечет наложение административного штрафа на должностные лица – от 20 до 50 тыс. руб. (ст. 15.15.9 КоАП).*

Бюджетная роспись осуществляется в соответствии с требованиями ст. 219.1. БК РФ.

Порядок составления и ведения бюджетных росписей главных распорядителей (распорядителей) бюджетных средств, включая внесение изменений в них, устанавливается соответствующим финансовым органом.

Бюджетные росписи главных распорядителей бюджетных средств составляются в соответствии с бюджетными ассигнованиями, утвержденными сводной бюджетной росписью, и утвержденными финансовым органом лимитами бюджетных обязательств.

Бюджетные росписи распорядителей бюджетных средств составляются в соответствии с бюджетными ассигнованиями и доведенными им лимитами бюджетных обязательств.

Утверждение бюджетной росписи и внесение изменений в нее осуществляются главным распорядителем (распорядителем) бюджетных средств.

Показатели бюджетной росписи по расходам и лимитов бюджетных обязательств доводятся до подведомственных распорядителей и (или) получателей бюджетных средств *до начала очередного финансового года.*

Порядок составления и ведения бюджетных росписей может устанавливать право или обязанность главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств осуществлять детализацию утверждаемых лимитов бюджетных обязательств по подгруппам (подгруппам и элементам) видов расходов.

Изменение показателей, утвержденных бюджетной росписью по расходам главного распорядителя бюджетных средств в соответствии с показателями сводной бюджетной росписи, без внесения соответствующих изменений в сводную бюджетную роспись не допускается.

Изменение показателей, утвержденных бюджетной росписью по расходам распорядителя бюджетных средств в соответствии с показателями бюджетной росписи главного распорядителя бюджетных средств, без внесения соответствующих изменений в бюджетную роспись главного распорядителя бюджетных средств не допускается.

7. Нарушение порядка принятия бюджетных обязательств.

Принятие бюджетных обязательств в размерах, превышающих утвержденные бюджетные ассигнования и (или) лимиты бюджетных обязательств влечет наложение административного штрафа на должностных лиц от 20 до 50 тыс. руб. (ст. 15.15.10 КоАП).

В соответствии со п. 3 ст. 219 БК РФ получатель бюджетных средств принимает бюджетные обязательства в пределах, доведенных до него лимитов бюджетных обязательств.

Получатель бюджетных средств принимает бюджетные обязательства путем заключения государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров с физическими и юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями или в соответствии с законом, иным правовым актом, соглашением.

8. Нарушение сроков доведения бюджетных обязательств и (или) лимитов бюджетных обязательств влечет административный штраф на должностных лиц – от 10 до 30 тыс. руб. (ст. 15.15.11 КоАП).

Показатели бюджетной росписи по расходам и лимитов бюджетных обязательств доводятся (ст. 219.1 БК РФ) до подведомственных распорядителей и (или) получателей бюджетных средств *до начала очередного финансового года*.

Предельные объемы финансирования устанавливаются (п. 1 ст. 226.1. БК РФ) в целом в отношении главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств ежемесячно или поквартально нарастающим итогом с начала текущего финансового года либо на соответствующий квартал на основе заявок на финансирование главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств.

9. Нарушение порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет – административный штраф на должностных лиц от 10 до 30 тыс. руб. (ст. 15.15.7 КоАП).

Требования к бюджетной смете определены ст. 221. БК РФ.

Бюджетная смета казенного учреждения составляется, утверждается и ведется в порядке, определенном главным распорядителем бюджетных средств, в ве-

дении которого находится казенное учреждение, в соответствии с общими требованиями, установленными Министерством финансов Российской Федерации.

Бюджетная смета казенного учреждения утверждается руководителем этого органа.

Утвержденные показатели бюджетной сметы казенного учреждения должны соответствовать доведенным до него лимитам бюджетных обязательств на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств по обеспечению выполнения функций казенного учреждения.

10. Неперечисление (несвоевременное или неполное перечисление) в бюджет доходов от использования имущества, находящегося в государственной (муниципальной) собственности, и платных услуг, оказываемых казенными учреждениями, средств безвозмездных поступлений и иной приносящей доход деятельности.

Доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и платных услуг, оказываемых казенными учреждениями, средства безвозмездных поступлений и иной приносящей доход деятельности при составлении, утверждении, исполнении бюджета и составлении отчетности о его исполнении (п. 5 ст. 41. БК РФ) включаются в состав доходов бюджета.

В соответствии со ст. 161 БК РФ «Казенное учреждение может осуществлять приносящую доходы деятельность, только если такое право предусмотрено в его учредительном документе. Доходы, полученные от указанной деятельности, поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации».

11. Нарушение порядка формирования государственного (муниципального) задания.

Нарушение порядка формирования и (или) финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания (ст. 15.15.15 КоАП), влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 10 до 30 тыс. руб.

Государственное (муниципальное) задание (ст. 69.2. БК РФ) должно содержать:

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

Государственное (муниципальное) задание на оказание государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам также должно содержать:

- определение категорий физических и (или) юридических лиц, являющихся потребителями соответствующих услуг;
- порядок оказания соответствующих услуг;

– предельные цены (тарифы) на оплату соответствующих услуг физическими или юридическими лицами в случаях, если законодательством Российской Федерации предусмотрено их оказание на платной основе, либо порядок установления указанных цен (тарифов) в случаях, установленных законодательством Российской Федерации.

Показатели государственного (муниципального) задания используются при составлении проектов бюджетов для планирования бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), составлении *бюджетной сметы казенного учреждения*, а также для определения объема субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания бюджетным или автономным учреждением.

Государственное (муниципальное) задание на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) федеральными учреждениями, учреждениями субъекта Российской Федерации, муниципальными учреждениями *формируется в соответствии с ведомственным перечнем государственных (муниципальных) услуг и работ* (порядок установлен Правительством РФ, субъекта РФ, местной администрацией муниципального образования).

Объем финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания рассчитывается на основании *нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ*.

Порядок формирования государственного (муниципального) задания и финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания должен также определять:

1. Правила и сроки формирования, изменения, утверждения государственного (муниципального) задания, отчета о его выполнении.

2. Правила и сроки определения объема финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания, включая:

– расчет и утверждение нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг на основе базовых нормативов затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг и корректирующих коэффициентов к ним, а также нормативных затрат на выполнение работ;

– сроки и объемы перечисления субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания;

– возврат субсидии в объеме, который соответствует показателям государственного (муниципального) задания, которые не были достигнуты.

3. Правила осуществления контроля за выполнением государственного (муниципального) задания государственным (муниципальным) учреждением органами государственной власти (органами местного самоуправления), осуществляющими функции и полномочия учредителя.

В соответствии со ст. 15.15.15 КоАП нарушение порядка формирования и (или) финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 10 до 30 тыс. руб.

В отличие от коммерческого учреждения, основная цель которого получение прибыли, конечным результатом деятельности государственного учреждения является *оказание качественной государственной услуги*.

Объем финансового обеспечения государственного учреждения зависит *от норматива финансовых затрат на оказание одной государственной услуги и количества потребителей этой услуги*. Именно эти показатели заложены в основу сметы казенного учреждения и план финансово-хозяйственной деятельности бюджетного или автономного учреждения.

Стоимость государственной услуги в сфере здравоохранения, образования, социальной политики в настоящее время устанавливается на основе норматива подушевых затрат. Они определяются в разных регионах по-разному, с использованием разнообразных методик, разработанных различными министерствами и ведомствами².

12. Нарушения, которые приводят к бюджетным мерам принуждения (гл. 29–30 БК РФ).

Бюджетная мера принуждения применяется за совершение бюджетного нарушения, предусмотренного гл. 30 БК РФ, на основании уведомления о применении бюджетных мер принуждения органа государственного (муниципального) финансового контроля.

Бюджетным нарушением признается совершенное высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (местной администрацией), финансовым органом (органом управления государственным внебюджетным фондом), главным администратором (администратором) бюджетных средств, государственным (муниципальным) заказчиком:

- нарушение положений бюджетного законодательства Российской Федерации и иных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения;
- нарушение положений правовых актов, обуславливающих публичные нормативные обязательства и обязательства по иным выплатам физическим лицам из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, повлекшее причинение ущерба публично-правовому образованию;
- нарушение условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из бюджета;
- нарушение условий государственных (муниципальных) контрактов.

К бюджетным мерам принуждения относятся:

- бесспорное взыскание суммы средств, предоставленных из одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации;
- бесспорное взыскание суммы платы за пользование средствами, предоставленными из одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации;

² С 1 сентября 2015 г. результаты независимой оценки качества оказания услуг организациями социальной сферы размещаются на официальном сайте для размещения информации об учреждениях. URL: <https://bus.gov.ru/>.

– беспорное взыскание пеней за несвоевременный возврат средств бюджета;

– приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций).

При выявлении в ходе контрольного мероприятия бюджетных нарушений орган внешнего государственного (муниципального) финансового контроля направляет не позднее 30 календарных дней со дня окончания контрольного мероприятия уведомление о применении бюджетных мер принуждения финансовому органу.

Орган внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля направляет уведомление о применении бюджетных мер принуждения финансовому органу не позднее 30 календарных дней после дня окончания проверки (ревизии) или со дня окончания срока исполнения представления, а копию такого уведомления – участнику бюджетного процесса, в отношении которого проводилась проверка (ревизия).

Бюджетные меры принуждения подлежат применению в течение 30 календарных дней после получения финансовым органом уведомления о применении бюджетных мер принуждения.

Нарушения, которые приводят к бюджетным мерам принуждения:

1. Нецелевое использование бюджетных средств (ст. 306.4. БК РФ).

Нецелевым использованием бюджетных средств признаются направление средств бюджета бюджетной системы Российской Федерации и оплата денежных обязательств в целях, не соответствующих полностью или частично целям, определенным законом (решением) о бюджете, сводной бюджетной росписью, бюджетной росписью, бюджетной сметой, договором (соглашением) либо иным документом, являющимся правовым основанием предоставления указанных средств.

Нецелевое использование бюджетных средств, источником финансового обеспечения (софинансирования) которых являлся межбюджетный трансферт, имеющий целевое назначение, влечет *беспорное взыскание суммы средств, использованных не по целевому назначению, или сокращение предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований)*.

В соответствии со ст. 15.14. КоАП Нецелевое использование бюджетных средств влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 20 до 50 тыс. руб. или дисквалификацию на срок от одного года до трех лет; на юридических лиц – от 5 до 25 % от суммы средств, полученных из бюджета бюджетной системы Российской Федерации, использованных не по целевому назначению.

2. Невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита, а также платы за пользование бюджетным кредитом (ст. 93.2. БК РФ).

Бюджетный кредит может быть предоставлен Российской Федерации, субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию или юридиче-

скому лицу на основании договора в соответствии с гражданским законодательством и в пределах бюджетных ассигнований, которые предусмотрены соответствующими законами (решениями) о бюджете.

Бюджетный кредит может быть предоставлен только субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию или юридическому лицу, которые *не имеют просроченной задолженности по денежным обязательствам перед соответствующим бюджетом* (публично-правовым образованием), а для юридических лиц – также по обязательным платежам в бюджетную систему Российской Федерации, за исключением случаев реструктуризации обязательств (задолженности).

Бюджетные кредиты юридическим лицам могут предоставляться только за счет средств целевых иностранных кредитов, а также за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, на территориях которых расположены районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности с ограниченным сроком завоза грузов, для целей закупки и доставки топлива, муки и других товаров по перечню, утверждаемому нормативным правовым актом Правительства РФ, в соответствующие субъекты РФ.

Бюджетный кредит предоставляется на условиях возмездности и возвратности.

При утверждении бюджета устанавливаются цели, на которые может быть предоставлен бюджетный кредит, условия и порядок предоставления бюджетных кредитов, бюджетные ассигнования для их предоставления на срок в пределах финансового года и на срок, выходящий за пределы финансового года, а также ограничения по получателям (заемщикам) бюджетных кредитов. *Заемщики обязаны вернуть бюджетный кредит и уплатить проценты за пользование им в порядке и сроки, установленные условиями предоставления кредита и (или) договором.*

Бюджетный кредит может быть предоставлен только при условии предоставления заемщиком обеспечения исполнения своего обязательства по возврату указанного кредита, уплате процентных и иных платежей, предусмотренных соответствующим договором (соглашением): банковские гарантии, поручительства, государственные или муниципальные гарантии, залог имущества в размере не менее 100 % предоставляемого кредита. Обеспечение исполнения обязательств должно иметь высокую степень ликвидности.

При невыполнении заемщиком, гарантом или поручителем своих обязательств по возврату бюджетного кредита, уплате процентов и (или) иных платежей, предусмотренных заключенным с ним договором, принимаются меры *по принудительному взысканию с заемщика, гаранта или поручителя просроченной задолженности, в том числе по обращению взыскания на предмет залога.*

Предоставление бюджетных кредитов бюджетам субъектов Российской Федерации, местным бюджетам (ст. 93.3. БК РФ).

Бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета могут предоставляться бюджетные кредиты на срок до пяти лет.

Цели предоставления бюджетных кредитов и размеры платы за пользование бюджетными кредитами устанавливаются федеральным законом о федеральном бюджете.

В случае, если предоставленные бюджетные кредиты не погашены в установленные сроки, остаток непогашенных кредитов, включая проценты, штрафы и пени, взыскивается в порядке, установленном Министерством финансов Российской Федерации, за счет межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета), а также за счет отчислений от федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации.

Местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации могут предоставляться бюджетные кредиты на срок до пяти лет.

Цели предоставления бюджетных кредитов и размеры платы за пользование бюджетными кредитами устанавливаются законами субъектов Российской Федерации о бюджетах субъектов Российской Федерации.

В случае, если предоставленные местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации бюджетные кредиты не погашены в установленные сроки, остаток непогашенного кредита, включая проценты, штрафы и пени, взыскивается за счет дотаций местному бюджету из бюджета субъекта Российской Федерации, а также за счет отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в местный бюджет.

Бюджетная мера принуждения.

Невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита, а также неперечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом финансовыми органами (ст. 306.5, 306.6 БК РФ) влечет *бесспорное взыскание суммы непогашенного остатка* бюджетного кредита и *платы за пользование* бюджетным кредитом, а также *пеней за его несвоевременный возврат* в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования ЦБ РФ за каждый день просрочки и (или) приостановление предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) бюджету, которому предоставлен бюджетный кредит, на сумму непогашенного остатка бюджетного кредита и платы за пользование бюджетным кредитом.

Административное наказание (ст. 15.15, 15.15.1 КоАП) за невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита.

Невозврат бюджетного кредита, предоставленного *бюджету бюджетной системы Российской Федерации*, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 20 до 50 тыс. руб.

Невозврат бюджетного кредита, предоставленного *юридическому лицу*, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 20 до 50 тыс. руб.; на юридических лиц – от 5 до 25 % от суммы бюджетного кредита, не перечисленной в установленный срок на счета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Возврат бюджетного кредита, предоставленного *бюджету бюджетной системы Российской Федерации*, с нарушением срока возврата влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 10 до 30 тыс. руб.

Возврат бюджетного кредита, предоставленного *юридическому лицу*, с нарушением срока возврата влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 10 до 30 тыс. руб.; на юридических лиц – от 2 до 12 % от суммы бюджетного кредита, не перечисленной в установленный срок на счета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Неперечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом (ст. 15.15.1 КоАП).

Неперечисление платы за пользование бюджетным кредитом, предоставленным бюджету бюджетной системы Российской Федерации, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 10 до 30 тыс. руб.

Неперечисление платы за пользование бюджетным кредитом, предоставленным юридическому лицу, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 10 до 30 тыс. руб.; на юридических лиц – от 5 до 25 % от суммы платы за пользование бюджетным кредитом, не перечисленной в установленный срок на счета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Перечисление платы за пользование бюджетным кредитом, предоставленным бюджету бюджетной системы Российской Федерации, с нарушением срока влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 5 до 15 тыс. руб.

Перечисление платы за пользование бюджетным кредитом, предоставленным юридическому лицу, с нарушением срока влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 5 до 15 тыс. руб.; на юридических лиц – от 2 до 12 % от суммы платы за пользование бюджетным кредитом, не перечисленной в установленный срок на счета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Нарушение условий предоставления бюджетного кредита.

Нарушение финансовым органом условий предоставления бюджетного кредита (ст. 306.7. БК РФ), предоставленного одному бюджету бюджетной системы Российской Федерации из другого бюджета бюджетной системы Российской Федерации, если это действие не связано с нецелевым использованием бюджетных средств, влечет бесспорное взыскание суммы средств, использованных с нарушением условий предоставления бюджетного кредита, и (или) платы за пользование ими и (или) приостановление предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций).

Нарушение кредитором или заемщиком условий предоставления бюджетного кредита, влечет наложение административного штрафа (ст. 15.15.2. КоАП) на должностных лиц в размере от 10 до 30 тыс. руб. или дисквалификацию на срок от одного года до двух лет.

Нарушение заемщиком (юридическим лицом) условий предоставления

бюджетного кредита, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 10 до 30 тыс. руб.; на юридических лиц – от 2 до 12 % от суммы полученного бюджетного кредита.

3. Нарушение условий предоставления (расходования) межбюджетных трансфертов.

Нарушение финансовым органом (главным распорядителем (распорядителем) и получателем средств бюджета, которому предоставлены межбюджетные трансферты) условий предоставления (расходования) межбюджетных трансфертов, если это действие не связано с нецелевым использованием бюджетных средств, влечет возникновение административной ответственности по статье 15.15.3 КоАП.

Нарушение главным распорядителем бюджетных средств, предоставляющим межбюджетные трансферты, и (или) финансовым органом, главным распорядителем (распорядителем), получателем средств бюджета, которому предоставлены межбюджетные трансферты, условий их предоставления, за исключением нецелевого использования, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 10 до 30 тыс. руб. или дисквалификацию на срок от одного года до двух лет.

Вопросы

1. Понятие и сущность бюджетного контроля.
2. Ограничения, устанавливаемые БК РФ и ответственность за их несоблюдение.
3. Бюджетные нарушения и бюджетные меры принуждения.
4. Административная и уголовная ответственность за правонарушения в бюджетной сфере.

Тема 3. Контрольно-ревизионная деятельность Счетной палаты Российской Федерации

3.1. Состав, структура и организация деятельности Счетной палаты Российской Федерации

Счетная палата России является постоянно действующим высшим органом внешнего аудита (контроля), подотчетным Федеральному Собранию РФ (Парламенту):

Федеральное Собрание = Государственная Дума РФ + Совет Федерации РФ.

СП обладает организационной, функциональной и финансовой независимостью в рамках задач, определенных законодательством РФ.

Состав, основные функции, задачи и полномочия СП определены в Законе № 41-ФЗ).

На уровне субъектов РФ и муниципальных образований действуют КСО субъектов РФ и муниципальных образований. Их деятельность регламентирована Законом № 6-ФЗ.

На уровне Иркутской области действует Контрольно-счетная палата (КСП) Иркутской области, полномочия которой определены Законом ИО «О Контрольно-счетной палате Иркутской области» от 7 июля 2011 г. № 55-ОЗ.

Структура органов государственного и муниципального внешнего финансово-бюджетного контроля:

- федеральный уровень – СП РФ;
- региональный уровень – КСП субъектов РФ;
- местный уровень – КСО муниципальных образований.

Состав СП РФ (ст. 6 Закона № 41-ФЗ):

1. Председатель СП РФ.

Председатель Счетной палаты назначается на должность Государственной Думой сроком на шесть лет по представлению Президента РФ. Одно и то же лицо не может занимать должность Председателя СП более двух сроков подряд.

2. Заместитель Председателя СП РФ.

Заместитель Председателя СП назначается на должность Советом Федерации сроком на шесть лет по представлению Президента РФ. Одно и то же лицо не может занимать должность заместителя Председателя СП более двух сроков подряд.

3. Аудиторы СП РФ.

Совет Федерации и Государственная Дума назначают по шесть аудиторов СП сроком на шесть лет по представлению Президента РФ. Одно и то же лицо не может занимать должность аудитора СП более двух сроков подряд.

Аудиторами СП являются должностные лица, возглавляющие направления деятельности СП. Конкретное содержание направления деятельности СП, возглавляемого аудитором СП, определяется Регламентом СП.

4. Аппарат СП РФ.

Аппарат СП состоит из инспекторов и иных сотрудников. Структура аппарата СП включает в себя руководство аппарата и его структурные подразделения.

В служебные обязанности инспекторов СП входит непосредственное осуществление внешнего государственного аудита (контроля) в пределах компетенции СП.

Для рассмотрения вопросов планирования и организации работы СП, методологического и методического обеспечения деятельности СП, утверждения стандартов СП, иных документов по результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, а также информационных сообщений, направляемых Совету Федерации и Государственной Думе, образуется Коллегия СП.

В состав Коллегии СП входят Председатель СП, заместитель Председателя СП, аудиторы СП, руководитель аппарата СП с правом совещательного голоса.

Объекты аудита (контроля).

– федеральные государственные органы, органы государственных внебюджетных фондов, ЦБ РФ, федеральные государственные учреждения, федеральные государственные унитарные предприятия, государственные корпорации и государственные компании, хозяйственные товарищества и общества с участием Российской Федерации в их уставных (складочных) капиталах;

– государственные органы субъектов РФ и органы местного самоуправления;

– юридические лица, ИП и физические лица, взаимодействующие с бюджетом на договорных началах.

СП осуществляет следующие виды контрольной и экспертно-аналитической деятельности (рис. 3.1):

1. Финансовый аудит (контроль) – применяется в целях документальных проверок достоверности финансовых операций, бюджетного учета и отчетности, целевого использования бюджетных ресурсов.

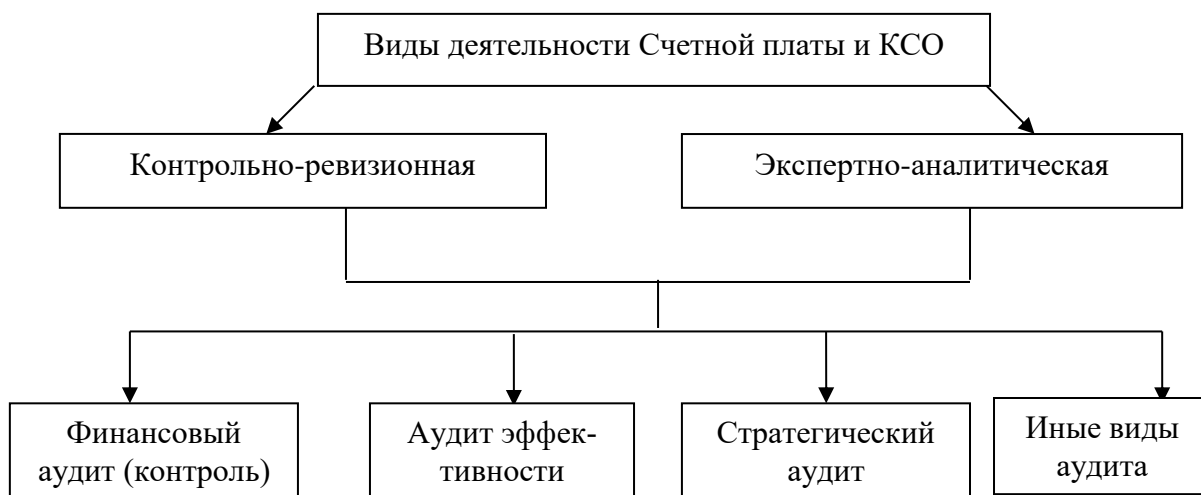


Рис. 3.1. Виды деятельности Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов

2. Аудит эффективности (АЭ) применяется в целях определения эффективности использования федеральных, региональных и муниципальных финансовых ресурсов, полученных объектами контроля для выполнения поставленных социально-экономических задач развития страны и территорий.

3. Стратегический аудит применяется в целях оценки реализуемости планов, оценки рисков при реализации стратегических целей обеспечения национально-экономической безопасности и социально-экономического развития.

4. Иные виды аудита.

4.1. Аудит государственных целевых программ РФ (соответствие хода и результатов реализации заданным требованиям, соблюдение графика выполнения отдельных этапов программ, соотношение результатов с затратами).

4.2. Аудит государственных и международных инвестиционных проектов.

4.3. Аудит в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами контроля и аудита (проверяется обоснованность планирования закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд, оценивается реализуемость и эффективность осуществления государственных 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.

Экспертная деятельность СП РФ осуществляется в соответствии с положением п. 1 ст. 12 Лимской декларации ИНТОСАИ о том, что *в важных случаях высший контрольный орган может предоставить в распоряжение парламента и администрации свои профессиональные знания и опыт в форме экспертного заключения, включая замечания по проектам законов и других постановлений, относящихся к финансовым вопросам.* Там же предусмотрено, что административное руководство должно нести полную ответственность за принятие или отклонение такого экспертного заключения. Более того, эта дополнительная задача высшего контрольного органа не может предполагать получения от него дальнейших выводов и не может влиять на эффективность проверки.

При осуществлении этой деятельности СП проводит *экспертизу и дает заключения* на основании запросов и поручений:

- Президента Российской Федерации;
- Совета Федерации или Государственной Думы, оформленных соответствующими постановлениями;
- депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации;
- комитетов и комиссий Совета Федерации и Государственной Думы;
- органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Законом № 41-ФЗ определен перечень проектов нормативных правовых актов и проблем, по которым СП проводит экспертизу и дает заключения:

- вопросы эффективности использования бюджетных средств, федеральной собственности и иных ресурсов;
- вопросы бюджетно-финансовой политики и совершенствования бюджетного процесса в Российской Федерации в пределах компетенции;
- проекты законодательных и иных нормативных правовых актов и финансово-экономические обоснования к ним по бюджетно-финансовым вопросам, вносимым на рассмотрение в Государственную Думу, а также проекты законодательных актов, приводящих к изменению доходов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;
- проекты международных договоров Российской Федерации, влекущих правовые последствия для федерального бюджета;
- государственные программы Российской Федерации (федеральные целевые программы);
- документы стратегического планирования Российской Федерации;
- доклад об итогах работы по реализации соглашений о разделе продукции.

Формы проверочных мероприятий СП установлены в соответствии с п. 1 ст. 265 БК РФ, а также ст. 18–20 Закона № 41-ФЗ (рис. 3.2).

Законом № 41-ФЗ и Законом № 6-ФЗ предусмотрены следующие формы осуществления проверочных мероприятий СП:

- предварительный аудит формирования бюджетов бюджетной системы РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- оперативный анализ исполнения и контроль за организацией исполнения бюджетов бюджетной системы РФ;

– последующий контроль за исполнением бюджетов бюджетной системы РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

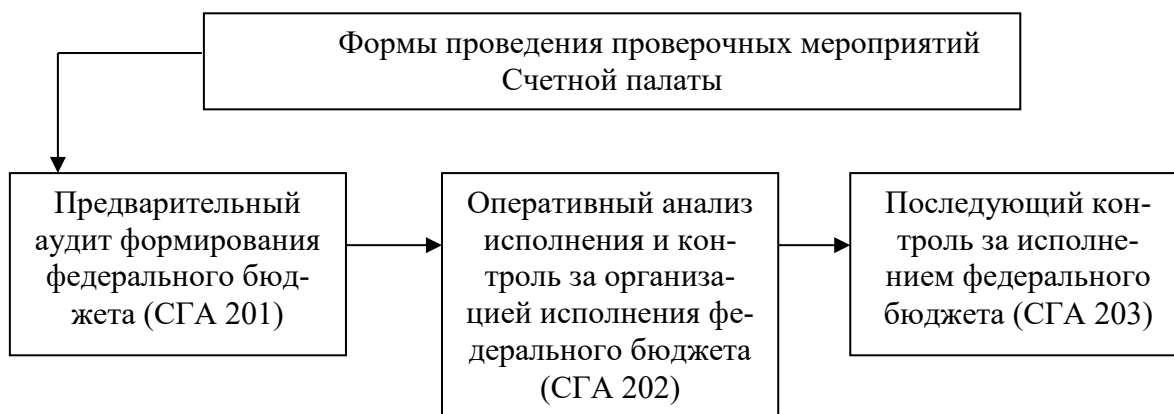


Рис 3.2. Формы проверочных мероприятий Счетной палаты Российской Федерации

В рамках предварительного аудита СП РФ вправе инициировать перед субъектами права законодательной инициативы предложения по совершенствованию бюджетного законодательства Российской Федерации и развитию финансовой системы Российской Федерации, а также участвовать в законопроектной деятельности государственных органов.

На официальном сайте СП РФ (www.ach.gov.ru) ежегодно размещается Заключение на проект Закона «О федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период», утверждаемое протоколом Коллегии СП РФ.

В рамках предварительного аудита СП осуществляет:

- анализ обоснованности показателей проектов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;
- проверку наличия и состояния нормативной методической базы их формирования;
- оценку проектов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, их соответствия положениям посланий Президента РФ и иным программным документам;
- оценку качества прогнозирования доходов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, использования бюджетных средств, инвестиционной и долговой политики, а также эффективности межбюджетных отношений.

СП в процессе исполнения бюджета анализирует:

- полноту и своевременность поступлений доходов бюджета;
- кассовое исполнение бюджета в сравнении с утвержденными показателями закона о бюджете;
- выявляет отклонения и нарушения, проводит их анализ, вносит предложения по их устранению.

В рамках оперативного контроля СП ежеквартально представляет палатам Федерального Собрания оперативный доклад о ходе исполнения федерального

бюджета, в котором приводится анализ данных о доходах, расходах и об источниках финансирования дефицита федерального бюджета.

При осуществлении оперативного контроля анализируются:

– ход реализации приоритетов России, определенных Президентом РФ в ежегодных посланиях Федеральному Собранию РФ о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства;

– ход реализации общегосударственных программных документов, утвержденных высшими органами государственной власти России, включая Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.;

– основные показатели социально-экономического развития России, оценка их ожидаемого исполнения за год;

– риски невыполнения федеральных законов о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов в текущем периоде вследствие изменения социально-экономической ситуации, внешнеэкономической конъюнктуры, бюджетного законодательства, законодательства о налогах и сборах и таможенного законодательства;

– ход исполнения доходов и расходов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;

– источники финансирования дефицита федерального бюджета, объемы Резервного фонда, Фонда национального благосостояния, состояние государственного долга России;

– эффективность использования и управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния;

– эффективность использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ и Федерального дорожного фонда;

– ход реализации Федеральной адресной инвестиционной программы, государственных программ, федеральных целевых программ;

– эффективность и целесообразность распоряжения, управления и использования федеральной собственности;

– ход реализации мероприятий по повышению эффективности бюджетных расходов и реализации основных направлений Национальной стратегии противодействия коррупции;

– качество финансового менеджмента главных администраторов средств федерального бюджета;

– состояние и эффективность внутреннего финансового аудита (внутреннего контроля);

– исполнение показателей прогноза поступлений доходов федерального бюджета;

– составление и ведение сводной бюджетной росписи, обоснованность изменений, вносимых в сводную бюджетную роспись, с использованием комплекса программных средств «КПС Роспись»;

– сводная бюджетная роспись с учетом внесенных изменений, реестры расходных обязательств субъектов бюджетного планирования и государственных внебюджетных фондов;

– реестр государственных услуг (функций), предоставляемых (осуществляемых) федеральными государственными органами, публичные нормативные обязательства, кассовый план;

– подготовка и принятие федеральными органами исполнительной власти и Правительством РФ нормативных правовых актов, необходимых для реализации федерального закона о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период.

В рамках последующего контроля СП осуществляет внешнюю проверку годовой бюджетной отчетности главных администраторов средств федерального бюджета и подготавливает заключения по каждому главному администратору средств федерального бюджета. Заключения по каждому главному администратору средств федерального бюджета представляются в Государственную Думу и Совет Федерации.

Счетная палата осуществляет внешнюю проверку годового отчета об исполнении федерального бюджета и подготавливает заключение на годовой отчет об исполнении федерального бюджета. Заключение на годовой отчет об исполнении федерального бюджета представляется в Государственную Думу и Совет Федерации, а также направляется в Правительство РФ.

На официальном сайте СП размещается заключение СП РФ на отчет об исполнении федерального бюджета.

Третьим видом деятельности СП РФ является информационная деятельность. Она осуществляется посредством направления палатам Федерального Собрания отчетов о результатах контрольных мероприятий, регулярного предоставления информации о своей деятельности средствам массовой информации, издания бюллетеня СП РФ, представления Совету Федерации и Государственной Думе ежегодного отчета о работе СП РФ, утверждаемого Коллегией СП РФ и подлежащего обязательному опубликованию.

Помимо рассмотренных видов деятельности СП организует свою работу по следующим направлениям:

1. Внешний государственный аудит (контроль) состояния государственного внутреннего и внешнего долга РФ, долга иностранных государств и иностранных юридических лиц перед Российской Федерацией, бюджетных кредитов.

2. Контроль за поступлением в федеральный бюджет средств от распоряжения и управления федеральной собственностью. СП осуществляет контроль за поступлением в федеральный бюджет средств, полученных от распоряжения федеральным имуществом (в том числе от его приватизации, продажи) и от управления объектами федеральной собственности.

3. Внешний государственный аудит (контроль) банковской системы. Счетная палата осуществляет государственный аудит (контроль) деятельности ЦБ РФ, его структурных подразделений, других банков и небанковских кредитных организаций, входящих в банковскую систему Российской Федерации, в части обслуживания ими федерального бюджета и других федеральных денежных средств, а также деятельности ЦБ РФ по обслуживанию государственного долга Российской Федерации.

Контрольная и экспертно-аналитическая деятельность осуществляется пятью методами (ст. 16 Закона № 41-ФЗ):

- проверка – контрольная деятельность;
- ревизия – контрольная деятельность;
- анализ – экспертно-аналитическая деятельность;
- обследование – экспертно-аналитическая деятельность;
- мониторинг – экспертно-аналитическая деятельность.

Соответственно, СП РФ не применяет такие методы финансового контроля, как надзор, который использует ФНС, и санкционирование, используемый Федеральным казначейством.

По результатам аудита (контроля) аудитор или инспектор СП может составить представление или предписание.

Представление СП направляется в следующих случаях:

- выявление нарушений в хозяйственной, финансовой, коммерческой и иной деятельности объекта аудита (контроля), наносящих ущерб государству и требующих безотлагательного пресечения;
- создание препятствий для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий (неправомерный отказ в предоставлении или уклонение от предоставления информации, а также предоставление заведомо ложной информации).

Представление содержит информацию о выявленных нарушениях и требования по их устранению, возмещению причиненного государству ущерба, а также привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушениях законодательства РФ.

Представления СП РФ *принимаются Коллегией СП и подписываются аудиторами СП либо Председателем или заместителем Председателя СП* в случаях, установленных Регламентом СП.

Объект аудита (контроля) обязан исполнить требования, указанные в представлении в установленный срок, если срок не указан, то в течение 30 дней со дня внесения его в объект аудита (контроля).

О принятых мерах по результатам выполнения представления СП уведомляется в письменной форме руководителем объекта аудита (контроля) или лицом, исполняющим его обязанности.

Предписание СП РФ направляется в случае невыполнения представления СП и в случае несоблюдения сроков исполнения представления.

В предписании СП должны быть указаны основания для его вынесения, информация о выявленных недостатках и нарушениях законодательства Российской Федерации, требования о принятии мер по их устранению, а также устранению причин и условий таких недостатков и нарушений, сроки выполнения указанного предписания и ответственность за его невыполнение.

При невыполнении или ненадлежащем выполнении предписаний СП Коллегия СП может по согласованию с Государственной Думой принять решение о приостановлении всех видов финансовых платежных и расчетных операций по счетам объектов аудита (контроля).

Если в ходе контрольных мероприятий были выявлены нарушения бюджетного законодательства РФ, то СП выписывает *уведомление о применении бюджетных мер принуждения*.

Вопросы, связанные с распределением обязанностей аудиторов, планированием деятельности, взаимодействием СП РФ с другими государственными структурами и другие вопросы, связанные с организацией деятельности СП, прописаны в *Регламенте Счетной палаты* (утвержденном постановлением Коллегии СП РФ от 7 июня 2016 г.).

СП организует свою работу на основе главных направлений деятельности, годовых планов работы и годовых планов контрольных мероприятий.

Планы контрольных мероприятий формируются на основе поручений, запросов Государственной Думы, Совета Федерации.

Планирование осуществляется с учетом разрабатываемых СП РФ стандартов и методических документов.

Стандарты СП РФ – внутренние нормативные документы, определяющие характеристики, правила и процедуры планирования, организации и осуществления различных видов деятельности СП и требования к их результатам.

3.2. Организация контрольного мероприятия, проводимого Счетной палатой Российской Федерации

Основные нормативно-правовые акты.

1. СГА 101. «Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Общие правила проведения контрольного мероприятия» (утвержден постановлением Коллегии СП РФ от 7 сентября 2017 г. № 9ПК).

2. Регламент СП, утвержденный Постановлением Коллегии СП РФ от 7 июня 2013 г. № 3ПК.

Контрольное мероприятие (КМ) – это организационная форма осуществления контрольной деятельности, посредством которой обеспечивается реализация задач, функций и полномочий СП в сфере внешнего государственного аудита (контроля).

Состав информации о проведении и результатах КМ отражается в комплексе программных средств ККМ СП-Аудит и едином портале РФ для размещения информации об осуществлении государственного (муниципального) финансового аудита (контроля) в сфере бюджетных правоотношений – ГИС ЕСГФК.

КМ должно отвечать следующим требованиям:

1. Исполняется на основании годового плана работы СП.
2. Проводится в соответствии с программой его проведения, утвержденной в установленном порядке.

3. В отношении объекта КМ завершается оформлением соответствующего акта.

4. По результатам КМ оформляется отчет, который в установленном порядке представляется на рассмотрение (утверждение) Коллегии СП.

Предмет КМ – процесс формирования и использования государственных (муниципальных) средств, а также деятельность объекта контроля (аудита), опосредующая этот процесс.

Организация КМ включает подготовительный, основной и заключительный этапы, каждый из которых характеризуется выполнением определенных задач.

Датой начала КМ является дата, указанная в поручении члена Коллегии СП о проведении КМ. Датой окончания КМ является дата принятия Коллегией СП решения об утверждении отчета о результатах проведенного мероприятия.

Подготовительный этап контрольного мероприятия состоит в предварительном изучении предмета и объектов контрольного мероприятия, определении целей и вопросов мероприятия, методов его проведения, а также, при проведении АЭ, критериев оценки эффективности.

Результатом данного этапа является подготовка и утверждение *программы и рабочего плана* проведения КМ.

Правильно составленная программа имеет большое значение для получения значимых результатов КМ и для их эффективной реализации. Если в программе КМ не была изначально обозначена та область деятельности объекта контроля, в которой затем были найдены нарушения, то это может стать основанием для отмены представления и предписания, т. е. вся работа ревизоров будет сведена к нулю.

Выявление областей, наиболее значимых для проверки, осуществляется с помощью специальных аналитических процедур.

Оценка рисков заключается в том, чтобы определить, существуют ли какие-либо факторы (действия или события), оказывающие негативное влияние на формирование и использование государственных средств в проверяемой сфере у объекта контроля (аудита).

Предварительное изучение проводится посредством сбора информации для получения знаний о предмете и объектах КМ в объеме, достаточном для подготовки программы проведения КМ.

При подготовке КМ субъектом финансового контроля учитывается ряд показателей.

1. Деятельность объекта финансового контроля, в том числе:
 - общие экономические факторы и условия деятельности объекта финансового контроля;
 - особенности деятельности объекта финансового контроля;
 - наличие территориально обособленных подразделений объекта финансового контроля.
2. Система бюджетного (бухгалтерского) учета и система внутреннего контроля объекта финансового контроля, в том числе:
 - учетная политика, принятая объектом финансового контроля;
 - наличие и тип компьютерной системы ведения бюджетного (бухгалтерского) учета;
 - изменения в порядке отражения в бюджетной отчетности деятельности

объектов финансового контроля в связи с применением новых нормативных правовых актов в области бюджетного (бухгалтерского) учета;

– наличие подразделения внутреннего финансового аудита (внутреннего контроля) у объекта контроля и его возможное влияние на объем КМ.

3. Существенность разных видов информации, в том числе:

– вопросы, наиболее важные с точки зрения цели КМ, включая относительную важность разных вопросов бюджетного (бухгалтерского) учета;

– уровень существенности информации, определенный для КМ;

– возможность (в том числе на основе результатов КМ прошлых лет) существенных искажений данных бюджетной отчетности или недобросовестных действий руководства объекта финансового контроля;

– выявление неоднозначных вопросов бюджетного (бухгалтерского) учета, в том числе таких, где результат зависит от профессионального мнения лица, ответственного за ведение бюджетного (бухгалтерского) учета (например, при определении оценочных показателей);

4. Прочие факторы, в том числе:

– количественный состав, профессиональная компетентность и опыт работников финансового контроля, планируемых к участию в КМ;

– необходимость привлечения экспертов;

– форма и сроки подготовки и представления отчетности о КМ.

В ходе предварительного изучения предмета и объектов КМ инспекторы и иные сотрудники аппарата СП знакомятся со следующей информацией и документами, размещенными в ГИС ЕСГФК:

– результаты ранее проведенных СП контрольных и экспертно-аналитических мероприятий на объектах КМ;

– результаты ранее проведенных органами Федерального казначейства КМ на объектах КМ;

– результаты ранее проведенных КСО субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований контрольных и экспертно-аналитических мероприятий на объектах КМ;

– результаты проведенного внутреннего финансового аудита объектами КМ.

Для получения информации, документов и материалов, необходимых для проведения КМ, на объекты КМ, а также в иные органы и организации направляются запросы СП.

Если в отношении объекта контроля уже проводились проверки КСО, то запрос направляется в КСО субъекта или муниципального образования, который ранее проводил проверку. Ответом на такой запрос будут:

– копия отчета о результатах предыдущего КМ;

– материалы предыдущей проверки;

– копии документов, оформленных по результатам предыдущей проверки (акты, представления, предписания, уведомления).

Член Коллегии СП, ответственный за проведение КМ, до начала основного этапа КМ уведомляет руководителей объектов о проведении КМ на данных объектах.

В уведомлении о проведении КМ на объекте указываются наименование мероприятия, основание его проведения, сроки проведения на объекте, состав группы инспекторов и предлагается создать необходимые условия для проведения КМ.

К уведомлению могут прилагаться:

- копия утвержденной программы проведения КМ (или выписка из программы);
- перечень документов, которые должностные лица объекта КМ должны подготовить для представления инспекторам и иным сотрудникам аппарата СП;
- перечень вопросов, на которые необходимо ответить должностным лицам объекта до начала проведения КМ на объекте;
- специально разработанные для данного КМ формы, необходимые для систематизации представляемой информации.

Член Коллегии СП, ответственный за проведение КМ, в течение трех рабочих дней со дня регистрации программы проведения КМ информирует главных распорядителей бюджетных средств о проведении в отношении подведомственных им организаций КМ.

Основной этап КМ состоит в проведении контрольных действий непосредственно на объектах КМ, сборе и анализе фактических данных и информации, необходимых для формирования доказательств в соответствии с целями и вопросами КМ, содержащимися в программе его проведения. Результатом проведения данного этапа являются оформленные акты и рабочая документация.

Руководители объектов аудита (контроля) обязаны создавать нормальные условия для работы инспекторов и иных сотрудников аппарата СП, участвующих в КМ, предоставлять им необходимые помещения, средства транспорта и связи, обеспечивать техническое обслуживание (ст. 36 Закона № 41-ФЗ).

За создание препятствий при проведении КМ должностным лицам органам государственного контроля (надзора) предусмотрена:

1. Административная ответственность в соответствии со ст. 19.4 и 19.7 КоАП.

2. Уголовная ответственность в соответствии со ст. 287 УК РФ «Отказ в предоставлении информации Федеральному Собранию Российской Федерации или Счетной палате Российской Федерации» для должностного лица – штраф до 200 тыс. руб. или лишение свободы до трех лет, или другие меры ответственности; для лица, занимающего государственную должность – штраф от 100 до 300 тыс. руб. или лишение свободы до пяти лет, или другие меры ответственности).

Инспекторы СП при осуществлении возложенных на них должностных полномочий имеют право (ст. 36 ФЗ № 41-ФЗ):

- беспрепятственно посещать территории и помещения объектов аудита (контроля), иметь доступ к их документам и материалам, осматривать любые производственные, складские, торговые и другие помещения;
- изымать необходимые документы и материалы в случае обнаружения подделок, подлогов, хищений, злоупотреблений, а в случае обнаружения данных, указывающих на признаки составов преступлений, опечатывать кассы, кассовые и служебные помещения, склады и архивы;

- направлять запросы должностным лицам органов исполнительной власти;
- требовать от руководителей и других должностных лиц объектов аудита (контроля) представления письменных объяснений по фактам нарушений;
- в пределах своей компетенции знакомиться со всеми необходимыми документами, касающимися финансово-хозяйственной деятельности объектов аудита (контроля), в том числе содержащими государственную, служебную, коммерческую и иную охраняемую законом тайну;
- знакомиться с документами в электронной форме и технической документацией к электронным базам данных;
- составлять протоколы об административных правонарушениях в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

При выявлении фактов нарушения требований законов и иных нормативных правовых актов следует:

- сообщить руководству объекта КМ о выявленных нарушениях и необходимости принятия мер по их устранению;
- если нарушены положения КоАП, составить при необходимости протокол об административном правонарушении;
- отразить в акте по результатам КМ факты выявленных нарушений, причиненного ущерба, а также принятые руководством объекта КМ меры по устранению нарушений в ходе КМ (при их наличии).

При обнаружении достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, предусмотренного статьями 5.21, 15.1, 15.14–15.15.16, ч. 1 ст. 19.4, ст. 19.4.1, ч. 20 ст. 19.5, ст. 19.6 и 19.7 КоАП, инспектор СП, участвующий в проведении КМ, в соответствии со ст. 28.1, ч. 1 ст. 28.2 и п. 3 ч. 5 ст. 28.3 КоАП составляет *протокол об административном правонарушении*.

Протокол об административном правонарушении составляется инспектором СП *немедленно после выявления совершения административного правонарушения*.

В случае, если требуется дополнительное выяснение обстоятельств дела, протокол об административном правонарушении составляется в течение двух суток с момента выявления административного правонарушения.

В то же время при обнаружении инспектором СП в ходе проведения контрольного мероприятия достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, дело об административном правонарушении *может быть возбуждено после оформления акта по результатам КМ*.

В ходе КМ руководителю объекта контроля (аудита) может быть выписано представление СП.

1. Представление СП по фактам создания препятствий инспекторам и иным сотрудникам аппарата должно содержать:

- исходные данные о КМ;
- указание на конкретные факты создания препятствий инспекторам и иным сотрудникам СП;

- требование об устранении указанных препятствий и принятии мер в отношении должностных лиц, создававших препятствия;
- срок выполнения представления.

2. Представление СП по фактам выявления нарушений, наносящих ущерб государству, и требующих в связи с этим безотлагательного пресечения должно содержать:

- исходные данные о КМ;
- описание нарушений, с указанием статей, частей и пунктов правовых актов, требования которых нарушены;
- оценку ущерба;
- требования об устранении выявленных нарушений;
- срок выполнения представления.

При проведении КМ должны быть получены достаточные надлежащие надежные доказательства, подтверждающие выводы, сделанные по результатам этого мероприятия.

Доказательства представляют собой достаточные фактические данные и достоверную информацию, которые подтверждают наличие выявленных нарушений и недостатков в формировании и использовании государственных средств и деятельности объектов КМ.

К доказательствам относятся первичные учетные документы, регистры бухгалтерского учета, бюджетная, статистическая и иная отчетность, результаты процедур контроля, проведенных в ходе КМ, заключения экспертов, письменные заявления должностных лиц объектов финансового контроля, а также документы и сведения, полученные из других достоверных источников.

Требования к доказательствам:

1. Достаточность. Доказательства считаются достаточными, если для подтверждения выводов, сделанных по результатам КМ, не требуются дополнительные доказательства. Достаточность представляет собой количественную меру доказательств.

2. Достоверность.

3. Отнесенность к делу.

4. Надежность. Доказательства считаются надежными, если они обеспечивают высокую степень уверенности в выводах, сделанных по результатам КМ.

Надежность доказательств зависит от их источника (внутренний, внешний) и от их формы (документальная, устная, визуальная):

- доказательства, полученные из внешних источников (от третьих лиц), более надежны, чем доказательства, полученные из внутренних источников;
- надежность доказательств, полученных из внутренних источников, тем выше, чем эффективнее системы бюджетного (бухгалтерского) учета и внутреннего контроля объекта финансового контроля;
- доказательства, полученные непосредственно работником финансового контроля, более надежны, чем доказательства, полученные от объекта финансового контроля;

– доказательства в документальной форме и письменные заявления более надежны, чем доказательства и заявления в устной форме;

– устные и письменные заявления руководства объекта финансового контроля не являются заменой достаточных надлежащих надежных доказательств.

Доказательства более надежны, если они получены из разных источников, имеют разное содержание и при этом не противоречат друг другу.

Если доказательства, полученные из одного источника, не соответствуют доказательствам, полученным из другого источника, должны быть определены дополнительные процедуры контроля, необходимые для выяснения причин такого несоответствия.

Доказательства получают путем проведения инспектирования, наблюдения, запроса, подтверждения, пересчета, аналитических процедур.

1. Инспектирование – изучение записей, документов и (или) материальных активов.

2. Наблюдение – отслеживание процесса или процедуры, выполняемой другими лицами (например, наблюдение за пересчетом материальных запасов, осуществляемым сотрудниками объекта финансового контроля, наблюдение за процедурами внутреннего контроля, по которым не остается документальных свидетельств).

3. Запрос – поиск информации у осведомленных лиц в пределах или за пределами объекта финансового контроля. При проведении КМ допустимы письменные запросы, адресованные третьим лицам, а также неформальные устные запросы, адресованные работникам объекта финансового контроля.

4. Подтверждение – ответ на запрос информации, содержащейся в документах бюджетного (бухгалтерского) учета (например, подтверждение наличия и величины дебиторской задолженности, полученное непосредственно у дебитора).

5. Пересчет – проверка точности арифметических расчетов, произведенных объектом финансового контроля, либо выполнение работником финансового контроля расчетов самостоятельно.

6. Аналитические процедуры – анализ и оценка полученной информации, исследование важнейших финансовых и экономических показателей объекта контроля с целью выявления необычных и (или) неправильно отраженных в бюджетном (бухгалтерском) учете хозяйственных операций и их причин.

Проведение КМ подлежит документированию.

Рабочая документация (рабочие документы), т. е. документы и иные материалы, подготавливаемые либо получаемые в связи с проведением КМ:

- документы, отражающие подготовку КМ, включая его программу;
- сведения о характере, сроках, объеме КМ и результатах его выполнения;
- документы о выполнении отдельных процедур контроля с указанием исполнителей и времени выполнения;
- копии договоров, соглашений, протоколов, первичной учетной документации, документов бюджетного (бухгалтерского) учета, бюджетной отчетности, иных необходимых документов;

- письменные заявления, полученные от должностных лиц и иных работников объектов финансового контроля;
- копии обращений, направленные другим органам финансового контроля, экспертам, третьим лицам и полученные от них сведения;
- копии финансово-хозяйственных документов объекта финансового контроля, подтверждающие выявленные нарушения;
- акты КМ, иная отчетность по результатам проведенного КМ;
- документы, подтверждающие, что работа, выполненная работником финансового контроля, осуществлялась под контролем более опытных работников финансового контроля.

Рабочая документация, а также документы, оформляющие результаты КМ, комплектуются, учитываются и хранятся в установленном порядке осуществления субъектом финансового контроля контрольной деятельности.

Результаты контрольного мероприятия подлежат оформлению в письменном виде актом (рис. 3.3).

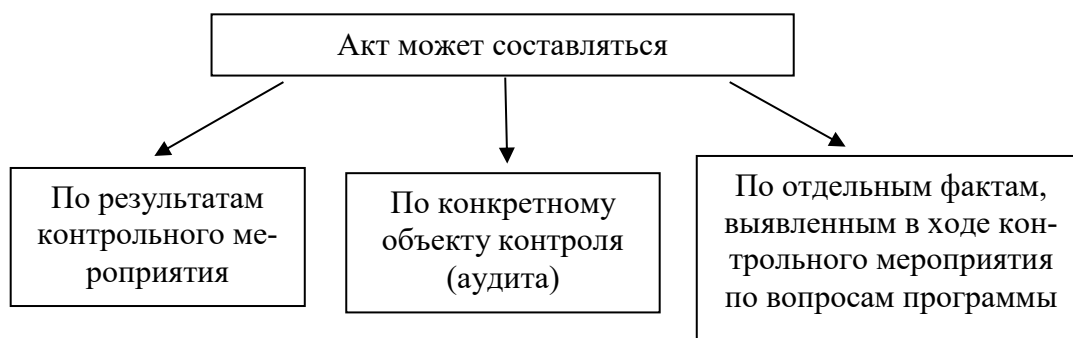


Рис. 3.3. Случаи составления актов

По фактам, выявленным в ходе КМ, могут оформляться следующие виды актов:

- акт по фактам создания препятствий инспекторам и иным сотрудникам аппарата СП для проведения КМ;
- акт по фактам выявленных на объекте КМ нарушений, требующих принятия незамедлительных мер по их устранению и безотлагательного пресечения противоправных действий;
- акт по факту опечатывания касс, кассовых или служебных помещений, складов и архивов на объекте КМ;
- акт изъятия документов объекта КМ.

При выявлении нарушений, требующих незамедлительного устранения и безотлагательного пресечения, акт составляется незамедлительно в двух экземплярах.

Инспекторы (аудиторы) СП РФ требуют от руководителя (иных должностных лиц) объекта контроля письменных объяснений по выявленным нарушениям. Кроме того, информация о выявленных нарушениях доводится до руководителя КМ, а также до начальника соответствующей инспекции и департамента СП РФ.

Акт по результатам КМ состоит из двух основных частей.

В общей части указываются:

- основание проведения КМ;
- предмет КМ;
- проверяемый период деятельности объекта КМ;
- перечень вопросов КМ;
- срок проведения КМ в отношении объекта КМ;
- краткая характеристика объекта КМ (при необходимости), объем которой не должен превышать 2–3 страниц печатного текста.

Во второй части указываются результаты контрольных действий по каждому вопросу программы (рабочего плана) проведения КМ:

1. Все выявленные нарушения с указанием пункта, статьи соответствующего нормативного документа (например, БК РФ). Описание нарушений должно строго соответствовать *Классификатору нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного аудита (контроля)*, утвержденного протоколом № 2 – Советом контрольно-счетных органов Коллегии СП от 18 декабря 2014 г.

2. Ссылки на первичные документы, являющиеся доказательствами.

Результаты КМ, излагаемые в акте, должны подтверждаться достаточными надлежащими надежными доказательствами (основополагающая часть акта – это доказательства).

В акте при описании каждого нарушения, выявленного в ходе КМ, должны быть указаны: положения законодательных и нормативных правовых актов, которые были нарушены; период, к которому относится выявленное нарушение; в чем выразилось нарушение; документально подтвержденная сумма нарушения; должностное, материально ответственное или иное лицо объекта финансового контроля, допустившее нарушение.

При выявлении в ходе КМ нарушений и недостатков, а также причиненного ущерба государству данные факты отражаются в акте с указанием:

- наименования правового акта, его подпункта, пункта, части, статьи, требования которых нарушены;
- сумм выявленных нарушений, при этом суммы указываются отдельно по годам (бюджетным периодам), в которых допущены нарушения, видам средств (средства бюджетные и внебюджетные, средства государственных внебюджетных фондов Российской Федерации), кодам бюджетной классификации Российской Федерации, а также по видам объектов государственной собственности и формам их использования;
- квалификации нарушения в соответствии с Классификатором нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного аудита (контроля);
- критериев оценки эффективности использования федеральных и иных ресурсов (в случае проведения АЭ или при выявлении фактов неэффективного использования федеральных и иных ресурсов);
- причин допущенных нарушений и недостатков, их последствий;
- размера выявленного и суммы возмещенного в ходе КМ ущерба государству;

- информации о выявленных нарушениях, которые могут содержать коррупционные риски;
- конкретных лиц, допустивших нарушения (при выявлении таковых лиц);
- принятых в период проведения КМ мер по устранению выявленных нарушений, недостатков и их результатов.

В акте не допускаются:

- предположения и сведения, не подтвержденные документами;
- морально-этическая оценка действий должностных, материально ответственных и иных лиц объекта финансового контроля;
- сообщение информации из материалов правоохранительных и иных контрольных и надзорных органов.

С актом должен быть ознакомлен руководитель объекта финансового контроля.

Акт представляется лицу, назначившему КМ, для рассмотрения и принятия соответствующих решений. Процедуры реализации КМ и сроки приведены (табл. 3.1).

Внесение каких-либо изменений в подписанный инспекторами СП РФ акт на основании замечаний руководителя (иных должностных лиц) объекта контроля и вновь представленных ими материалов не допускается.

По результатам проведенных контрольного или экспертно-аналитического мероприятий оформляются отчеты за подписью аудитора СП.

Таблица 3.1

Реализация результатов контрольного мероприятия, отраженных в акте

Процедуры реализации результатов контрольного мероприятия	Сроки
Акт по результатам контрольного мероприятия представляется руководителем данного мероприятия в Департамент управления делами Счетной палаты для регистрации	Не позднее трех рабочих дней после завершения контрольного мероприятия на объекте контроля
Ознакомление с актом руководителя (иных должностных лиц) объекта контроля / с актом большого объема и большой сложности	Не более одних суток / не более трех суток
В случае несогласия руководителя (иных должностных лиц) объекта контроля с фактами, изложенными в акте: – акт подписывается руководителем (иными должностными лицами) объекта контроля с указанием наличия возражений; – формулируются возражения, которые направляются в Счетную палату	Не более пяти рабочих дней после представления акта для ознакомления
Член Коллегии Счетной палаты, ответственный за проведение контрольного мероприятия, готовит заключение на представленные возражения	В течение пяти рабочих дней с даты поступления возражений
В случае, если руководитель или иные должностные лица объекта контроля отказываются подписать акт, в акте делается специальная запись об этом	Обязательно указываются дата, свидетели, время и обстоятельства получения отказа

Отчет в отличие от акта должен содержать выводы, предложения и рекомендации. Отчет содержит *результаты КМ, которые формируются по каждой цели КМ в разрезе вопросов программы проведения КМ* на основе анализа и обобщения доказательств, зафиксированных в актах и рабочей документации.

Выводы по каждой цели КМ должны содержать:

- характеристику выявленных нарушений в сфере предмета КМ;
- характеристику недостатков в нормативно-правовом регулировании в сфере предмета КМ или в деятельности объекта КМ;
- причины возникновения выявленных нарушений и недостатков и последствия, которые они влекут или могут повлечь за собой;
- список ответственных должностных лиц, нарушивших (допустивших нарушения) требования правовых актов;
- оценку размера ущерба (при его наличии), причиненного государству.

Отчет имеет следующую структуру:

- основание проведения КМ;
- предмет КМ;
- цели КМ в разрезе вопросов программы проведения КМ;
- перечень объектов КМ;
- сроки проведения КМ в отношении объектов КМ;
- проверяемый период деятельности объектов КМ;
- краткая характеристика сферы предмета КМ (при необходимости);
- результаты КМ по каждой цели;
- критерии оценки эффективности использования бюджетных средств;
- наличие замечаний, поступивших от ответственных должностных лиц объектов КМ на акты;
- выводы по каждой цели;
- предложения (рекомендации);
- приложения, включая таблицу «Карта итогов контрольного мероприятия».

Документы, оформляемые по результатам КМ:

1. Представление СП, если выявлены бюджетные нарушения, нарушения в хозяйственной и коммерческой деятельности либо создавались препятствия проверяющим во время КМ.

2. Предписания СП, если не выполнены (или не выполнены в срок) требования представления (срок выполнения представления СП – 30 календарных дней со дня его вынесения).

3. Уведомление СП о применении бюджетных мер принуждения, если нарушены положения ст. 306.4–306.7 БК РФ.

4. Информационное письмо, если нужно поставить в известность органы исполнительной власти (учреждения) о недостатках в их деятельности.

5. Обращение СП в правоохранительные органы, если в ходе КМ выявлены данные, указывающие на признаки составов преступлений.

В соответствии с Законом № 6-ФЗ (ст. 16) КСО субъектов РФ выписывают:

1. Представление по результатам проведенных КМ для принятия мер по устранению выявленных нарушений и недостатков, предотвращению нанесения материального ущерба субъекту РФ (муниципальному образованию) или возмещению причиненного вреда, а также с целью привлечения к ответственности должностных лиц, виновных в допущенных нарушениях, а также принятия мер по пресечению, устранению и предупреждению нарушений.

2. Предписание в случаях выявления нарушений, требующих безотлагательных мер по их пресечению и предупреждению, воспрепятствования проведению должностными лицами контрольно-счетных органов КМ.

В случае невыполнения или ненадлежащего выполнения предписаний СП член Коллегии СП вносит на ее рассмотрение вопрос о направлении в Государственную Думу *предложения о приостановлении всех видов финансовых платежей и расчетных операций по счетам объектов аудита (контроля)* (ст. 40 Регламента СП).

Постановление Коллегии с приложением копии постановления Государственной Думы направляется руководителю объекта аудита (контроля), в Федеральное казначейство, кредитные организации, в которых имеются счета объекта аудита (контроля), а также в случае необходимости в ЦБ РФ (ст. 41 Регламента СП).

При выполнении руководителями объектов аудита (контроля) требований, содержащихся в предписании СП, член Коллегии вносит на ее рассмотрение письменное мотивированное предложение о прекращении приостановления всех видов финансовых платежей и расчетных операций по счетам объектов аудита (ст. 42 Регламента СП).

Если данное решение принято, то объект контроля (аудита), Федеральное казначейство и ЦБ РФ ставятся в известность.

3.3. Аудит эффективности

Актуальным и значимым видом деятельности СП сегодня является АЭ, который представляет собой вид внешнего государственного аудита (контроля) и применяется в целях определения эффективности использования федеральных и иных ресурсов, полученных объектами аудита (контроля) для достижения запланированных целей, решения поставленных задач социально-экономического развития Российской Федерации и осуществления возложенных на СП функций.

Нормативно-правовые акты, регламентирующие проведение АЭ:

- СГА 104 «Аудит эффективности»;
- СГА 301 «Аудит государственных программ РФ»;
- СГА 302 «Аудит в сфере закупок товаров, работ, услуг, осуществляемых объектами аудита (контроля)»;
- СГА 310 «Оценка федеральных инновационных проектов»;
- Методические рекомендации по выбору критериев оценки эффективности, утвержденные протоколом Коллегии СП № 52К(689) от 2 ноября 2009 г.

– СГА 311 «Проверка и анализ эффективности внутреннего финансового аудита»;

– СГА 106 «Контроль реализации результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий».

Основными задачами АЭ являются:

– определение или оценка эффективности использования федеральных и иных ресурсов;

– повышение эффективности использования федеральных и иных ресурсов на основе подготовленных по результатам АЭ рекомендаций и их внедрения в деятельность объектов аудита (контроля);

– информирование пользователей информации о результатах АЭ о том, насколько результаты использования федеральных и иных ресурсов обеспечивают удовлетворение общественных потребностей.

Эффективность использования государственных средств (в соответствии с СГА 104) рассматривается в трех аспектах: экономность, результативность и продуктивность (рис. 3.4).

1. *Экономность* – наилучшее соотношение между результатами и ресурсами бюджета, затраченными на достижение этих результатов.

Определение экономичности использования государственных средств проверяемым объектом осуществляется *посредством проверки и анализа источников и способов приобретения необходимых ресурсов* (например, проведение конкурсов). Проводится сравнение затраченных объектом проверки средств на приобретение ресурсов с аналогичными показателями предыдущего периода или с показателями других организаций.

Для оценки экономичности использования государственных средств необходимо установить, имелись ли у объекта проверки возможности приобретения ресурсов наиболее экономным способом и их более рационального использования для того, чтобы достичь поставленных целей на основе использования меньшего объема государственных средств или получить более высокие результаты деятельности при заданном объеме средств.

В экономике соотношение между затраченными ресурсами и результатами их использования отражают два показателя: ресурсоемкость (Re) и ресурсоотдача (Ro).

Ресурсоемкость показывает сколько рублей и копеек ресурсов было затрачено для получения 1 руб. результатов:

$$(Re) = R/Q,$$

где R – ресурсы, Q – результаты.

Ресурсоотдача показывает сколько рублей и копеек получено с 1 руб. затрат:

$$Ro = Q/R.$$

Например, социально-значимый эффект от строительства центра реабилитации инвалидов оценивается в 585 млн руб., затрачено на строительство центра – 688 млн руб. Получается, что $Re = 585/688 = 0,85$ руб., а $Ro = 688/585 = 1,18$ руб.

Если были бы получены обратные показатели ресурсоемкости и ресурсоотдачи, то экономичность в этом случае расценивалась бы как низкая.



Рис.3.4. Аспекты эффективности использования бюджетных средств

Показатель ресурсоемкости целесообразно рассчитывать при определении экономности. Ресурсоотдача же характеризует второй аспект эффективности использования государственных средств – продуктивность.

2. *Результативность* характеризуется степенью достижения запланированных результатов (%) и определением экономической результативности и социально-экономического эффекта.

Результативность оценивается с помощью метода сравнения достигнутых и запланированных экономических результатов – объемы произведенной продукции, количество оказанных услуг, количество людей, получивших государственные услуги.

Социально-экономический эффект показывает, как экономические результаты использования государственных средств или деятельности проверяемых объектов оказали влияние на удовлетворение потребностей экономики, общества, какой-либо части населения или определенной группы людей, т. е. тех, в чьих интересах были использованы государственные средства.

В случаях, когда бюджетные средства израсходованы на оказание определенных услуг в полном объеме, результатом бюджетных расходов будет наличие данных услуг в запланированном количестве и требуемого качества. Однако, если эти услуги не обеспечивают удовлетворение потребностей тех, для кого они предназначены, социально-экономический эффект оценивается как весьма низкий. Например, из бюджета были выделены средства на строительство специальных учебных заведений для получения профессионального образования инвалидов. Государственные средства были потрачены полностью, количество и качество запланированных объектов профессионального образования инвалидов соответствует запланированным параметрам. Однако указанное количество и ка-

чество специальных учебных заведений не в полном объеме удовлетворяет потребностям инвалидов в пределах конкретной территории в получении профессионального образования. При этом в целевой программе, в соответствии с которой производилось строительство указанных объектов, был критерий эффективности – количество специальных учебных заведений должно полностью обеспечивать потребности инвалидов конкретной территории на получение профессионального образования.

3. *Продуктивность* характеризует рациональность использования ресурсов:

$$П = V / \text{затраты на получение } V,$$

где V – объем произведенной продукции (товаров, работ, услуг).

Затраты – материальные, финансовые, трудовые и другие ресурсы.

Использование государственных средств объектом проверки может быть оценено как *продуктивное* в том случае, когда затраты ресурсов на единицу произведенной продукции и оказанной услуги или объем произведенной продукции и оказанной услуги на единицу затрат *будут равны или будут меньше соответствующих запланированных показателей*. Например, затраты фактические на 1 ед. продукции \leq затраты запланированные.

Для оценки продуктивности использования государственных средств должны применяться плановые и фактические результаты деятельности объекта проверки, выраженные в соответствующих количественных показателях, а также нормативы бюджетных расходов на оказание государственных услуг и другие нормативы, определяющие планируемые уровни затрат различных видов ресурсов.

Если такие нормативы отсутствуют, фактически полученные соотношения между затратами и результатами сравниваются с аналогичными соотношениями, достигнутыми объектом в предшествующий период, или же с соотношениями между затратами и результатами в других организациях или учреждениях Российской Федерации, осуществляющих деятельность в проверяемой сфере использования государственных средств.

Отличия АЭ от финансового аудита:

1. Более сложная методология проведения АЭ. Чаше чем при финансовом аудите приходится прибегать к услугам компетентных экспертов.

2. В процессе АЭ используется значительный объем контрольных, аналитических и оценочных методов и процедур, собирается обширный объем информации и изучается большое количество документов и материалов для формирования доказательств, которые требуют значительных затрат времени, трудовых и финансовых ресурсов.

3. Особенностью осуществления АЭ является срок его проведения (в пределах 6–12 мес.), а также соотношение затрат времени между этапами, которое может варьироваться в каждом конкретном случае в зависимости от целей, характера предмета, объектов и масштаба проведения АЭ.

Этапы АЭ.

1. Подготовка к проведению АЭ:

– предварительное изучение предмета и объекта аудита;

- определение целей;
- формулирование вопросов;
- *выбор критериев оценки эффективности (КОЭ);*
- *определение способов проведения АЭ;*
- утверждение программы.

2. Проведение АЭ – проверка и анализ:

- организации и процессов использования государственных средств;
- результатов использования государственных средств;
- отдельных аспектов использования государственных средств в деятельности объекта аудита.

3. Оформление результатов АЭ – составление отчета с рекомендациями по повышению эффективности использования государственных средств.

Ключевой процедурой подготовительного этапа АЭ является *выбор КОЭ*.

КОЭ использования федеральных и иных ресурсов представляют собой качественные и количественные характеристики организации деятельности, процессов по осуществлению деятельности, результатов использования государственных средств и деятельности объекта АЭ по использованию указанных результатов.

КОЭ показывают, какими должны быть организация деятельности ОАЭ и процессы по осуществлению этой деятельности, какие результаты являются свидетельством эффективного использования бюджетных средств и как должна быть организована деятельность объекта АЭ по использованию этих результатов.

Источники КОЭ:

- результаты работы объекта аудита в предшествующие периоды или других организаций, которые осуществляют подобную деятельность;
- нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность объекта аудита – нормативы, стандарты.

Для того чтобы выбранные критерии служили основой результатов АЭ, необходимо провести обсуждение перечня выбранных критериев. Желательно согласовать перечень критериев с руководством объекта аудита. Необходимо учитывать, что если КОЭ не будут восприняты объектом аудита, то затем будут оспариваться и результаты КМ, проведенного в рамках АЭ.

СГА 104 устанавливает следующие требования, предъявляемые к КОЭ использования государственных средств:

1. Объективность, т. е. всесторонний охват проверяемой сферы использования государственных средств и специфики деятельности объекта аудита, а также рисков неэффективности использования государственных средств.

Например, в социальной сфере (образование, здравоохранение) некорректно устанавливать в качестве критерия эффективности *объем доходов от предоставления платных услуг*, поскольку цель создания учреждений образования, здравоохранения – это не получение прибыли, а получение социально-значимого эффекта. Поэтому, в здравоохранении критерием эффективности является снижение смертности (прежде всего от сердечно-сосудистых заболеваний

на 20 %), увеличение ежегодной диспансеризации населения до 50 % и более всех жителей территории, прирост рождаемости на 10–20 % ежегодно.

2. Четкость формулировки (конкретность) – критерий эффективности не должен быть двусмысленным, неконкретным. Выбранные критерии не должны подвергаться различным интерпретациям ни со стороны проверяющих или проверяемых, ни со стороны будущих пользователей отчета о результатах данного АЭ.

Этим правилам не соответствуют, например, КОЭ использования государственных средств в рамках проекта «Образование», в котором могут быть установлены, в частности, следующие КОЭ деятельности объектов проверки:

- увеличение доли учащихся, получивших образование с использованием информационных технологий;

- увеличение количества образовательных учреждений, активно реализующих инновационные образовательные программы;

- увеличение доли педагогических работников, реализующих инновационные педагогические технологии и авторские программы;

- уменьшение доли учащихся с асоциальным поведением.

Приведенные формулировки не могут служить критериями, поскольку не содержат конкретных значений того, что должно быть достигнуто в результате реализации проекта «Образование».

Увеличение или уменьшение доли (количества) – это относительные понятия, которые характеризуют возможные результаты бюджетных расходов. Однако сами по себе они не могут определять, эффективно ли в данных случаях использованы бюджетные средства.

Предположим, что по результатам проверки установлено уменьшение доли учащихся с асоциальным поведением на 0,8 %. Означает ли это, что государственные средства использованы эффективно? Для ответа на данный вопрос необходимо выяснить, на сколько процентов планировалось снизить долю учащихся асоциального поведения, а затем использовать значение данного показателя в качестве критерия для оценки эффективности.

3. Сравнимость критериев эффективности состоит в том, чтобы они увязывались с КОЭ, использованными при проведении аналогичного АЭ в данной сфере использования государственных средств или на подобных объектах, а также сами могли применяться при проведении аналогичного АЭ.

Например, во всех средних школах критерием оценки эффективности может быть:

- 100 %-ная сдача ЕГЭ (ГИА) не ниже установленного минимального порога баллов;

- количество ежегодно проведенных олимпиад по одному предмету – не менее трех;

- уровень заработной платы преподавателя – не ниже средней по региону.

4. Достаточность – количество выбранных КОЭ использования государственных средств (К) должно соответствовать количеству целей и вопросов (В), установленных в программе КМ по АЭ (рис. 3.5).

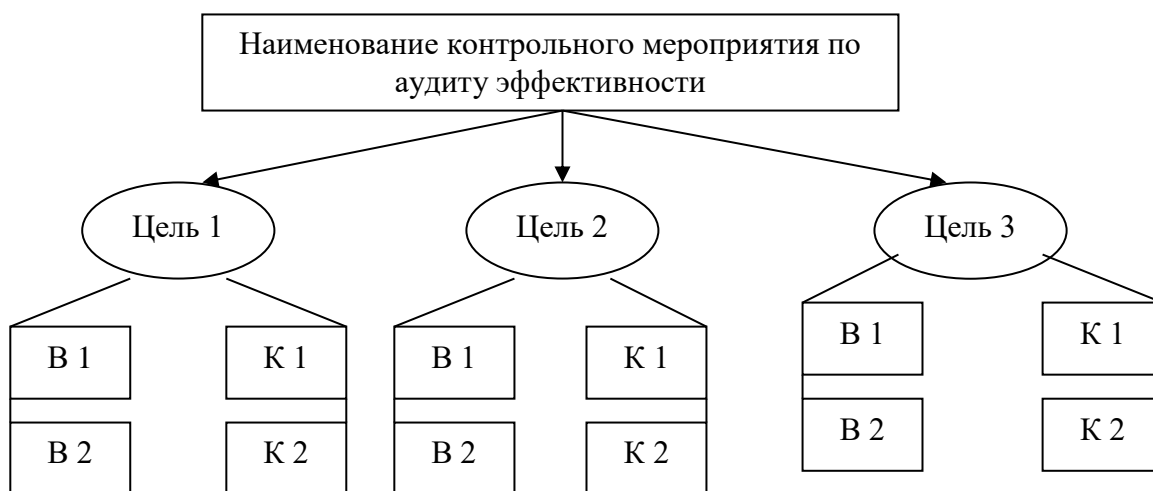


Рис. 3.5. Взаимосвязь между целями, вопросами и критериями аудита эффективности

Виды критериев очень различаются в зависимости от предмета и объекта АЭ. Например, одним из критериев АЭ может быть упущенная выгода. Если главный распорядитель бюджетных средств располагает имуществом, которое не используется, но при этом может быть сдано в аренду. Речь идет об упущенной выгоде, о неэффективном использовании государственной собственности. Например, если министерство (ведомство) имеет квартиру для служебных целей (для дипломатических целей, для приема делегаций) и при этом служебная квартира простаивает в период отсутствия делегаций, то имеет место упущенная выгода. Поскольку в период отсутствия делегаций квартиру возможно сдавать в аренду, получая дополнительный неналоговый доход в бюджет.

Содержание критериев зависит также от того, какой из аспектов эффективности оценивается: экономичность, продуктивность, результативность.

Если оценивается *экономичность* использования государственных средств, то КОЭ могут быть:

- цена государственного контракта (первоначальная, средняя, фактическая);
- количество государственных контрактов с одним поставщиком;
- стоимость проектно-сметных работ.

Экономия может возникнуть, если главный распорядитель бюджетных средств производит строительство нескольких однотипных объектов (детских садов, школ, домов культуры). При этом использует одну и ту же проектно-сметную документацию, т. е. экономит на разработке проектно-сметной документации.

Поскольку *продуктивность* использования государственных средств характеризует затраты бюджета на оказание единицы государственной услуги, то при оценивании продуктивности использования государственных средств, КОЭ могут быть:

- затраты на оформление документа установленного образца (например, затраты на оформление загранпаспорта с использованием сайта электронных государственных услуг будут меньше, чем та же самая услуга без использования

сайта, поскольку затраты рабочего времени государственного служащего, занимающегося оформлением загранпаспорта с личным приемом гражданина, будут больше);

– затраты на содержание одного койко-места в день в лечебном учреждении.

Сегодня главные распорядители бюджетных средств, как администраторы бюджетных средств, ищут возможности сокращения расходов на оказание единицы государственной услуги (использование новых электронных технологий, специальных технических средств для диагностики и лечения и т. д.)

Если оценивается *результативность* использования государственных средств, то КОЭ – количественные, ими могут быть:

- количество врачебных посещений в день;
- количество выпускников вузов, трудоустроившихся по специальности;
- количество граждан, посетивших библиотеку или музей в год.

Для того чтобы оценка эффективности использования государственных средств была всесторонней необходимо использовать четыре группы критериев оценки эффективности использования государственных средств:

1. Количественные значения критериев, которые выражаются в натуральных и стоимостных показателях, характеризующих достигнутые результаты использования государственных средств или деятельности объекта АЭ. Например, для государственных корпораций и государственных компаний – объемы производства продукции и оказания услуг, себестоимость продукции и объем полученной прибыли; для казенных и бюджетных учреждений – количество выпускников школ и вузов, количество врачебных посещений в поликлинике, количество посещений музеев, библиотек, стадионов.

2. Качественные значения критериев, которые включают характеристики различных аспектов использования государственных средств или деятельности объектов АЭ. Например, построенные объекты должны обеспечивать требуемые бытовые условия; качество дорожного покрытия должно соответствовать строительным нормативам (СНИПАМ).

3. Относительные значения критериев, которые выражаются в соотношениях между различными результатами, достигнутыми в деятельности объектов АЭ, характеризующих их состояние и структуру.

Относительные значения критериев, как правило, устанавливаются в процентах. Например, доля выпускников вузов, получивших диплом с отличием; доля государственных служащих, имеющих ученую степень кандидата наук или магистра; уровень безработицы.

4. Динамические значения критериев, которые отражают изменения как количественных, так и относительных значений за определенные периоды времени. Например, темпы роста (снижения) продукции и услуг, прибыли и доходности, рождаемости и смертности.

Важной особенностью АЭ является правильный выбор способов и методов проведения аудита.

Наиболее распространенный метод получения информации при проведении АЭ – *обследование*.

Под обследованием понимаются анализ и оценка состояния определенной сферы деятельности объекта контроля (имущественного, финансового), оперативное выявление положения дел по определенному вопросу.

Задачи проведения обследования:

- диагностика финансового состояния объекта контроля;
- анализ исполнения бюджетных назначений, в том числе в рамках реализации государственного (муниципального) задания;
- анализ использования государственных субсидий;
- анализ соблюдения инструкций, нормативов, лимитов.

При указанном методе источниками первичной информации могут быть фактические данные, полученные из нескольких различных источников, имеющих непосредственное отношение к предмету или деятельности объекта АЭ.

При решении вопроса о проведении обследования в рамках АЭ следует учитывать:

- насколько данные, полученные в результате обследования, могут быть использованы для соответствующих выводов по рассматриваемой проблеме;
- наличие уже существующей информации по данной проблеме в других организациях, занимающихся сбором соответствующих данных и имеющих результаты проведенных обследований, которые касаются предмета АЭ;
- возможность осуществления такой выборки респондентов, которая позволит сделать обобщенные выводы относительно всей изучаемой проблемы;
- наличие ресурсов, необходимых для проведения обследования.

Обследование может проводиться непосредственно инспекторами или привлеченными специалистами. Должны быть подготовлены соответствующие формы и другие необходимые материалы, а также осуществлена обоснованная выборка объектов обследования. В рабочих документах необходимо четко описать методику, использованную в процессе обследования.

Основной этап АЭ:

1. Сбор фактических данных и информации.
2. Получение доказательств.

В АЭ доказательства представляют собой достаточные фактические данные и достоверную информацию, которые:

- подтверждают выявленные недостатки в организации, процессах и результатах использования федеральных и иных ресурсов, а также в деятельности объектов АЭ по их использованию;
- обосновывают заключения, выводы и рекомендации по результатам АЭ.

Доказательства используются для обоснования:

- соответствия или несоответствия организации, процессов и результатов использования федеральных и иных ресурсов, а также деятельности объектов АЭ по их использованию установленным КОЭ;
- недостатков и проблем в организации, процессах и результатах использования федеральных и иных ресурсов, а также в деятельности объектов АЭ по их использованию;
- заключений и выводов по результатам АЭ;
- выявленных возможностей совершенствования деятельности объектов

АЭ по использованию федеральных и иных ресурсов и повышению эффективности их использования, а также соответствующих рекомендаций.

В целях получения доказательств собранную в процессе АЭ информацию необходимо проанализировать с использованием следующих *методов изучения фактических данных и информации*: сравнение с эталоном; сравнительный анализ; факторный анализ; анализ данных, в том числе измерений, расчетов; анализ финансовых и экономических показателей деятельности объекта АЭ.

Если организация, процессы и фактические результаты использования федеральных и иных ресурсов в проверяемой сфере и деятельность объектов АЭ по их использованию соответствуют установленным критериям, это может указывать на то, что *ресурсы используются с достаточной степенью эффективности*.

Их несоответствие свидетельствует о наличии недостатков и необходимости совершенствования организации, процессов использования федеральных и иных ресурсов, а также деятельности объектов АЭ по их использованию.

В случае выявления недостатков заключения должны содержать конкретные факты, свидетельствующие о неэффективном использовании объектами АЭ федеральных и иных ресурсов.

Заключительный этап аудита эффективности – оформление результатов и составление отчета.

Отчет по результатам АЭ *обязательно должен содержать рекомендации по повышению эффективности использования государственных средств. Рекомендации должны быть ясными, а их изложение – логичным и обоснованным.*

Содержание рекомендаций должно соответствовать поставленным целям АЭ и основываться на заключениях и выводах, сделанных по результатам АЭ.

Рекомендации необходимо формулировать таким образом, чтобы они были:

- обращены в адрес объектов АЭ, государственных органов, организаций и должностных лиц, в компетенцию и полномочия которых входит их выполнение;
- ориентированы на принятие объектами АЭ конкретных мер по устранению выявленных недостатков;
- направлены на устранение причин возникновения выявленных недостатков или проблем;
- направлены на получение результатов от их внедрения, которые можно оценить или измерить;
- экономически оправданными, т. е. расходы, связанные с их выполнением, не должны превышать достигаемый результат от их реализации;
- четкими и простыми по форме.

3.4. Стандарты контрольно-счетных органов Российской Федерации

В соответствии со ст. 35 Закона № 41-ФЗ и Регламентом СП РФ самостоятельно разрабатывает и утверждает в установленном порядке стандарты СП – внутренние нормативные документы, определяющие характеристики, правила и процедуры планирования, организации и осуществления различных видов деятельности СП и (или) требования к их результатам.

Общие требования к стандартам внешнего государственного и муниципального контроля для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий КСО субъектов Российской Федерации и муниципальных образований утверждены Коллегией СП РФ (протокол от 17 октября 2014 г. № 993).

Стандарты СП являются обязательными для исполнения всеми должностными лицами и иными сотрудниками СП.

Назначение стандартов внешнего государственного и муниципального финансового контроля состоит в следующем:

1. Унификация подходов КСО к разработке стандартов, к подготовке, проведению контрольных и экспертно-аналитических мероприятий и оформлению их результатов. Поскольку функционирование КСО базируется на принципах бюджетного федерализма, то в КСО отсутствует вертикальная структура власти. Необходимость обеспечить соблюдение общих принципов внешнего государственного и муниципального финансового контроля требует разработки общих требований к стандартам КСО.

2. Внедрение в практику КСО научных достижений и новых технологий в целях уменьшения трудоемкости контрольных процедур.

3. Снижение рисков контроля.

Структура стандарта не является произвольной. Стандарт обязательно должен содержать:

– перечень правовых актов, являющихся основанием для разработки стандарта и нормативных правовых актов, которыми сотрудник КСО должен руководствоваться при выполнении стандарта;

– описание назначения стандарта, его целей и задач, конкретных проблем, решение которых обеспечивается его применением;

– описание сферы применения стандарта – общая характеристика деятельности КСО, которую регулирует стандарт (объект стандартизации), указание при необходимости категорий работников КСО, которые должны руководствоваться стандартом;

– особенности применения стандарта (при необходимости) – перечень случаев и условий, при которых стандарт не должен применяться либо применение стандарта является приоритетным по сравнению с другими стандартами;

– определение основных терминов и понятий (при необходимости) – перечень терминов и понятий, используемых в стандарте, с их определениями либо указание на другие документы, устанавливающие определения используемых в стандарте терминов и понятий;

– общие принципы и подходы к осуществлению соответствующей деятельности;

– необходимые этапы и процедуры осуществления соответствующей деятельности;

– состав и содержание формируемых в ходе осуществления соответствующей деятельности документов.

Стандарты КСО подразделяются на две группы.

1. «Общие стандарты», которые определяют общие требования, характеристики, правила и процедуры проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий как форм осуществления контрольной и экспертно-аналитической деятельности.

2. «Специализированные стандарты», которые должны определять порядок проведения совместных и параллельных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, дополнять или раскрывать отдельные положения общих стандартов для регулирования отдельных вопросов осуществления контрольной, экспертно-аналитической и иных видов деятельности КСО.

Стандарт подлежит признанию утратившим силу в случаях, если:

– стандарт не соответствует вновь принятым законодательным и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, при этом объем изменений, подлежащих внесению в стандарт в связи с этим, превышает 50 % текста и (или) существенно изменяет его структуру;

– взамен действующего стандарта утвержден новый стандарт;

– положения стандарта включены в другой утвержденный стандарт;

– в иных обоснованных случаях.

Для проведения КМ, совместных с правоохранительными органами, КСО используется стандарт СОД 17.

Подготовка предложений правоохранительным и иным государственным органам о проведении КМ с их участием осуществляется при формировании плана работы СП на очередной год.

Направления деятельности, возглавляемые аудиторами СП, подготавливают предложения о проведении КМ с участием правоохранительных и иных государственных органов на очередной год и направляют их за подписью Председателя СП (в его отсутствие – заместителя Председателя СП) в адрес правоохранительных и иных государственных органов.

При получении от правоохранительных и иных государственных органов до 1 ноября года, предшествующего планируемому, положительного ответа аудитор СП вносит предложение о проведении КМ в проект плана работы СП на очередной год в соответствии со стандартом СОД 12.

Аудиторы СП, получившие поручение о рассмотрении обращения, принимают одно из следующих решений:

– включить в проект плана работы СП на очередной год проведение КМ в соответствии с предложением правоохранительного и иного государственного органа;

– включить отдельные вопросы из предложения правоохранительного и иного государственного органа при проведении иных КМ, которые предусматриваются проектом плана работы СП на очередной год;

– отклонить предложение правоохранительного и иного государственного органа.

Если в ходе выполнения годового плана работы в СП поступило поручение или обращение, обязательное для включения в план работы СП, исполнение которого поручено одновременно правоохранительным и иным государственным

органам, Председатель СП (в его отсутствие – заместитель Председателя СП) поручает аудитору (аудиторам), к компетенции которого (которых) относятся вопросы обращения, подготовить предложения о возможности проведения КМ и представить их на рассмотрение Коллегии СП.

В адрес органа государственной власти, от которого поступило поручение, направляется информация о решении Коллегии СП о проведении контрольного мероприятия с участием правоохранительных и иных государственных органов в срок не более 14 календарных дней со дня рассмотрения вопроса на заседании Коллегии СП.

В адрес правоохранительного и иного государственного органа направляется обращение за подписью Председателя СП (в его отсутствие – заместителя Председателя СП) с предложением о принятии участия в КМ и предварительных сроках его проведения.

При получении от правоохранительного и иного государственного органа положительного ответа на обращение СП КМ в установленном порядке включается в план работы СП.

Для проведения КМ СП в срок не менее 14 календарных дней до начала мероприятия подписывает с одним или несколькими правоохранительными и иными государственными органами соответствующий *протокол*, в котором определяются:

- наименование КМ;
- предмет КМ;
- сроки проведения;
- лица, ответственные за проведение мероприятия;
- условия и вопросы участия каждой из сторон исходя из их функций и полномочий, определенных законодательством, соглашениями и договорами о сотрудничестве между СП и правоохранительными и иными государственными органами;
- порядок обмена информацией, оформления результатов контрольных действий, *в том числе форма, порядок подписания и согласования итоговых документов, составляющий служебную тайну*;
- порядок подготовки и принятия решений по результатам КМ;
- порядок и условия передачи итоговых документов.

Оформление протокола производится в соответствии с требованиями по защите информации, составляющей государственную, служебную и иную охраняемую законом тайну.

Подписание протокола сторонами осуществляется в установленном порядке, в том числе с применением электронной подписи.

При проведении КМ с участием правоохранительных или иных государственных органов Российской Федерации *руководство указанными мероприятиями осуществляется представителем СП.*

В процессе проведения КМ стороны осуществляют взаимодействие *путем проведения рабочих совещаний и консультаций, обмена документами и информацией, определенных протоколом.*

В случае возникновения между сторонами разногласий по вопросам организации, проведения и оформления результатов КМ стороны для их разрешения проводят переговоры и согласительные процедуры, определенные протоколом.

На заседание Коллегии СП при рассмотрении результатов КМ могут приглашаться руководители или уполномоченные ими должностные лица правоохранительных и иных государственных органов, участвующих в КМ, а также при необходимости руководители проверенных организаций (объектов контроля).

По решению Коллегии СП копии отчета о результатах КМ направляются в правоохранительный и иной государственный орган, принимавший участие в КМ.

Вопросы

1. Методические подходы государственного финансового контроля, осуществляемого СП РФ.
2. Планирование и организация КМ.
3. Проведение предварительного контроля.
4. Методика проведения оперативного (текущего) контроля.
5. Проведение последующего контроля.
6. Оформление и реализация результатов КМ.
7. Ревизия и тематическая проверка.
8. Аудит эффективности.

Тема 4. Государственный финансовый контроль, осуществляемый органами Федерального казначейства

4.1. Организация контрольно-ревизионной работы в органах Федерального казначейства

В соответствии с Постановлением Правительства РФ «О Федеральном казначействе» от 1 декабря 2004 г. № 703 (далее – Постановление № 703) первоочередной правоприменительной функцией Федерального казначейства является кассовое исполнение бюджетов бюджетной системы РФ. Однако выполнение указанной функции всегда сопровождается параллельным исполнением функции финансового контроля, в частности Постановлением № 703 за казначейством закреплены следующие функции:

– предварительный и текущий контроль за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета;

– контроль и надзор в финансово-бюджетной сфере (предварительный, текущий и последующий контроль);

– внешний контроль качества работы аудиторских организаций, определенных Федеральным законом «Об аудиторской деятельности» от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ.

Существенные изменения в контрольно-ревизионную деятельность Федерального казначейства были внесены в связи с Указом Президента РФ от 2 февраля 2016 г. № 41, в соответствии с которым Федеральная служба финансово-бюджетного надзора была упразднена, а полномочия по осуществлению контроля в финансово-бюджетной сфере переданы Федеральному казначейству.

Этот шаг можно расценивать не только как процедуру оптимизации численности сотрудников органов власти, но и как процесс совершенствования государственного финансового контроля. В отличие от Росфиннадзора органы казначейства являются владельцами и операторами информационных систем и подсистем, которые обеспечивают *полный доступ к единому счету бюджета, а также к системе счетов бюджетополучателей и администраторов доходов бюджетной системы всех уровней.*

Сосредоточение финансово-бюджетного контроля и надзора в органах Федерального казначейства позволяет внедрить в практику новый инструмент контроля – *мониторинг* – оперативный государственный финансовый контроль при минимуме финансовых и трудовых затрат. Это также связано с тем, что Федеральное казначейство располагает информационной системой и подсистемами, позволяющими осуществлять государственный финансовый мониторинг в онлайн-режиме.

В настоящее время операционный день работника казначейства схож с операционным днем работника банка. Существует жесткий регламент обработки всех платежных документов, поступивших в органы Федерального казначейства.

Например, работники отдела расходов и отдела кассового обслуживания местных бюджетов Управления Федерального казначейства по Иркутской области на основании соглашения с территориальным подразделением ЦБ РФ и Минфином Иркутской области обязан:

- до 10.00 обработать Сводную заявку на кассовый расход Минфина Иркутской области (поскольку у Минфина Иркутской области собственное казначейство, то Федеральное казначейство обрабатывает только Сводные заявки);
- до 11.00 обработать заявки на кассовые расходы (ЗКР) всех бюджетополучателей средств из федерального и других бюджетов, в том числе автономных учреждений, лицевые счета которым открыты в Федеральном казначействе;
- до 12.00 – отправить выписки из лицевых счетов клиентов за предыдущий операционный день с подтверждением кассового исполнения их расходов;
- до 13.00 – передать обработанные ЗКР в операционный отдел для формирования Сводной ЗКР для отправки в ЦБ РФ.

Органы Федерального казначейства осуществляют кассовое исполнение бюджетов бюджетной системы РФ как по доходам, так и по расходам. Однако, если сравнивать область охвата казначейским контролем в сфере доходов и в сфере расходов бюджетов всех уровней, то радиус охвата казначейским контролем в области расходования бюджетных средств намного шире, чем при зачислении доходов на счета бюджета.

Это связано с тем, что основные контрольные функции за своевременностью и полнотой перечисления налогоплательщиками налогов и сборов в бюджеты всех уровней и внебюджетные фонды осуществляют органы Федеральной налоговой службы.

Контроль казначейства в сфере администрирования доходов бюджетов бюджетной системы РФ сводится к взаимодействию с ЦБ РФ и банковской системой в целом, а также к проверкам банковских учреждений на предмет своевременности исполнения платежных документов налогоплательщиков на перечисление налогов и других обязательных платежей.

Что касается расходования бюджетных средств, то здесь казначейский контроль проводится на всех стадиях исполнения бюджета по расходам.

В соответствии со ст. 219 БК РФ выделяют четыре стадии исполнения бюджета по расходам:

1. Принятие и учет бюджетных и денежных обязательств.

Получатель бюджетных средств принимает бюджетные обязательства путем заключения государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров с физическими и юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями или в соответствии с законом, иным правовым актом, соглашением.

2. Подтверждение денежных обязательств.

Получатель бюджетных средств подтверждает обязанность оплатить за счет средств бюджета денежные обязательства в соответствии с платежными и иными документами, необходимыми для санкционирования их оплаты, а в случаях, связанных с выполнением оперативно-розыскных мероприятий и осуществлением мер безопасности в отношении потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, в соответствии с платежными документами.

3. Санкционирование оплаты денежных обязательств.

4. Подтверждение исполнения денежных обязательств осуществляется на основании платежных документов, подтверждающих списание денежных средств с единого счета бюджета в пользу физических или юридических лиц, бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, субъектов международного права, а также проверки иных документов, подтверждающих проведение неденежных операций по исполнению денежных обязательств получателей бюджетных средств.

Таким образом, в сфере расходования бюджетных средств органы Федерального казначейства осуществляют все виды финансового контроля, т. е. *предварительный, текущий и последующий контроль*.

Предварительный контроль проводится на первой стадии исполнения бюджета по расходам – на стадии принятия бюджетополучателями бюджетных обязательств, т. е. в момент заключения государственных контрактов.

С 2013 г. эта процедура называется «санкционирование». До 2013 г. санкционированием считалось «совершение разрешительной надписи (акцепта) на платежном документе бюджетополучателя (ЗКР или платежных поручений

(ПП) после проверки наличия документов, предусмотренных порядком санкционирования оплаты денежных обязательств, установленным финансовым органом (органом управления государственным внебюджетным фондом)».

После внесения изменений в БК РФ 23 июля 2013 г. (№ 252-ФЗ), для санкционирования оплаты денежных обязательств по государственным (муниципальным) контрактам дополнительно осуществляется проверка на соответствие сведений о государственном (муниципальном) контракте в реестре контрактов (ведение которого осуществляет Федеральное казначейство), и сведений о принятом на учет бюджетном обязательстве по указанному государственному (муниципальному) контракту.

Текущий контроль Федерального казначейства осуществляется также на стадии санкционирования, только в момент передачи разрешенных к оплате платежных документов бюджетополучателей из «отдела расходов» в «операционный отдел», который формирует ежедневный перечень платежных документов для отправки в ЦБ для списания средств с лицевых счетов бюджетополучателей.

Оплата бюджетных обязательств бюджетополучателей производится в пределах доведенных до получателя бюджетных средств лимитов бюджетных обязательств (за исключением денежных обязательств по публичным нормативным обязательствам³).

Оплата денежных обязательств по публичным нормативным обязательствам может осуществляться в пределах доведенных до получателя бюджетных средств бюджетных ассигнований.

Последующий контроль за целевым использованием бюджетных средств осуществляется контрольно-ревизионными управлениями (КРУ) и отделами органов Федерального казначейства.

С момента делегирования Федеральному казначейству контрольных полномочий Росфиннадзора сфера последующего контроля, проводимого казначейством, существенно расширилась. Нагрузка на ревизоров Федерального казначейства стала существенно выше с учетом поручений о проведении внеплановых проверок.

Деятельность КРУ и контрольно-ревизионных отделов (КРО) регламентирована Положением об управлении или отделе. К полномочиям КРУ и КРО относятся:

- плановые и внеплановые ревизии, обследования и проверки, в том числе камеральные, выездные и встречные на предмет соблюдения объектами контроля бюджетного законодательства Российской Федерации;
- контроль за соблюдением бюджетного законодательства Российской Федерации получателями гарантий Правительства Российской Федерации, бюджетных кредитов, бюджетных ссуд, бюджетных инвестиций, субсидий из федерального бюджета;

³ Публичные нормативные обязательства – это публичные обязательства перед физическим лицом, подлежащие исполнению в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере или имеющие порядок индексации (пенсии, стипендии, пособия, за исключением оплаты труда государственных служащих, военнослужащих и работников казенных и бюджетных учреждений).

– контроль за использованием средств, выделенных из резервных фондов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации, муниципальных образованиях, подведомственных им организациях;

– контроль в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с п. 4–7 ч. 8 ст. 99 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ;

– контроль за использованием средств Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, направленных на доленое финансирование капитального ремонта многоквартирных домов, переселения граждан из аварийного жилищного фонда и модернизации системы коммунальной инфраструктуры;

– направление объекту контроля обязательных для рассмотрения представлений и(или) обязательных для исполнения предписаний по устранению выявленных нарушений;

– контроль за своевременностью и полнотой устранения объектами контроля нарушений бюджетного законодательства Российской Федерации и (или) возмещения причиненного такими нарушениями ущерба Российской Федерации в установленной сфере деятельности, в том числе проведение проверки устранения выявленных нарушений;

– направление в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации уведомлений о применении бюджетных мер принуждения.

В связи с тем, что сфера последующего контроля с 2016 г. существенно расширилась, в ст. 269.2 БК РФ были внесены дополнения (Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 345-ФЗ), в соответствии с которыми порядок осуществления полномочий органами внутреннего государственного финансового контроля определяется не только федеральными законами и нормативными правовыми актами Правительства РФ, но и стандартами осуществления внутреннего ГФК.

В рамках проводимой реформы государственного финансового контроля в 2020 г. были приняты шесть федеральных стандартов внутреннего контроля, осуществляемого органами Федерального казначейства:

1. Постановление Правительства РФ «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» от 6 февраля 2020 г. № 100 (Федеральный стандарт № 100).

2. Постановление Правительства РФ «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Планирование проверок, ревизий и обследований» от 27 февраля 2020 г. № 208 (Федеральный стандарт № 208).

3. Постановление Правительства РФ «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля

«Реализация результатов проверок, ревизий и обследований» от 23 июля 2020 г. № 1095 (Федеральный стандарт № 1095).

4. Постановление Правительства РФ «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Проведение проверок, ревизий и обследований и оформление их результатов» от 17 августа 2020 г. № 1235 (Федеральный стандарт № 1235).

5. Постановление Правительства РФ «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» от 17 августа 2020 г. № 1237 (Федеральный стандарт № 1237).

6. Постановление Правительства РФ «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Правила составления отчетности о результатах контрольной деятельности» от 16 сентября 2020 г. № 1478 (Федеральный стандарт № 1478).

В соответствии с указанными стандартами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, деятельность Федерального казначейства по контролю подразделяется на плановую и внеплановую и осуществляется посредством проведения плановых и внеплановых проверок.

Плановые КМ осуществляются в соответствии с планом КМ Федерального казначейства, который утверждается руководителем Федерального казначейства по согласованию с Министерством финансов Российской Федерации, и планами контрольных мероприятий территориальных органов Федерального казначейства, которые утверждаются руководителями территориальных органов по согласованию с руководителем (заместителем руководителя) Федерального казначейства (по аналогии со СП).

Периодичность проведения плановых КМ в отношении одного объекта контроля и одной темы КМ составляет не более одного раза в год.

Внеплановые контрольные мероприятия осуществляются на основании решения руководителя (заместителя руководителя) Федерального казначейства (его территориального органа), принятого:

– в случае поступления обращений (поручений) Президента Российской Федерации, Администрации Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Аппарата Правительства Российской Федерации, Министра финансов Российской Федерации, Следственного комитета Российской Федерации, правоохранительных органов, иных государственных органов, депутатских запросов, обращений граждан и организаций;

– в случае получения должностным лицом Федерального казначейства (его территориального органа) в ходе исполнения должностных обязанностей информации о нарушениях законодательных и иных нормативных правовых актов по вопросам, отнесенным к сфере деятельности Федерального казначейства, в том числе из средств массовой информации;

– в случае истечения срока исполнения ранее выданного предписания (представления);

– по итогам рассмотрения заключения, подготовленного по результатам проведения обследования;

– по результатам рассмотрения акта и иных материалов камеральной проверки;

– по результатам рассмотрения акта и иных материалов выездной проверки.

Проверки подразделяются на *выездные и камеральные*, а также *встречные проверки*, проводимые в рамках выездных и (или) камеральных проверок (табл. 4.1).

Таблица 4.1

Проверки, проводимые органами Федерального казначейства

Вид проверки	Место проведения	Основание	Срок проведения контрольного мероприятия
Камеральные	По месту нахождения Федерального казначейства	1. Информация, документы и материалы, полученные в ходе встречных проверок. 2. Результаты анализа данных информационных систем, владельцем и оператором которых является Федеральное казначейство. 3. Информация, полученная по запросам Федерального казначейства у объекта контроля	В течение 30 рабочих дней со дня получения от объекта контроля информации, документов и материалов по запросу Федерального казначейства (в этот срок не включается период времени с даты отправки запроса Федеральным казначейством до даты предоставления информации, документов и материалов объектом контроля, а также время проведения встречной проверки). Общий срок – не более 50 рабочих дней
Выездные	По месту нахождения объекта контроля		Не более 40 рабочих дней. Срок проверки может быть продлен руководителем Федерального казначейства, но не более чем на 20 рабочих дней. Общий срок – не более 60 рабочих дней

Проведение КМ может быть неоднократно приостановлено по решению руководителя (заместителя руководителя) органа контроля в форме приказа (распоряжения) на основании мотивированного обращения руководителя КМ. На время приостановления такого мероприятия *течение его срока прерывается*.

Контрольное мероприятие приостанавливается (п. 26 Федерального стандарта № 1235):

1. На период проведения встречных проверок и (или) обследований.

2. На период проведения проверок, осуществляемых в соответствии с п. 2 ст. 266.1 БК РФ, в процессе проверки главных администраторов бюджетных средств, заключивших договоры (соглашения) о предоставлении средств из бюджета бюджетной системы РФ.

3. При наличии нарушения объектом контроля требований к бюджетному (бухгалтерскому) учету, которое делает невозможным дальнейшее проведение КМ.

4. На период восстановления объектом контроля документов, необходимых для проведения КМ, а также приведения объектом контроля документов учета и отчетности в состояние, позволяющее проводить их изучение в ходе проведения КМ.

5. На период организации и проведения экспертиз.

6. На период рассмотрения запроса органа контроля компетентными государственными органами, в том числе органами государств – членов Евразийского экономического союза или иностранных государств, а также иными юридическими и физическими лицами, обладающими информацией и документами, необходимыми для проведения КМ.

7. На период непредставления (неполного представления) объектом контроля документов и информации или воспрепятствования объектом контроля проведению КМ.

8. На период осуществления объектом контроля действий по приемке товаров (работ, услуг) в соответствии с условиями государственных (муниципальных) контрактов, договоров (соглашений), заключенных в целях исполнения государственных (муниципальных) контрактов.

9. При наличии обстоятельств, делающих невозможным дальнейшее проведение КМ по причинам, не зависящим от должностных лиц органа контроля, включая наступление обстоятельств непреодолимой силы.

Должностные лица органа контроля имеют следующие права (п. 3 Федерального стандарта № 100):

1. Запрашивать и получать у объекта контроля на основании обоснованного запроса в письменной или устной форме информацию, документы и материалы, а также их копии, необходимые для проведения проверок, ревизий и обследований.

2. Получать объяснения у объекта контроля в письменной или устной формах, необходимые для проведения КМ.

3. Посещать помещения и территории, которые занимают объекты контроля, в отношении которых проводится КМ, требовать предъявления поставленных товаров, результатов выполненных работ, оказанных услуг.

4. Назначать (организовывать) экспертизы, необходимые для проведения КМ, с использованием фото-, видео- и аудиотехники, а также иных видов техники и приборов, в том числе измерительных приборов.

Специалисты, привлекаемые со стороны для проведения КМ внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля перечислены в табл. 4.2.

Привлекаемые для проведения экспертизы специалисты должны отвечать следующим требованиям (п. 5 Федерального стандарта № 100):

– наличие высшего или среднего профессионального образования по специальности, требуемой в области экспертизы;

– стаж работы по специальности, требуемой в области экспертизы, не менее трех лет;

- наличие квалификационного аттестата, лицензии или аккредитации, требуемых в области экспертизы;
- знание законодательства РФ, регулирующего предмет экспертизы;
- умение использовать необходимые для подготовки и оформления экспертных заключений программно-технические средства;
- навык работы с различными источниками информации, информационными ресурсами и технологиями, использования в профессиональной деятельности компьютерной техники, прикладных программных средств, современных средств телекоммуникации, информационно-справочных, информационно-поисковых систем, баз данных;
- наличие специальных профессиональных навыков в зависимости от типа экспертизы.

Таблица 4.2

Специалисты, привлекаемые для проведения контрольных мероприятий
Федерального казначейства

Независимый эксперт (специализированная экспертная организация)	Специалист иного государственного органа	Специалист учреждения, подведомственного органу контроля
Физическое лицо (юридическое лицо), не заинтересованное в результатах контрольного мероприятия, обладающее специальными знаниями, опытом, квалификацией (работники которого обладают специальными знаниями, опытом, квалификацией), которое проводит экспертизу на основе договора (контракта) с органом контроля	Государственный служащий федерального органа государственной власти, органа государственной власти субъекта РФ, привлекаемый к проведению контрольных мероприятий по согласованию с соответствующим руководителем органа государственной власти	Работник казенного, бюджетного, автономного учреждения, функции и полномочия учредителя которого осуществляет орган контроля, привлекаемый к проведению контрольного мероприятия на основании поручения руководителя (заместителя руководителя) органа контроля

Объекты контроля (их должностные лица) имеют право (п. 8 Федерального стандарта № 100):

– *присутствовать при проведении контрольных действий* по фактическому изучению деятельности объекта контроля (осмотре, инвентаризации, наблюдении, пересчете, экспертизе, исследовании, контрольном замере (обмере)), проводимых в рамках выездных проверок (ревизий, обследований), давать объяснения по вопросам, относящимся к теме, и основным вопросам, подлежащим изучению в ходе КМ;

– *обжаловать решения и действия (бездействие) органа контроля* и его должностных лиц в порядке, установленном законодательством РФ и иными нормативными правовыми актами;

– *представлять в орган контроля возражения в письменном виде* на акт (заключение), оформленный по результатам проверки, ревизии (обследования).

Новации в проведении КМ (Федеральный стандарт № 208).

При планировании КМ органы Федерального казначейства используют риск-ориентированный подход, а именно, *критерии контроля «вероятность допущения нарушения» и «существенность последствий нарушения».*

Информация об объектах контроля, в том числе информация из информационных систем, владельцами или операторами которых являются Федеральное казначейство, Минфин, иные государственные и муниципальные органы, должна позволять определить по каждому объекту контроля и предмету контроля значения критериев (п. 8 Федерального стандарта № 208):

- «вероятность допущения нарушения» (далее – Критерий «вероятность»);
- «существенность последствий нарушения» (далее – Критерий «существенность»).

При определении значения Критерия «вероятность» используется информация, указанная в п. 9 Федерального стандарта № 208, в частности:

1. Информация о наличии (отсутствии) в проверяемом периоде значительных изменений в деятельности объекта контроля (изменения типа учреждения, реорганизации юридического лица – слияния, присоединения, разделения, выделения, преобразования), изменения состава видов деятельности (полномочий).

2. Информация о наличии (отсутствии) нарушений, выявленных по результатам ранее проведенных органом контроля и иными уполномоченными органами КМ в отношении объекта контроля.

3. Информация о полноте исполнения объектом контроля представлений, предписаний об устранении объектом контроля нарушений и недостатков, выявленных по результатам ранее проведенных КМ.

4. Информация о наличии (отсутствии) в отношении объекта контроля обращений (жалоб) граждан, объединений граждан, юридических лиц, поступивших в органы контроля.

При определении значения Критерия «существенность» используется информация, указанная в п. 10 Федерального стандарта № 208.

1. Информация о величине объема принятых обязательств объекта контроля и (или) его соотношении с объемом финансового обеспечения деятельности объекта контроля.

2. Информация об осуществлении объектом контроля закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд, соответствующих следующим параметрам:

- осуществление закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд у единственного поставщика по причине несостоявшейся конкурентной процедуры;
- наличие условия об исполнении контракта по этапам;
- наличие условия о выплате аванса;
- заключение контракта по результатам повторной закупки при условии расторжения первоначального контракта по соглашению сторон.

Категории риска, присваиваемые предмету и объекту контроля при планировании КМ внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, перечислены в табл. 4.3.

Категории риска, присваиваемые предмету и объекту контроля

Категория риска	Характеристика категории риска
I – чрезвычайно высокий	Если значения критериев «существенность» и «вероятность» – высокая оценка
II – высокий	Оценка Критерия «существенность» – высокая, «вероятность» – средняя оценка
III – значительный	Оценка Критерия «существенность» – высокая, а оценка Критерия «вероятность» – низкая, или оценка Критерия «существенность» – средняя, а оценка Критерия «вероятность» – высокая
IV – средний	Оценка критериев «существенность» и «вероятность» – средняя, или оценка Критерия «существенность» – низкая, Критерия «вероятность» – высокая
V – умеренный	Оценка Критерия «существенность» – средняя, а оценка Критерия «вероятность» – низкая, или оценка Критерия «существенность» – низкая, а оценка Критерия «вероятность» – средняя
VI – низкий	Если оценка критериев «существенность» и «вероятность» – низкая

Типовые темы плановых контрольных мероприятий представлены в п. 13 Федерального стандарта № 208. К ним относятся, в частности:

- проверка соблюдения законодательства РФ и иных правовых актов о государственной контрактной системе;
- проверка достоверности отчета о реализации государственной (муниципальной) программы, отчета об исполнении государственного (муниципального) задания;
- проверка исполнения бюджетных полномочий по администрированию доходов или источников финансирования дефицита федерального бюджета;
- проверка (ревизия) финансово-хозяйственной деятельности объекта контроля;
- проверка соблюдения условий договоров (соглашений) с кредитными организациями, осуществляющими отдельные операции с бюджетными средствами;
- проверка использования средств кредита (займа), обеспеченного государственной (муниципальной) гарантией.

В ходе КМ могут осуществляться следующие контрольные действия (п. 19 Федерального стандарта № 1235):

1. Осмотр – визуальное обследование объектов (выполненных объемов работ, помещений, основных средств, материальных запасов) в целях получения информации по предмету и вопросам контрольного мероприятия с проведением при необходимости фото- и видеофиксации результатов осмотра.

2. Инвентаризация – проверка наличия имущества объекта контроля и состояния его финансовых обязательств на определенную дату путем сличения фактических данных с данными бухгалтерского учета.

3. Наблюдение – отслеживание процесса или процедур, выполняемых работниками (должностными лицами) объекта контроля (наблюдение за пересчетом материальных запасов, отслеживание выполнения процедур, по которым не остается документальных свидетельств).

4. Пересчет – проверка точности арифметических расчетов в первичных документах, бухгалтерских записях либо выполнение самостоятельных расчетов на основании правовых актов, устанавливающих порядок определения стоимости товаров (работ, услуг), и данных, полученных по результатам контрольных обмеров (осмотров), отличных от данных первичных документов.

5. Контрольные обмеры – совокупность форм и методов проведения оценки и установления достоверности объемов выполненных работ (строительно-монтажных, ремонтных, реставрационных, пусконаладочных и прочих работ), а также качества и количества фактически использованных материалов и установленного оборудования.

При проведении контрольных мероприятий может быть назначена *экспертиза*. Ее поручают провести независимому эксперту или иному специалисту. По результатам экспертизы специалистом составляется экспертное заключение.

Результаты контрольных действий по фактическому изучению деятельности объекта контроля оформляются соответствующими актами.

После проведения *всех вышеперечисленных контрольных действий* (п. 19 Федерального стандарта № 1235), руководитель КМ подготавливает, подписывает *справку о завершении контрольных действий и направляет ее объекту контроля*.

Реализация результатов проверок, ревизий и обследований.

По общему правилу результаты любых ревизий и проверок должны оформляться *актом проверки (ревизии)*.

При этом запрещаются:

– указание выводов, предположений, фактов, не подтвержденных доказательствами;

– морально-этическая оценка действий должностных, материально ответственных и иных лиц объекта финансового контроля;

– помарки, подчистки и иные неоговоренные исправления.

На основании акта ревизии или проверки контрольным органом (в зависимости от его вида) будет составлен и направлен итоговый документ – *представление или предписание*, – содержащий в том числе требования, которые должны быть выполнены учреждением.

Согласно п. 4 Федерального стандарта № 1095 акт проверки (ревизии), возражения объекта контроля на акт проверки (ревизии) (при их наличии), подлежат рассмотрению руководителем (заместителем) органа контроля, по результатам которого принимается одно или несколько решений:

1. Решение о наличии или об отсутствии оснований для направления представления и (или) предписания объекту контроля.

2. Решение о наличии или об отсутствии оснований для направления информации в правоохранительные органы, органы прокуратуры и иные государственные (муниципальные) органы.

3. Решение о наличии или об отсутствии оснований для назначения внеплановой выездной проверки (ревизии).

Акт, заключение и иные материалы КМ подлежат рассмотрению руководителем (заместителем руководителя) органа контроля в срок не более 50 рабочих дней со дня подписания акта, заключения.

Исходя из п. 14 Федерального стандарта № 1095 представление считается исполненным в случае, когда представленные объектом контроля документы, материалы и информация подтверждают устранение нарушения и (или) принятие указанных в представлении мер по устранению причин и условий нарушения, а также в случае наличия данной информации в государственных (муниципальных) информационных системах.

Приведенные в предписании требования о возмещении ущерба, причиненного публично-правовому образованию, считаются исполненными объектом контроля после зачисления в полном объеме средств возмещения ущерба на единый счет соответствующего бюджета бюджетной системы РФ.

Неисполнение представления или предписания является основанием для принятия решения о возбуждении должностным лицом органа контроля дела об административном правонарушении в отношении объекта контроля (его должностного лица), не исполнившего такое представление или предписание.

Согласно п. 19 Федерального стандарта № 1095 решение о продлении срока исполнения представления (предписания) принимается однократно на основании обращения объекта контроля о невозможности исполнения представления (предписания) в установленный срок в связи с возникновением следующих обстоятельств:

- осуществление объектом контроля претензионно-исковой работы в целях исполнения представления (предписания);
- проведение реорганизации объекта контроля;
- рассмотрение жалобы объекта контроля в досудебном порядке обжалования решений и действий (бездействия) органов внутреннего ГФК и их должностных лиц;
- обстоятельства, делающие невозможным исполнение представления (предписания) в установленные сроки, не зависящие от объекта контроля, в том числе обстоятельства непреодолимой силы.

4.2. Контроль Федерального казначейства при зачислении средств на счета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации

В соответствии со ст. 38.2. БК РФ одним из принципов бюджетной системы РФ является *принцип единства кассы*.

Принцип единства кассы означает зачисление всех поступлений в бюджет на единый счет бюджета (ЕСБ) и осуществление всех перечислений из бюджета с ЕСБ, за исключением операций по исполнению бюджетов, осуществляемых за пределами территории Российской Федерации в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации. ЕСБ – система балансовых счетов, открытых органам Федерального казначейства в ЦБ РФ, на которые зачисляются все поступления бюджетных средств (средств государственных внебюджетных

фондов) и осуществляются все выплаты за счет средств бюджета и государственных внебюджетных фондов.

Схема функционирования ЕСБ представлена на рис. 4.1.

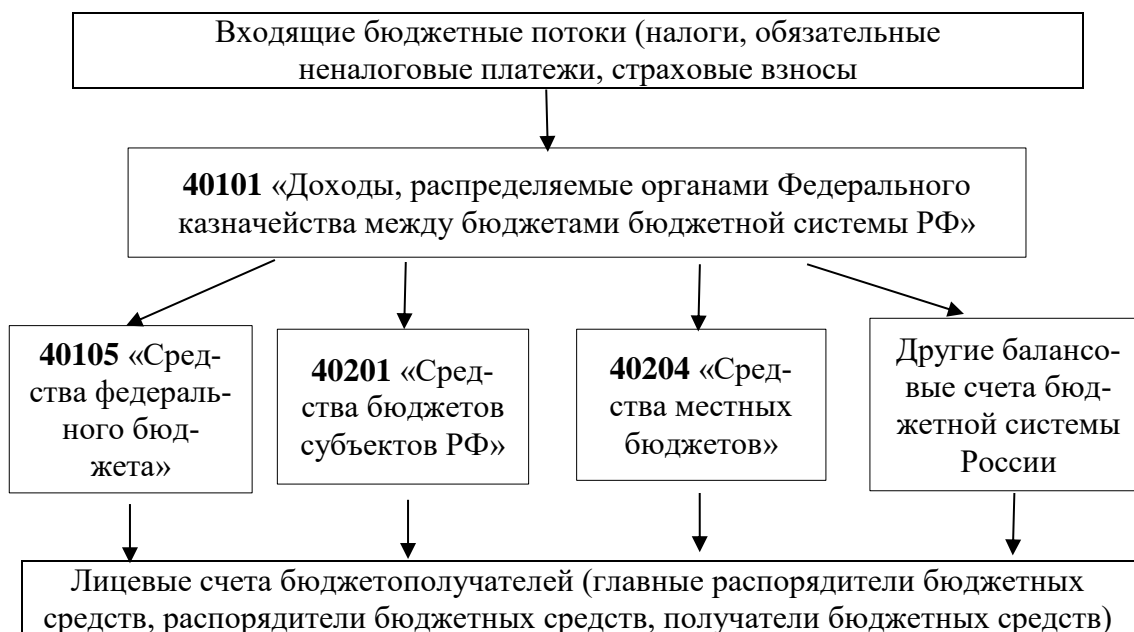


Рис. 4.1. Схема функционирования единого счета бюджета

На современном этапе в нашей стране действует механизм разграничения и распределения всех налоговых и неналоговых доходов между бюджетами бюджетной системы РФ.

При этом, в отличие от таких стран, как США, в России нет расщепляемых ставок налогов (за исключением налога на прибыль организаций), а действуют нормативны распределения налоговых и неналоговых доходов между уровнями бюджетной системы. Поэтому первоначально все налоги, сборы и обязательные неналоговые платежи поступают на общий счет бюджета (40101 «Доходы, распределяемые органами Федерального казначейства между бюджетами бюджетной системы РФ»), а затем с помощью органов Федерального казначейства распределяются по счетам федерального, регионального и местных бюджетов.

Проведение указанной процедуры – одно из основных полномочий Федерального казначейства, оно сопровождается постоянным текущим контролем казначейства за обоснованностью, правильностью и законностью зачисления денежных средств на счета соответствующих бюджетов.

Нормативные правовые акты, которые устанавливают нормы распределения средств, зачисляемых на ЕСБ между бюджетами РФ разных уровней:

- гл. 7–9 БК РФ;
- федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период;
- законы субъектов РФ о бюджетах регионов на очередной финансовый год и плановый период.

Органы Федерального казначейства осуществляют процедуру распределения доходов между бюджетами разных уровней на основании Приказа Федерального казначейства «Об утверждении Порядка учета ФК поступлений в бюджетную систему РФ и их распределения между бюджетами бюджетной системы РФ» от 13 апреля 2020 г. № 66н.

Администраторы поступлений в бюджет, в свою очередь, доводят до плательщиков сведения о реквизитах счетов, значения ИНН и КПП получателя (администратора поступлений в бюджет), код классификации доходов бюджетов Российской Федерации в соответствии с бюджетной классификации Российской Федерации и другую информацию, необходимую для заполнения распоряжений о переводе денежных средств в бюджеты.

В начале нового финансового года все изменения и дополнения к кодам бюджетной классификации вносятся в информационную систему АС Федерального казначейства.

Отдел доходов казначейства осуществляет распределение налоговых и неналоговых поступлений не позднее следующего рабочего дня после получения выписки ЦБ РФ по балансовому счету 40101 «Доходы, распределяемые органами ФК между уровнями бюджетной системы РФ».

Учет и распределение поступлений между бюджетами осуществляется органами Федерального казначейства на основании:

1. Расчетных (платежных) документов (платежных поручений, инкассовых поручений).

2. Распоряжений по поступлениям, зачисленным на счет органа Федерального казначейства, распоряжений по списаниям денежных средств со счета органа Федерального казначейства.

3. Заявок на возврат, представленных администраторами поступлений в бюджет и (или) оформленных органом Федерального казначейства.

4. Уведомлений об уточнении вида и принадлежности платежа, представленных администраторами поступлений в бюджет.

5. Уведомлений о зачете излишне уплаченных (взысканных) сумм налогов и сборов, других поступлений, пеней, штрафов по ним.

6. Уведомлений о поступлениях в иностранной валюте.

Орган Федерального казначейства осуществляет учет поступлений и их распределение между бюджетами по кодам бюджетной классификации, *выполняя последовательно действия:*

1. Получает из банка выписку по счету органа Федерального казначейства с приложением расчетных документов (в том числе платежных поручений на общую сумму с реестром), а также платежных ордеров банка о частичной оплате инкассовых поручений.

2. Группирует поступления за операционный день по кодам бюджетной классификации.

3. Распределяет сгруппированные по кодам бюджетной классификации поступления между бюджетами.

4. Оформляет расчетные документы, связанные с возвратом, зачетом или уточнением поступивших платежей.

По результатам вышеуказанных операций орган Федерального казначейства *осуществляет следующие действия:*

1. Отражает проведенные операции в установленном порядке на соответствующих лицевых счетах.

2. Формирует для администраторов поступлений в бюджет, финансовых органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации и органов управления территориальными государственными внебюджетными фондами информацию о поступлениях.

3. Формирует для главных администраторов доходов бюджета сводную информацию по данным лицевых счетов подведомственных им администраторов доходов бюджета на основании полученных от них письменных запросов.

Суммы всех поступлений на счета казначейства регистрируются в *Сводном реестре поступлений и выбытий*, который формируется за текущий операционный день на основании данных расчетных документов, полученных из банка в электронном виде.

Данные Сводного реестра поступлений и выбытий группируются по кодам бюджетной классификации с подведением промежуточных итогов по каждому коду бюджетной классификации («Итого по коду БК») и общего итога по всем кодам бюджетной классификации («Всего»). Общая сумма поступлений за операционный день итогового показателя «Всего» с учетом показателя «Остаток на начало дня» отражается в показателе Сводного реестра поступлений и выбытий «Остаток на конец дня».

При осуществлении финансового контроля работники казначейства особое внимание уделяют следующим вопросам:

1. Выявление и уточнение невыясненных поступлений на счетах казначейства.

2. Выявление и уточнение платежей, поступивших на счета бюджетов РФ минуя распределительный счет 40401.

На практике имеются случаи, когда плательщики при перечислении платежей в бюджеты вместо счета Управления Федерального казначейства по субъекту РФ 40401 указывают реквизиты единых счетов региональных или местных бюджетов: 40201 или 40204.

Орган Федерального казначейства относит к невыясненным поступлениям виды платежей, подлежащие в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации зачислению на другие счета органа Федерального казначейства. Например, если:

– в расчетном документе указан федеральный налог (НДС, таможенные платежи, госпошлина), при этом указаны реквизиты счета местного бюджета;

– платеж ошибочно перечислен плательщиком на счет органа Федерального казначейства и предназначен для уплаты на счет другого территориального органа Федерального казначейства;

– личный счет администратора указанного вида дохода открыт в другом территориальном органе Федерального казначейства (каждый территориальный орган Федерального казначейства ведет свой Реестр участников бюджетного процесса);

– платежи, по которым отсутствуют расчетные документы (неполный объем расчетных документов банка, платежных ордеров банка о частичной оплате инкассовых поручений⁴).

В табл. 4.4 показаны причины зачислений сумм невыясненных поступлений в бюджеты бюджетной системы РФ.

Таблица 4.4

Невыясненные поступления, зачисляемые в соответствующие бюджеты по коду бюджетной классификации невыясненных поступлений

Бюджет	Код бюджетной классификации невыясненных поступлений
Федеральный бюджет	<ol style="list-style-type: none"> 1. Если в реквизитах расчетного документа не указаны ИНН и КПП получателя или указаны значения несуществующего получателя – администратора поступлений в бюджет. 2. Если в реквизитах расчетного документа указаны ИНН и КПП администратора поступлений в бюджет, осуществляющих администрирование доходов федерального бюджета, либо указан код главного администратора поступлений в федеральный бюджет. Это может быть орган государственной власти, орган местного самоуправления, ЦБ РФ, казенное учреждение. 3. Если в реквизитах расчетного документа указано значение ИНН и КПП администратора поступлений в местный бюджет (при отсутствии кода ОКТМО муниципального образования), а также при наличии несуществующего кода ОКТМО муниципального образования. 4. Если у администратора поступлений в бюджет отсутствуют полномочия по администрированию поступившего платежа либо не открыт соответствующий лицевой счет, предназначенный для отражения операций по администрированию доходов бюджета, источников финансирования дефицита бюджета
Бюджеты государственных внебюджетных фондов	<ol style="list-style-type: none"> 1. Если в реквизитах расчетного документа указано значение ИНН и КПП администратора поступлений в бюджет – органа управления государственным внебюджетным фондом. 2. Если у администратора поступлений в бюджет – органа управления государственным внебюджетным фондом отсутствуют полномочия по администрированию поступившего платежа либо ему не открыт соответствующий лицевой счет администратора поступлений в бюджет
Бюджет субъекта России	<ol style="list-style-type: none"> 1. Если в реквизитах расчетного документа указано значение ИНН и КПП администратора поступлений в бюджет – органа государственной власти субъекта Российской Федерации или находящегося в его ведении казенного учреждения. 2. Если у администратора поступлений в бюджет – органа государственной власти субъекта Российской Федерации или находящегося в его ведении казенного учреждения отсутствуют полномочия по администрированию поступившего платежа либо ему не открыт соответствующий лицевой счет администратора поступлений в бюджет
Местный бюджет	<ol style="list-style-type: none"> 1. Если в реквизитах расчетного документа указано значение ИНН и КПП администратора поступлений в бюджет – органа местного самоуправления или находящегося в его ведении казенного учреждения.

⁴ Инкассовое поручение – это документ, позволяющий изымать денежные средства со счета налогоплательщика без его предварительного согласия (например, по исполнительным документам или с контрагентом заключен договор о выполнении условий поставки с оплатой со счета плательщика без его согласия). Инкассовые поручения оформляют налоговые службы для взимания недоимки, штрафа, пени или судебные приставы.

Бюджет	Код бюджетной классификации невыясненных поступлений
	2. Если у администратора поступлений в бюджет – органа местного самоуправления или находящегося в его ведении казенного учреждения отсутствуют полномочия по администрированию поступившего платежа, либо не открыт соответствующий лицевой счет администратора поступлений в бюджет

Поступления, учтенные органом Федерального казначейства как невыясненные поступления, зачисляемые в федеральный бюджет, подлежат возврату соответствующим органом Федерального казначейства в следующих случаях:

- возвращаются плательщику при поступлении от него заявления;
- ошибочно зачисленные на счет органа Федерального казначейства по вине банка, возвращаются на счет данного банка на основании письменного обращения (уведомления) банка;
- при поступлении письменного обращения от администратора поступлений в бюджет, которому предназначался ошибочно перечисленный платеж, с приложением копии заявления плательщика и копии правового акта главного администратора доходов бюджета о закреплении за администратором доходов бюджета соответствующих полномочий.

Возврат невыясненных поступлений осуществляется в срок, не превышающий трех рабочих дней со дня, следующего за днем представления письменного обращения, на основании оформленной в соответствии с ним органом Федерального казначейства заявки на возврат.

При зачислении на счет органа Федерального казначейства платежей, предназначенных для уплаты на счет другого территориального органа Федерального казначейства, учтенных как невыясненные поступления, орган Федерального казначейства формирует *запрос на выяснение принадлежности ошибочно зачисленного платежа* и направляет его в соответствующий орган Федерального казначейства.

При получении запроса на выяснение принадлежности ошибочно зачисленного платежа орган Федерального казначейства формирует соответствующий запрос предполагаемому администратору доходов бюджета.

Администратор доходов бюджета, осуществляющий администрирование указанных поступлений, представляет в орган Федерального казначейства, в котором ему открыт соответствующий лицевой счет, *уведомление об уточнении вида и принадлежности платежа*.

Уточнение полученных от другого органа Федерального казначейства невыясненных поступлений на соответствующий код бюджетной классификации осуществляется органом Федерального казначейства на основании уведомления об уточнении вида и принадлежности платежа администратора поступлений в бюджет в срок, не превышающий трех рабочих дня со дня следующего за днем представления письменного обращения.

Суммы поступлений за операционный день, сгруппированные по кодам бюджетной классификации и кодам ОКТМО, подлежат распределению между

бюджетами по нормативам, действующим в текущем финансовом году и установленным БК РФ, законами (решениями) о бюджете и иными законами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами, принятыми в соответствии с положениями БК РФ.

В случае представления финансовым органом (органом управления государственным внебюджетным фондом) Сведений о нормативах орган Федерального казначейства проверяет их на соответствие законодательно установленным нормативам распределения поступлений. Если нормативы, указанные в Сведениях о нормативах, не соответствуют законодательно установленным нормативам распределения поступлений, поступления распределяются органом Федерального казначейства по законодательно установленным нормативам распределения поступлений.

Распределение поступлений между бюджетами осуществляется по общей сумме поступлений по соответствующему коду бюджетной классификации и коду ОКТМО субъекта Российской Федерации (муниципального образования, к примеру г. Иркутска – 25701000001).

Учет сумм поступлений за операционный день, распределенных по законодательно установленным нормативам и подлежащих перечислению в бюджеты, с учетом сумм возвратов, осуществляется в ведомости распределения поступлений. Ведомость распределения поступлений формируется на основании данных Сводного реестра поступлений и выбытий в разрезе кодов бюджетной классификации и кодов ОКТМО.

Выявление и уточнение платежей, поступивших на счета бюджетов РФ минуя распределительный счет 40401.

При учете указанных поступлений проводится анализ вида дохода (налоговые доходы или неналоговые доходы), также проводится анализ соблюдения нормативов распределения поступлений.

Если платеж, поступивший минуя счет 40101, является налоговым доходом, то он включается в Реестр платежей, поступивших минуя счет органа Федерального казначейства. Одновременно оформляется платежное поручение на перечисление указанного платежа на счет 40101. После этого платеж относится к невыясненным поступлениям и для него используется стандартная процедура выяснения принадлежности платежа.

Если платеж, поступивший минуя счет 40101, является неналоговым доходом и расчетный документ оформлен без нарушений установленных требований, то такой платеж не подлежит отнесению к невыясненным поступлениям, а учитывается по коду бюджетной классификации, указанному в расчетном документе с последующим отражением на лицевом счете соответствующего администратора поступлений.

Если расчетный документ оформлен с нарушением требований (например, код бюджетной классификации не соответствует администратору поступлений), то к данному неналоговому платежу применяется стандартная процедура выяснения платежа.

4.3. Контроль Федерального казначейства в сфере расходования бюджетных средств

4.3.1. Доведение бюджетных данных до получателей бюджетных средств и кассовое исполнение бюджетных расходов

Основными нормативными документами, регламентирующим доведение бюджетных данных до получателей бюджетных средств и кассовое исполнение бюджета по расходам, являются:

1. Приказ Минфина РФ «О порядке доведения бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств при организации исполнения федерального бюджета по расходам и источникам финансирования дефицита федерального бюджета и передачи бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств при реорганизации участников бюджетного процесса федерального уровня» от 30 сентября 2008 г № 104н (далее – Приказ № 104н).

2. Приказ Казначейства России «О порядке казначейского обслуживания» от 14 мая 2020 г. № 21н.

Исполнение бюджета по расходам начинается с формирования и утверждения сводной бюджетной росписи – документа, который составляется и ведется финансовым органом (Министерством финансов РФ) на основе закона (решения) о бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

На рис. 4.2 рассмотрен порядок доведения бюджетных данных до бюджетополучателей органами Федерального казначейства.

Бюджетные данные, доведенные Министерством финансов Российской Федерации до Федерального казначейства, должны соответствовать следующим требованиям:

– коды бюджетной классификации Российской Федерации должны соответствовать кодам, утвержденным в установленном порядке Министерством финансов РФ, действующим на момент представления бюджетных данных;

– детализация бюджетных данных по кодам бюджетной классификации текущего финансового года должна соответствовать детализации бюджетных данных планового периода.

Федеральное казначейство в течение трех рабочих дней со дня получения от Министерства финансов Российской Федерации бюджетных данных:

– доводит бюджетные данные, соответствующие требованиям (Приказ № 104н) до главных распорядителей средств федерального бюджета и главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета с помощью Казначейских уведомлений;

– составляет в установленном порядке Протокол (код формы по КФД 0531805), содержащий перечень бюджетных данных, не соответствующих требованиям, установленным Приказом № 104н.

Главные распорядители бюджетных средств на основании бюджетных данных, полученных из Казначейских уведомлений, составляют Бюджетную роспись по подведомственным им распорядителям и получателям бюджетных

средств и доводят до них данные из Бюджетной росписи с помощью Расходных расписаний (РР) и (или) Реестров расходных расписаний (РРР).



Рис. 4.2. Порядок доведения бюджетных данных до получателей бюджетных средств

Федеральное казначейство не позднее одного рабочего дня, следующего за днем получения РР и (или) РРР, осуществляют контроль указанных в них показателей на соответствие следующим требованиям:

– наименования и коды участников бюджетного процесса (УБП), содержащиеся в РР и РРР, должны соответствовать наименованиям и номерам организации в соответствующих реестровых записях реестра УБП, а также юридических лиц, не являющихся УБП;

– в РР и РРР должны быть указаны номера лицевых счетов, открытых в данных органах Федерального казначейства;

– коды бюджетной классификации должны соответствовать кодам классификации, действующим в текущем финансовом году на момент представления РР и РРР;

– суммы бюджетных ассигнований и лимиты бюджетных обязательств, распределенные главными распределителями бюджетных средств между распределителями бюджетных средств и получателями бюджетных средств не должны превышать сумм бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств, доведенных главными распределителями бюджетных средств;

– в случае уменьшения лимитов бюджетных обязательств, доведенных до получателей бюджетных средств, сумма измененного лимита бюджетных обязательств не должна быть меньше, чем сумма поставленных на учет в органах Федерального казначейства бюджетных обязательств, т. е. заключенных государственных (муниципальных) контрактов (ГМК);

– в случае уменьшения бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств, доведенных до получателей бюджетных средств, суммы измененных бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств не должны быть меньше произведенных кассовых выплат получателям бюджетных средств.

В случае соответствия представленных РР или РРР установленным требованиям, бюджетные данные, указанные в РР или РРР, учитываются *на лицевом счете участников бюджетного процесса*.

На этапе проверки РР и РРР осуществляется *предварительный казначейский контроль*. После доведения лимитов бюджетных обязательств получатель бюджетных средств принимает бюджетные обязательства путем заключения ГМК, иных договоров с физическими и юридическими лицами, ИП или в соответствии с законом, иным нормативным правовым актом, соглашением.

Для исполнения государственных (муниципальных) контрактов (своих бюджетных обязательств) и осуществления кассовых выплат по ним с ЕСБ распределители бюджетных средств и получатели бюджетных средств направляют в органы Казначейства:

1. ЗКР, сокращенную ЗКР, Сводную ЗКР.
2. Заявку на получение наличных денег.
3. Другие распоряжения о совершении казначейского платежа.

Органы Федерального казначейства осуществляют проверку этих документов (санкционирование) на соблюдение следующих условий:

– наличие в представленном платежном документе реквизитов и показателей, предусмотренных к заполнению клиентом, а также их соответствие друг другу, реестровым записям Реестра УБП, а также юридических лиц, не являющихся УБП;

– соответствие кодов классификации расходов (источников финансирования дефицита) бюджетов, указанных в платежном документе, кодов бюджетных классификаторов, действующих в текущем финансовом году на момент предоставления платежного документа;

– соответствие указанных в платежном документе кодов видов расходов (КВР) классификации расходов (аналитической группы вида источников) бюджетов, текстовому назначению платежа;

– непревышение лимитов бюджетных обязательств и предельных объемов финансирования по соответствующим КВР.

На основании распоряжений о совершении казначейского платежа, прошедших санкционирование, органы Федерального казначейства осуществляют кассовый расход.

4.3.2. Ведение реестра государственных контрактов органами Федерального казначейства

Ведение *реестра государственных контрактов* органами Федерального казначейства осуществляется на основании нормативного правового акта: Постановление Правительства РФ «О порядке ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками, и реестра контрактов, содержащего сведения, составляющие государственную тайну» от 28 ноября 2013 г. № 1084.

Исполнение функции по ведению реестра госконтрактов осуществляется казначейством с 1 января 2007 г. (эта функция была передана казначейству Министерством экономического развития и торговли РФ).

Значимость этой функции связана с тем, что данными, содержащимися в реестре госконтрактов, пользуются как правительства страны и территорий, так и государственные заказчики (для формирования начальной цены контракта и выявления недобросовестных поставщиков и т. п.).

С 1 января 2016 г. введена в эксплуатацию единая информационная система в сфере закупок – ЕИС. Соответственно вся информация из реестра госконтрактов подлежит размещению в ЕИС в сфере закупок, в которой появились новые инструменты:

- осуществление контрольных функций в сфере закупок;
- мониторинг соответствия и оценки соответствия, проводимых Корпорацией развития малого и среднего предпринимательства согласно Федеральному закону № 223-ФЗ в отношении отдельных видов юридических лиц;
- размещение правил нормирования затрат на закупки;
- общественное обсуждение крупных закупок;
- «бесшовное» размещение информации и документов в ЕИС во взаимодействии с иными информационными системами.

В реестр контрактов включается следующая информация:

- наименование заказчика;
- источник финансирования;
- способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя);
- дата подведения результатов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и реквизиты документа (документов), подтверждающего основание заключения контракта;
- дата заключения и номер (при наличии) контракта;
- объект закупки, цена контракта и срок его исполнения, цена единицы товара, работы или услуги, наименование страны происхождения или информация о производителе товара в отношении исполненного контракта;
- наименование, фирменное наименование (при наличии) и место нахождения (для юридического лица), фамилия, имя, отчество (при наличии) и место

жительства (для физического лица), идентификационный номер налогоплательщика поставщика (подрядчика, исполнителя);

– информация об изменении контракта с указанием условий контракта, которые были изменены;

– копия заключенного контракта, подписанная усиленной неквалифицированной электронной подписью заказчика;

– информация об исполнении контракта, в том числе информация об оплате контракта, о начислении неустоек (штрафов, пеней) в связи с ненадлежащим исполнением стороной контракта обязательств, предусмотренных контрактом;

– информация о расторжении контракта с указанием оснований его расторжения;

– идентификационный код закупки;

– документ о приемке (в случае принятия решения о приемке поставленного товара, выполненной работы, оказанной услуги).

Эту информацию заказчик формирует и направляет в Федеральное казначейство в течение трех рабочих дней со дня заключения контракта; в течение трех рабочих дней со дня изменения контракта.

Информация и документы, подлежащие включению в реестр контрактов, направляются заказчиком в электронном виде и подписываются усиленной неквалифицированной электронной подписью лица, имеющего право действовать от имени заказчика.

Ведение реестра контрактов осуществляется Федеральным казначейством путем формирования или изменения реестровых записей.

Последовательная совокупность реестровых записей образует реестр контрактов, который размещается Федеральным казначейством в ЕИС в сфере закупок.

Федеральное казначейство *в течение трех рабочих дней со дня получения от заказчика информации и документов, подлежащих включению в реестр* контрактов, осуществляет проверку соответствия идентификационного кода закупки идентификационному коду закупки и условиям о цене контракта, указанным в контракте.

При положительном результате проверки Федеральное казначейство формирует реестровую запись, которой присваивается уникальный номер, содержащий в том числе:

– год формирования реестровой записи;

– идентификационный код заказчика;

– порядковый номер реестровой записи, присваиваемый последовательно в соответствии со сквозной нумерацией в пределах календарного года по каждому заказчику;

– порядковый номер, присваиваемый каждой информации и документу в реестровой записи последовательно в соответствии со сквозной нумерацией в пределах реестровой записи.

Реестровая запись в течение трех рабочих дней со дня получения от заказчика соответствующих информации и документов размещается в ЕИС в сфере закупок.

Начиная с 1 января 2017 г. Федеральным казначейством осуществляется контроль за соответствием информации, содержащейся в планах-графиках, планах закупок, протоколе и проекте контракта, размещаемых в ЕИС, утвержденным и доведенным до заказчика ключевым финансовым показателям.

При этом начиная с 1 января 2017 г. документы о закупках в ЕИС могут быть размещены только после проведения контроля. Извещение о проведении закупок и документация о закупке не будут публиковаться, если они не соответствуют плану-графику закупок и финансовым показателям, доведенным до заказчиков.

4.3.3. Санкционирование кассовых расходов получателей бюджетных средств

Одним из основных контрольных полномочий органов Федерального казначейства является санкционирование кассовых расходов получателей бюджетных средств.

Основные нормативные правовые акты, используемые территориальными органами Федерального казначейства при санкционировании кассовых расходов бюджетополучателей:

1. Приказ Минфина РФ «Об утверждении порядка санкционирования оплаты денежных обязательств получателем средств федерального бюджета и оплаты денежных обязательств, подлежащих исполнению за счет бюджетных ассигнований по источникам финансирования дефицита федерального бюджета» от 30 октября 2020 г. № 257н (далее – Приказ Минфина № 257н);

2. Приказ Минфина РФ «Об утверждении порядка санкционирования расходов федеральных бюджетных учреждений и федеральных автономных учреждений, лицевые счета которым открыты в территориальных органах Федерального казначейства, источником финансового обеспечения которых являются субсидии, полученные в соответствии с абзацем вторым пункта 1 ст. 78.1 и статьей 78.2 Бюджетного кодекса РФ» от 13 декабря 2017 г. № 226н (далее – Приказ Минфина № 226н).

Приказ Минфина № 257н используется для санкционирования кассовых расходов в рамках субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания. Приказ Минфина № 226н используется для санкционирования кассовых расходов в рамках субсидий на иные цели.

Для осуществления кассового обслуживания лицевых счетов бюджетных и автономных учреждений субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) органы Федерального казначейства открывают следующие балансовые счета в учреждениях Банка России:

1. Для учета средств на лицевых счетах федеральных бюджетных (автономных) учреждений – счет № 40501 «Счета организаций, находящихся в федеральной собственности. Финансовые организации».

2. Для учета средств на лицевых счетах бюджетных (автономных) учреждений субъектов Российской Федерации – счет № 40601 «Счета организаций,

находящихся в государственной (кроме федеральной) собственности. Финансовые организации».

3. Для учета средств на лицевых счетах муниципальных бюджетных (автономных) учреждений – счет № 40701 «Счета негосударственных организаций. Финансовые организации».

С 1 января 2012 г. в органах Федерального казначейства открываются и ведутся следующие виды лицевых счетов бюджетных (автономных) учреждений:

- 20 (30) – лицевой счет бюджетного (автономного) учреждения;
- 21 (31) – отдельный лицевой счет бюджетного (автономного) учреждения;
- 22 (32) – лицевой счет бюджетного (автономного) учреждения для учета операций со средствами обязательного медицинского страхования.

На 20 (30) лицевых счетах учитываются:

– операции со средствами, полученными бюджетными (автономными) учреждениями в форме субсидий на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием ими государственных (муниципальных) услуг (выполнением работ) в соответствии с государственным (муниципальным) заданием (ст. 78.1 БК РФ);

– операции с собственными средствами бюджетных (автономных) учреждений, к которым относятся арендная плата, приносящая доход деятельность, а также средства, поступающие во временное распоряжение.

На 21 (31) лицевых счетах бюджетных (автономных) учреждений учитываются операции со средствами, полученными в форме:

- субсидий на иные цели (целевые субсидии);
- бюджетных ассигнований на осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства субъектов Российской Федерации, а также муниципальной собственности в виде капитальных вложений в основные средства.

На лицевых счетах (22, 32) бюджетных (автономных) учреждений учитываются операции со средствами обязательного медицинского страхования.

Открытие лицевых счетов в территориальных органах Федерального казначейства осуществляется в соответствии с Приказом Казначейства России «О порядке открытия и ведения лицевых счетов территориальными органами ФК» от 17 октября 2016 г. № 21н.

Для оплаты денежных обязательств получатель средств федерального бюджета представляет в орган Федерального казначейства по месту обслуживания лицевого счета получателя бюджетных средств, лицевого счета для учета операций по переданным полномочиям получателя бюджетных средств распоряжение о совершении казначейского платежа (далее – Распоряжение).

Распоряжение проверяется на наличие в нем следующих реквизитов и показателей:

– подписей, соответствующих имеющимся образцам, представленным получателем средств федерального бюджета (администратором источников финансирования дефицита федерального бюджета) для открытия соответствующего лицевого счета;

– уникального кода получателя средств федерального бюджета по реестру участников бюджетного процесса;

– кодов классификации расходов федерального бюджета (классификации источников финансирования дефицитов федерального бюджета), по которым необходимо произвести перечисление, уникального кода объекта капитального строительства или объекта недвижимости, отраженного на лицевом счете получателя средств федерального бюджета, кода мероприятия ведомственной программы цифровой трансформации мероприятий государственных органов, направленных на создание, развитие, эксплуатацию или использование информационно-коммуникационных технологий, а также на вывод из эксплуатации информационных систем и компонентов информационно-телекоммуникационной инфраструктуры;

– суммы перечисления и кода валюты в соответствии с Общероссийским классификатором валют, в которой он должен быть произведен;

– суммы перечисления в валюте Российской Федерации, в рублевом эквиваленте, исчисленном на дату оформления Распоряжения;

– вида средств (средства федерального бюджета, средства для финансирования оперативно-розыскных мероприятий);

– наименования, банковских реквизитов, ИНН и КПП (при наличии) получателя денежных средств в Распоряжении;

– номера учтенного в органе Федерального казначейства бюджетного обязательства и номера денежного обязательства получателя средств федерального бюджета (при наличии);

– номера и серии чека;

– срока действия чека;

– фамилии, имени и отчества получателя средств по чеку;

– данных документов, удостоверяющих личность получателя средств по чеку;

– данных для осуществления налоговых и иных обязательных платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, предусмотренных правилами указания информации в реквизитах распоряжений о переводе денежных средств в уплату платежей в бюджетную систему Российской Федерации;

– реквизитов (тип, номер, дата) документа, подтверждающего возникновение денежного обязательства при поставке товаров (накладная и (или) акт приемки-передачи и (или) счет-фактура), выполнении работ, оказании услуг (акт выполненных работ (оказанных услуг) и (или) счет и (или) счет-фактура), номер и дата исполнительного документа (исполнительный лист, судебный приказ), иных документов, подтверждающих возникновение соответствующих денежных обязательств;

– кода источника поступлений целевых средств в случае санкционирования расходов, источником финансового обеспечения которых являются целевые средства при казначейском сопровождении.

При санкционировании оплаты денежных обязательств по расходам (за исключением расходов по публичным нормативным обязательствам) осуществляется проверка Распоряжения по следующим направлениям:

– соответствие указанных в Распоряжении кодов классификации расходов

федерального бюджета кодам бюджетной классификации Российской Федерации, действующим в текущем финансовом году на момент представления Распоряжения;

- соответствие содержания операции, исходя из денежного обязательства, содержанию текста назначения платежа, указанному в Распоряжении;

- соответствие указанных в Распоряжении кодов видов расходов классификации расходов федерального бюджета текстовому назначению платежа, исходя из содержания текста назначения платежа, в соответствии с порядком применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации;

- непревышение сумм в Распоряжении остатков неисполненных бюджетных обязательств, лимитов бюджетных обязательств и предельных объемов финансирования, учтенных на соответствующем лицевом счете, в том числе по уникальным кодам объектов капитального строительства или объектов недвижимого имущества (мероприятий по информатизации);

- соответствие наименования, ИНН, КПП (при наличии), банковских реквизитов получателя денежных средств, указанных в Распоряжении, наименованию, ИНН, КПП (при наличии), банковским реквизитам получателя денежных средств, указанным в бюджетном обязательстве;

- соответствие реквизитов Распоряжения требованиям бюджетного законодательства Российской Федерации о перечислении средств федерального бюджета на соответствующие казначейские счета;

- идентичность кода участника бюджетного процесса по Сводному реестру по денежному обязательству и платежу;

- идентичность кода (кодов) классификации расходов федерального бюджета по денежному обязательству и платежу;

- идентичность кода валюты, в которой принято денежное обязательство, и кода валюты, в которой должен быть осуществлен платеж по Распоряжению;

- непревышение суммы Распоряжения над суммой неисполненного денежного обязательства, рассчитанной как разница суммы денежного обязательства (в случае исполнения денежного обязательства многократно – с учетом ранее произведенных перечислений по данному денежному обязательству) и суммы ранее произведенного в рамках соответствующего бюджетного обязательства авансового платежа, по которому не подтверждена поставка товара (выполнение работ, оказание услуг);

- соответствие кода классификации расходов федерального бюджета и уникального кода объекта капитального строительства или объекта недвижимого имущества (мероприятия по информатизации) по денежному обязательству и платежу;

- непревышение размера авансового платежа, указанного в Распоряжении, над суммой авансового платежа по бюджетному обязательству с учетом ранее осуществленных авансовых платежей;

- соответствие уникального номера реестровой записи в определенном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд

реестре контрактов, заключенных заказчиками, или реестре контрактов, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, договору (государственному контракту), подлежащему включению в реестр контрактов, заключенных заказчиками, или реестр контрактов, составляющих государственную тайну, указанных в Распоряжении.

– непревышение указанной в Распоряжении суммы авансового платежа с учетом сумм ранее произведенных авансовых платежей по соответствующему бюджетному обязательству над предельным размером авансового платежа, установленным федеральным законом (постановлением Правительства Российской Федерации);

– неопережение графика внесения арендной платы по бюджетному обязательству, в случае представления Распоряжения для оплаты денежных обязательств по договору аренды;

– наличие размещенного в реестре государственных заданий на оказание государственных услуг (выполнение работ) на едином портале бюджетной системы Российской Федерации государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ), в порядке, установленном Министерством финансов Российской Федерации, в случае представления Распоряжения при перечислении субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания.

При санкционировании оплаты денежных обязательств по расходам по публичным нормативным обязательствам осуществляется проверка Распоряжения по следующим направлениям:

– соответствие указанных в Распоряжении кодов классификации расходов федерального бюджета кодам бюджетной классификации Российской Федерации, действующим в текущем финансовом году на момент представления Распоряжения;

– соответствие указанных в Распоряжении кодов видов расходов классификации расходов федерального бюджета текстовому назначению платежа, исходя из содержания текста назначения платежа, в соответствии с порядком применения бюджетной классификации;

– непревышение сумм, указанных в Распоряжении, над остатками соответствующих бюджетных ассигнований, учтенных на лицевом счете получателя бюджетных средств.

4.4. Внутренний контроль и аудит в органах Федерального казначейства

Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита» от 26 июля 2019 г. № 199-ФЗ утвердил существенные поправки в БК РФ, касающиеся процедур государственного (муниципального) финансового контроля.

Поправки вступили в силу с 6 августа 2019 г.

В ст. 160.2-1 БК РФ закреплено понятие, цели и принципы «внутреннего финансового аудита» (далее – ВФА).

ВФА является деятельностью по формированию и предоставлению руководителям главных администраторов бюджетных средств (ГЛАБС), распорядителей бюджетных средств, получателей бюджетных средств, администраторов доходов бюджета, администраторов источников финансирования дефицита бюджета:

- информации о результатах оценки исполнения бюджетных полномочий распорядителей бюджетных средств, получателей бюджетных средств, администраторов доходов бюджета, администраторов источников финансирования дефицита бюджета, в том числе заключения о достоверности бюджетной отчетности;

- предложений о повышении качества финансового менеджмента, в том числе о повышении результативности и экономности использования бюджетных средств;

- заключения о результатах исполнения решений, направленных на повышение качества финансового менеджмента.

ВФА осуществляется в целях:

- оценки надежности внутреннего процесса ГЛАБС, администратора бюджетных средств, осуществляемого в целях соблюдения установленных правовыми актами, регулируемыми бюджетные правоотношения, требований к исполнению своих бюджетных полномочий (далее – внутренний финансовый контроль), и подготовки предложений об организации внутреннего финансового контроля;

- подтверждения достоверности бюджетной отчетности и соответствия порядка ведения бюджетного учета единой методологии бюджетного учета, составления, представления и утверждения бюджетной отчетности, установленной Министерством финансов Российской Федерации, а также ведомственным (внутренним) актам, принятым в соответствии с п. 5 ст. 264.1 БК РФ;

- повышения качества финансового менеджмента.

Для реализации поправок, внесенных в ст. 160.2-1 БК РФ, к настоящему времени приняты следующие федеральные стандарты ВФА:

- Приказ Минфина «Об утверждении федерального стандарта внутреннего финансового аудита «Определения, принципы и задачи ВФА» от 21 ноября 2019 г. № 196н;

- Приказ Минфина «Об утверждении федерального стандарта внутреннего финансового аудита «Права и обязанности должностных лиц (работников) при осуществлении ВФА» от 21 ноября 2019 г. № 195н;

- Приказ Минфина «Об утверждении федерального стандарта внутреннего финансового аудита «Основания и порядок организации, случаи и порядок передачи полномочий по осуществлению ВФА» от 18 декабря 2019 г. № 237н.

- Приказ Минфина «Об утверждении федерального стандарта внутреннего финансового аудита «Реализация результатов ВФА» от 22 мая 2020 г. № 91н;

- Приказ Минфина «Об утверждении федерального стандарта внутреннего финансового аудита «Порядок планирования и проведения контрольных мероприятий по ВФА» от 5 августа 2020 г. № 160н.

Задачи ВФА:

- установление достаточности и актуальности правовых актов и документов ГлавБС (АБС), устанавливающих требования к организации (обеспечению выполнения), выполнению бюджетной процедуры;
- выявление избыточных (дублирующих друг друга) операций (действий) по выполнению бюджетной процедуры;
- изучение наличия прав доступа пользователей (субъектов бюджетных процедур) к базам данных, вводу и выводу информации из прикладных программных средств и информационных ресурсов, обеспечивающих исполнение бюджетных полномочий ГлавБС (АБС), в целях формирования предложений и рекомендаций по предотвращению несанкционированного доступа к таким базам данных, вводу и выводу из них информации;
- изучение совершаемых субъектами бюджетных процедур, в том числе прикладными программными средствами;
- изучение совершаемых информационными ресурсами контрольных действий и их результатов в целях определения операций (действий) по выполнению бюджетной процедуры, в отношении которых контрольные действия не осуществлялись или осуществлялись не в полной мере;
- формирование предложений и рекомендаций по организации и применению контрольных действий в целях минимизации бюджетных рисков при выполнении бюджетных процедур, в том числе операций (действий) по выполнению бюджетной процедуры, обеспечения отсутствия и (или) существенного снижения числа нарушений и (или) недостатков, а также устранения их причин и условий, достижения ГлавБС (АБС) значений показателей качества финансового менеджмента.

Субъект ВФА – структурное подразделение или должностное лицо ГлавБС (АБС), наделенное полномочиями ВФА.

Объект ВФА – бюджетная процедура (операции, составляющие процедуру).

Субъекты бюджетных процедур – руководители и должностные лица ГлавБС (АБС), которые организуют (выполняют) бюджетные процедуры.

Основная задача ВФА – выявить и предупредить бюджетные риски – возможные события, негативно влияющие на результат выполнения бюджетной процедуры, а также на качество финансового менеджмента ГлавБС (АБС).

Конечные цели ВФА:

- оценка надежности системы внутреннего финансового контроля;
- подтверждение достоверности бюджетной отчетности;
- достижение наилучших показателей, отражающих качество финансового менеджмента ГлавБС (АБС).

Формы проведения контрольных мероприятий по Приказу Минфина № 196н.

1. Аудиторское мероприятие (АМ) – совокупность профессиональных действий членов аудиторской группы или уполномоченного должностного лица, выполняемых на основании программы АМ, в том числе действий по сбору аудиторских доказательств, формированию выводов, формулировке предложений, рекомендаций.

2. Внутренний финансовый контроль – внутренний процесс ГЛАБС (АБС), осуществляемый в целях соблюдения установленных правовыми актами, регулируемыми бюджетные правоотношения, требований к исполнению своих бюджетных полномочий, в том числе осуществляемый посредством совершения контрольных действий.

3. Мониторинг процедур внутреннего финансового контроля – метод ВФА, представляющий собой регулярный процесс изучения контрольных действий и их результатов, оценки надежности внутреннего финансового контроля, включая оценку организации, применения и достаточности контрольных действий.

Таким образом, ГЛАБС обязан сформировать у себя такую систему ВФА, которая позволит регулярно (например, в автоматическом режиме) реализовать на практике такой процесс предотвращения бюджетных рисков, как внутренний финансовый контроль. Формой организации же ВФА являются АМ, которые должна проводить аудиторская группа на основе программы АМ с установленной внутренним локальным документом ГЛАБС периодичностью.

Этапы АМ ВФА и их содержание (Приказ Минфина № 160н).

1. Предварительный – составление Программы АМ:

- основание (пункт годового плана АМ);
- тема АМ
- сроки проведения;
- цели и задачи АМ;
- методы проведения;
- наименование бюджетных процедур (объектов АМ);
- изучаемые вопросы;
- руководитель и члены аудиторской группы.

2. Основной – проведение АМ:

– сбор аудиторских доказательств – документов и фактических данных, информации, отраженных в рабочей документации, на основе которых формируются выводы АМ, предложения, рекомендации по результатам АМ;

– формирование рабочей документации АМ.

3. Заключительный – формирование Заключения – документа, отражающего результаты АМ. Заключение включает:

- описание выявленных нарушений и (или) недостатков, бюджетных рисков;
- выводы, предложения и рекомендации, в том числе предложения по мерам минимизации (устранения) бюджетных рисков и по организации внутреннего финансового контроля.

Надежность аудиторских доказательств оценивается следующим образом:

- документированные аудиторские доказательства более надежны, чем устные;
- письменные свидетельства более надежны, чем устные разъяснения;
- аудиторские доказательства, полученные из нескольких источников, более надежны, чем полученные из одного источника;
- аудиторские доказательства, полученные от незаинтересованных третьих сторон, более надежны, чем полученные от субъектов бюджетных процедур;

- аудиторские доказательства, полученные от субъектов бюджетных процедур, более надежны в условиях эффективного внутреннего контроля;
- аудиторские доказательства, собранные непосредственно аудитором (например, путем наблюдения, пересчета, инспектирования), более надежны, чем полученные косвенным путем (например, путем запроса);
- оригиналы документов более надежны, чем их копии, включая трансформацию в электронную форму, надежность которых зависит от контроля за их подготовкой.

Методы ВФА.

1. Инспектирование – изучение материальных активов, документов и фактических данных, информации, связанных с осуществлением операций (действий) по выполнению бюджетных процедур.

2. Пересчет – проверка точности арифметических расчетов в документах (прикладных программных средствах, информационных ресурсах), в первичных документах и записях в регистрах б/у, либо выполнение аудиторской группой самостоятельных расчетов.

3. Наблюдение – изучение действий субъектов бюджетных процедур, осуществляемых ими в ходе выполнения операций (действий) по выполнению бюджетных процедур.

4. Запрос – обращение к лицам, располагающим документами и фактическими данными, информацией, необходимыми для проведения АМ.

5. Подтверждение – процесс получения информации относительно конкретного вопроса, подлежащего изучению, в результате которого подтверждаются определенные факты относительно информации, вызывающей сомнение у членов аудиторской группы или уполномоченного должностного лица.

6. Аналитические процедуры – анализ соотношений и закономерностей на основе полученной информации о выполнении бюджетных процедур, о нарушениях и (или) недостатках при выполнении бюджетных процедур и их причинах.

Годовая отчетность о результатах деятельности субъекта ВФА – информация, основанная на данных, отраженных в заключениях и реестре бюджетных рисков, в том числе: информация о достоверности сформированной бюджетной отчетности, о принятых (необходимых к принятию) мерах по повышению качества финансового менеджмента и минимизации (устранению) бюджетных рисков, о надежности внутреннего финансового контроля.

Бюджетный риск – возможное событие, негативно влияющее на результат выполнения бюджетной процедуры, в том числе на операцию (действие) по выполнению бюджетной процедуры, а также на качество финансового менеджмента ГЛАБС (АБС).

Примеры бюджетных рисков (из Приказа Минфина «Об утверждении порядка проведения МФ РФ мониторинга качества финансового менеджмента» от 26 августа 2020 г. № 112н):

1. Неправомерное использование бюджетных средств, в том числе нецелевое использование бюджетных средств.
2. Несоблюдение правил планирования закупок.

3. Нарушение порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет.
4. Своевременность принятия бюджетных обязательств.
5. Нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов.
6. Нарушение порядка проведения инвентаризации активов и обязательств.
7. Нарушения при управлении и распоряжении государственной собственностью.
8. Объем незавершенного строительства.
9. Качество организации ВФА.

Деятельность ГЛАБС (АБС) по организации ВФА (в соответствии с Приказом Минфина № 196н):

1. Определить перечень бюджетных процедур, осуществляемых ГЛАБС (АБС) и подлежащих ВФА.
2. Составить реестр бюджетных рисков.
3. Осуществлять постоянный мониторинг бюджетных рисков.
4. Не реже одного раза в год проводить актуализацию реестра бюджетных рисков: осуществлять переоценку рисков по степени их значимости, выявлять риски текущего и очередного финансового года.

Основными нормативными документами, регламентирующими осуществление внутреннего финансового контроля и ВФА в органах Федерального казначейства, являются:

– Приказ Федерального казначейства «Об утверждении стандарта внутреннего контроля Федерального казначейства» от 26 декабря 2018 г. № 438 (далее – Приказ ФК № 438);

– Приказ Федерального казначейства «Об утверждении положения об управлении внутренними (операционными) казначейскими рисками, внутреннем контроле и внутреннем аудите в Федеральном казначействе» от 29 июня 2020 г. № 200.

В соответствии с Приказом ФК № 438, *внутренний контроль* – это внутренний процесс управления казначейскими рисками со стороны руководства органов Федерального казначейства, направленный на соблюдение нормативных правовых актов Российской Федерации, правовых актов Федерального казначейства и иных документов, регламентирующих деятельность органов Федерального казначейства, в разрезе финансового, административного и технологического направлений деятельности.

Субъекты внутреннего контроля – руководство и сотрудники органов Федерального казначейства, осуществляющие процессы и операции внутреннего контроля в соответствии с возложенными на них полномочиями.

Объекты внутреннего контроля – органы Федерального казначейства, их структурные подразделения и сотрудники.

Предмет внутреннего контроля – операции и действия (в том числе по формированию документов), необходимые для выполнения функций и осуществления полномочий органов Федерального казначейства.

Методами осуществления внутреннего контроля являются:

- самоконтроль;

- контроль по уровню подчиненности;
- смежный контроль.

Самоконтроль является предварительным внутренним контролем и осуществляется должностными лицами структурного подразделения органа Федерального казначейства ежедневно сплошным способом после совершения ими операций, действий (в том числе по формированию документов) до их передачи иным должностным лицам данного структурного подразделения, другим структурным подразделениям, руководству, гражданам.

Самоконтроль осуществляется должностным лицом структурного подразделения органа Федерального казначейства путем проведения проверки каждой выполняемой им операции, действия на соответствие нормативным правовым актам, иным правовым актам, технологическим регламентам и инструктивным документам, а также путем оценки причин и обстоятельств (факторов), негативно влияющих на совершение операции, действия.

Контроль по уровню подчиненности осуществляется сплошным способом начальником структурного подразделения органа, руководителем (заместителем руководителя) органа Федерального казначейства, курирующим соответствующее структурное подразделение.

Контроль по уровню подчиненности в структурном подразделении органа Федерального казначейства может осуществляться, помимо начальника, иным уполномоченным лицом (перекрестный контроль).

Смежный контроль осуществляется сплошным или выборочным способом начальником (иным уполномоченным лицом) структурного подразделения органа Федерального казначейства путем согласования операций, необходимых для выполнения функций и осуществления полномочий в установленной сфере деятельности.

Формами проведения внутреннего контроля, в рамках указанных методов, являются следующие контрольные действия субъектов внутреннего контроля:

- проверка оформления документов на соответствие требованиям нормативных правовых актов Российской Федерации, правовым актам Федерального казначейства и внутренним стандартам;
- проверка (согласование) операций и действий (в том числе по формированию документов), необходимых для выполнения определенных функций и полномочий;
- сверка данных;
- сбор (запрос), анализ и оценка (мониторинг) информации о результатах выполнения функций и осуществления полномочий в установленной сфере деятельности, в том числе внутренних бюджетных процедур.

Этапы внутреннего контроля Федерального казначейства – стандартные (такие же, как и при организации любого КМ):

- подготовка к осуществлению внутреннего контроля;
- осуществление внутреннего контроля;
- оформление результатов внутреннего контроля и организация их хранения;
- рассмотрение результатов внутреннего контроля;

– составление и представление отчетности по результатам внутреннего контроля.

Внутренний контроль, осуществляемый субъектами внутреннего контроля, подлежит планированию.

Планирование заключается в формировании начальником соответствующего структурного подразделения *Карты внутреннего контроля на очередной год*.

Процесс формирования (актуализации) *Карты внутреннего контроля включает следующие этапы:*

– оценка предметов внутреннего контроля с точки зрения внутренних рисков, в том числе бюджетных рисков, в целях определения применяемых к ним методов контроля, контрольных действий и способов их осуществления;

– формирование перечня операций, действий (в том числе по формированию документов), необходимых для выполнения функций и осуществления полномочий в установленной сфере деятельности с указанием необходимости или отсутствия необходимости осуществления контрольных действий, определяемых по результатам оценки внутренних рисков, в том числе бюджетных рисков, в отношении отдельных операций в структурном подразделении органа Федерального казначейства, ФКУ «ЦОКР».

В ходе анализа выявляются:

– предметы внутреннего контроля, в отношении которых осуществляются *автоматические контрольные действия* (с использованием прикладных программных средств автоматизации без участия должностных лиц), и основания, подтверждающие эффективность или неэффективность указанных контрольных действий;

– предметы внутреннего контроля, в отношении которых осуществляются *визуальные контрольные действия* (без использования прикладных программных средств автоматизации), и основания, подтверждающие эффективность или неэффективность указанных контрольных действий;

– предметы внутреннего контроля, в отношении которых осуществляются *смешанные контрольные действия* (с использованием прикладных программных средств автоматизации с участием должностных лиц), и основания, подтверждающие эффективность или неэффективность указанных контрольных действий.

По результатам оценки предмета внутреннего контроля до начала очередного года формируется *«Перечень операций, действий, необходимых для выполнения функций и осуществления полномочий в установленной сфере деятельности»*.

При выявлении в ходе осуществления внутреннего контроля нарушений положений нормативных правовых актов, иных правовых актов, технологических регламентов и инструктивных документов информация о результатах контрольных действий, в ходе которых выявлены нарушения (недостатки), отражается уполномоченным сотрудником объекта внутреннего контроля в *Журнале учета выявленных нарушений за текущий год*.

Информация в журнале включает:

– краткие сведения о выявленном нарушении (недостатке);

– сведения о причинах и обстоятельствах рисков возникновения нарушений (недостатков) и о предлагаемых мерах по их устранению.

Указанная информация должна быть кратко зафиксирована в справке в произвольной форме с указанием порядкового номера записи Журнала внутреннего контроля, относящегося к выявленному нарушению.

Справка должна быть подписана субъектом внутреннего контроля, выявившим соответствующее нарушение (недостаток), и приложена к Журналу внутреннего контроля.

Журнал внутреннего контроля оформляется на календарный год. Ведение журналов внутреннего контроля осуществляется в каждом структурном подразделении органа Федерального казначейства.

Вопросы

1. Организация контрольно-ревизионной работы в органах Федерального казначейства.

2. Контроль Федерального казначейства при зачислении средств на счета бюджетов бюджетной системы РФ.

3. Контроль Федерального казначейства в сфере расходования бюджетных средств.

4. Контроль Федерального казначейства в сфере межбюджетных отношений и социального страхования.

5. Реализация контрольных полномочий Федерального казначейства в контрактной системе.

6. Реализация полномочий Федерального казначейства по внешнему контролю качества работы аудиторских организаций.

7. Внутренний контроль и аудит в органах Федерального казначейства.

Тема 5. Государственный финансовый контроль в сфере государственных закупок

5.1. Субъекты контрактной системы в сфере государственных закупок

Государственные закупки – это один из базовых вопросов государственного управления, он затрагивает все уровни власти – от федерального до муниципалитета. Более 15 % ВВП перераспределяется через рынок госзакупок. При этом, по данным СП, около 15 % выявленных нарушений, связанных с использованием бюджетных средств, приходится именно на сферу государственных закупок.

Государственные закупки в России имеют богатую историю, которая началась в XVII в. во времена правления А. М. Романова.

Условно историю становления системы госзакупок в России можно разбить на три этапа: дореволюционный, советский и современный (с 1992 г.).

1 этап. В период правления Алексея Михайловича было определено одно из первых действий в сторону развития государственных закупок, а именно, был подписан указ, который определял подрядную цену для доставки муки и сухарей

в Смоленск. В дальнейшем создано большое количество аналогичных документов, которые должным образом входят в историю государственных закупок.

Наиболее важный этап развития системы госзакупок связан с периодом правления Петра I. Во времена правления Петра I было принято несколько нормативно-правовых актов, которые регулировали заключение государственных контрактов по таким направлениям, как поставка фуража и провианта и строительство казенных зданий, мостов, дорог.

2 этап. После октябрьской социалистической революции в период «военного коммунизма» (с 1918 по 1921 гг.) была создана система продовольственной разверстки (продразверстка) с целью выполнения заготовок сельскохозяйственной продукции. Сутью продразверстки является обязательная сдача государству установленной нормы сельхозпродуктов по ценам, которые определяло государство.

Далее была сформирована система государственного снабжения (Госснаб). Конкретные поставщики (подрядчики, исполнители), как правило, закреплялись за конкретными заказчиками. В разное время советской власти действовали различные указы, устанавливающие разного рода ограничения при закупках иностранной продукции (при закупках за границей).

В условиях плановой экономики и централизованного партийного регулирования конкурсные механизмы закупок были не востребованы. Переход к рыночной экономике в конце XX в. потребовал от государства новых подходов, отличных от системы советского Госснаба. После распада СССР начинается новая и самая значительная стадия развития закупок, вызванная прежде всего крахом системы централизованного государственного снабжения. Упразднение Госснаба СССР стало причиной резкого сокращения государственных расходов, массовых задержек оплаты со стороны государственного бюджета, возникновения коррупционных проявлений.

В период 1991–1992 гг. произошел крах системы Госснаба. С 1992 г. в Российской Федерации пришлось формировать новую систему регулирования поставок товаров для государственных нужд. Первым был принят Закон «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» от 28 мая 1992 г. (табл.5.1).

Таблица 5.1

Развитие законодательного регулирования государственных закупок в современной России

Правовой акт	Основные положения	Недостатки
ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ	1. Установлена сама возможность закупки товаров, работ, услуг для государственных нужд у частных поставщиков, подрядчиков. 2. Определены термины «государственный заказ» и «государственный контракт». 3. Установлены меры ответственности поставщиков за ненадлежащее исполнение заказов	Отсутствие описания процедур отбора поставщиков

Правовой акт	Основные положения	Недостатки
Указ Президента РФ «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» от 8 апреля 1997 г. № 305	1. Установлены конкурентные основы проведения торгов. 2. В качестве важной задачи государственных закупок обозначен «бюджетный эффект» – сокращение и оптимизация расходов госбюджета	1. Отсутствовали санкции, применяемые к госорганам за дискриминацию поставщиков. 2. Отсутствовали требования к квалификации госслужащих, ответственных за размещение заказа
ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ	1. Установлен порядок проведения конкурса при размещении государственного заказа. 2. Установлена взаимная ответственность сторон (государства и частных поставщиков)	Отсутствовали различия в процедурах торгов при разных объемах закупок и характеристиках товаров (работ, услуг)
ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21 июня 2005 г. № 94-ФЗ	Предусмотрены две процедуры размещения заказов: – торги в форме конкурса, аукциона, в том числе в электронной форме; – без проведения торгов (запрос котировок у единственного поставщика (исполнителя), на товарных биржах)	1. Отсутствие критериев оценки качества поставок. 2. «Негибкие», унифицированные процедуры
ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ	Регламентируются особенности закупок для государственных компаний и монополий	Закон дополняется и совершенствуется в настоящее время
ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ	1. Установлена ответственность заказчика за обоснованность совершения закупок. 2. Увеличен объем полномочий контрольных органов и введен общественный контроль над процессом закупок. 3. Усилен контроль над поставщиками, в частности, предусмотрены антидемпинговые меры (при существенном снижении цены контракта) и требование предоставления информации о субподрядчиках. 4. Ведены единые критерии оценки заявок	Закон дополняется и совершенствуется в настоящее время

В настоящее время в сфере государственных закупок действуют два основных нормативных документа:

1. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (далее – Закон № 44-ФЗ) – единые правила для всех заказчиков.

2. Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ (далее – Закон № 223-ФЗ).

У каждого заказчика свои правила, должен быть утвержден внутренний локальный документ «Положение о порядке проведения государственных закупок».

Закон № 223-ФЗ используют государственные компании, государственные корпорации, лица, реализующие инвестиционные проекты с государственной поддержкой, бюджетные и автономные учреждения, в случаях, предусмотренных ст. 1 данного закона.

Субъектный состав участников контрактной системы в сфере закупок значительно расширен по сравнению с утратившим силу Федеральным законом № 94-ФЗ. Каждый субъект выполняет свою роль в контрактной системе, тем самым (своими действиями) формирует правоприменительную практику.

В соответствии с Законом № 44-ФЗ, в число субъектов входят:

- органы, уполномоченные на регулирование контрактной системы в сфере закупок;
- органы, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок;
- заказчики, контрактная служба (контрактный управляющий) заказчика;
- участники закупок – поставщики (подрядчики, исполнители);
- уполномоченные органы (уполномоченные учреждения);
- специализированные организации;
- операторы электронных площадок;
- эксперты (экспертные организации);
- кредитные учреждения (выдача банковских гарантий).

1. *Органом, уполномоченным на регулирование контрактной системы в сфере закупок*, в настоящее время является Министерство финансов РФ вместо действующего до апреля 2017 г. регулятора – Министерства экономического развития РФ. Данное решение было принято в целях сосредоточения всех управленческих функций в рамках контрактной системы, за которые ранее отвечали и Минэкономразвития РФ, и Минфин РФ, в одном федеральном органе исполнительной власти. За Минэкономразвития оставили функции по регулированию корпоративных закупок в рамках Закона № 223-ФЗ.

Минфин РФ осуществляет следующие функции в сфере государственных (муниципальных) закупок:

- принимает порядок, по которому заказчик согласовывает закрытые процедуры и закупки у единственного поставщика;
- утверждает регламент о контрактной службе;
- устанавливает порядок, по которому заказчики формируют идентификационный код закупки (ИКЗ);
- определяет единые требования к электронным площадкам;
- утверждает методические рекомендации, по которым заказчики определяют начальную (максимальную) цену контракта и цену контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем);
- проводит мониторинг государственных и муниципальных закупок;
- формирует и ведет в ЕИС каталог товаров, работ и услуг.

На региональном уровне функции регулятора в сфере государственных

(муниципальных) закупок может выполнять орган исполнительной власти субъекта РФ. Так в Иркутской области действует региональное Министерство по регулированию контрактной системы в сфере закупок.

На основании положений ст. 97 Закона № 44-ФЗ Министерство финансов РФ осуществляет ежегодный мониторинг закупок, который 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-графиков. Мониторинг закупок осуществляется с использованием ЕИС и на основе содержащейся в ней информации.

Результаты мониторинга закупок по итогам каждого года оформляются в виде сводного аналитического отчета, который представляется Минфином РФ в Правительство Российской Федерации.

Сводный аналитический отчет подлежит размещению в ЕИС и содержит следующую информацию:

- количество зарегистрировавшихся в ЕИС заказчиков;
- количество размещенных в ЕИС извещений о закупках;
- общая стоимость государственных (муниципальных) закупок (трлн руб.);
- анализ информации о способах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) по структуре и динамике;
- абсолютная и относительная экономия бюджетных средств, полученная при проведении государственных (муниципальных) закупок;
- другие показатели, характеризующие состояние системы государственных (муниципальных) закупок.

2. Органами (организациями), уполномоченными на осуществление контроля в сфере закупок, являются:

- СП РФ и КСО территорий (ст. 98 Закона № 44-ФЗ);
- Федеральное казначейство и казначейства территорий (ст. 99 и 103 Закона № 44-ФЗ);
- Федеральная антимонопольная служба (ст. 99 и 104 Закона № 44-ФЗ);
- органы государственной власти и местного самоуправления в отношении подведомственных им заказчиков (ст. 100 закона № 44-ФЗ);
- органы управления государственными (территориальными) внебюджетными фондами в отношении подведомственных им заказчиков (ст. 100 Закона № 44-ФЗ);
- государственные корпорации «Роскосмос» и «Росатом» в отношении подведомственных им заказчиков (ст. 100 Закона № 44-ФЗ).

3. Государственным заказчиком является государственный орган (в том числе орган государственной власти), орган управления государственным внебюджетным фондом либо государственное казенное учреждение, действующие от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации и осуществляющие закупки.

К заказчикам также относят бюджетные, автономные учреждения, государственные и муниципальные унитарными предприятия (иные юридические лица) в случаях, предусмотренных ст. 15 Закона № 44-ФЗ.

Для проведения государственных (муниципальных) закупок государственный заказчик обязан создать специальное подразделение – контрактную службу, либо назначить специальное должностное лицо – контрактного управляющего.

Контрактная служба (контрактный управляющий) создаются заказчиком в обязательном порядке, исходя из величины совокупного годового объема закупок (СГОЗ). При этом в случае, если СГОЗ превышает 100 млн руб., создают контрактные службы (создание специального структурного подразделения не является обязательным). В случае если СГОЗ не превышает 100 млн руб. и у заказчика отсутствует контрактная служба, заказчик назначает должностное лицо (контрактный управляющий), ответственное за осуществление закупки или нескольких закупок, включая исполнение каждого контракта.

Работники контрактной службы (контрактный управляющий) по Закону № 44-ФЗ должны иметь высшее образование или дополнительное профессиональное образование в сфере государственных (муниципальных) закупок.

Контрактная служба (контрактный управляющий) осуществляет следующие функции и полномочия:

- разрабатывает план-график, осуществляет подготовку изменений для внесения в план-график, размещает в ЕИС план-график и внесенные в него изменения;

- осуществляет подготовку и размещение в ЕИС извещений об осуществлении закупок, документации о закупках и проектов контрактов, подготовку и направление приглашений принять участие в определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) закрытыми способами;

- обеспечивает осуществление закупок, в том числе заключение контрактов;

- участвует в рассмотрении дел об обжаловании результатов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и осуществляет подготовку материалов для выполнения претензионно-исковой работы;

- организует в случае необходимости на стадии планирования закупок консультации с поставщиками (подрядчиками, исполнителями) и участвует в таких консультациях в целях определения состояния конкурентной среды на соответствующих рынках товаров, работ, услуг, определения наилучших технологий и других решений для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

- осуществляет иные полномочия, предусмотренные Законом № 44-ФЗ.

4. *Уполномоченные органы (уполномоченные учреждения)* создаются для осуществления централизованных закупок, в соответствии со ст. 26 Закона 44-ФЗ. Как правило, создаются постановлением или решением правительства (других органов исполнительной власти) для осуществления закупок однородных товаров, работ, услуг.

Уполномоченные органы (уполномоченные учреждения) – это созданные один или несколько государственных органов, органов местного самоуправления или казенных учреждений, наделенных полномочиями по определению по-

ставщиков (подрядчиков, исполнителей) для обеспечения закупочной деятельности заказчика в рамках централизации закупок.

Данные уполномоченные органы (уполномоченные учреждения) осуществляют полномочия *на основании решения о создании таких органов* или о наделении их указанными полномочиями, которым также устанавливается порядок взаимодействия с заказчиком.

Например, в соответствии с Постановлением Правительства «О централизованных закупках офисного программного обеспечения, программного обеспечения для ведения бюджетного учета, а также программного обеспечения в сфере информационной безопасности» от 8 июня 2018 г. № 658 Правительство Российской Федерации постановляет:

«Возложить полномочия на планирование закупок, определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей), заключение государственных контрактов, их исполнение, в том числе на приемку поставленных товаров, выполненных работ (их результатов), оказанных услуг, обеспечение их оплаты:

– для федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, в части закупок офисного программного обеспечения и программного обеспечения в сфере информационной безопасности – на Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации;

– для федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, и подведомственных им федеральных казенных учреждений в части закупок программного обеспечения для ведения бюджетного учета – на Федеральное казначейство».

На уполномоченные органы (уполномоченные учреждения) *не допускается* возлагать полномочия по обоснованию закупок, определению условий контракта, в том числе по определению начальной (максимальной) цены контракта, а также по подписанию контракта.

Контракты подписываются заказчиками, для которых были определены поставщики (подрядчики, исполнители). При централизации закупок, в соответствии с ч. 1 ст. 26 Закона № 44-ФЗ, контрактная служба, контрактный управляющий несут ответственность за осуществление тех полномочий, которые не переданы уполномоченному органу (уполномоченному учреждению).

Важно понимать, что передача полномочий уполномоченному органу (уполномоченному учреждению) при осуществлении централизованных закупок позволяет не только и не столько минимизировать расходы на их осуществление и содержание контрактной службы подведомственной сети учреждений, сколько повысить качество всего закупочного процесса.

Прежде всего это стало возможным благодаря наличию высококвалифицированных специалистов, привлекаемых не в каждое подведомственное учреждение, а непосредственно в штат уполномоченного органа (уполномоченного учреждения), знания, умения и навыки которых в равной степени и согласно планам закупок используются для всех заказчиков подведомственных учреждений.

5. *Участники закупок* – это любые юридические лица независимо от организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места

происхождения капитала или любые физические лица, в том числе зарегистрированные в качестве индивидуальных предпринимателей.

Общие требования к участникам закупки установлены в ст. 31 Закона № 44-ФЗ. Участники закупки имеют право выступать в отношениях, связанных с осуществлением закупки, как непосредственно, так и через своих представителей, полномочия которых подтверждаются доверенностью, выданной и оформленной в соответствии с гражданским законодательством.

При осуществлении закупки заказчик устанавливает следующие единые требования к участникам закупки:

1. Соответствие требованиям, установленным законодательством Российской Федерации к лицам, осуществляющим поставку товара, выполнение работы, оказание услуги, являющихся объектом закупки. Это означает, что в случаях, предусмотренных законом, юридическое лицо может заниматься отдельными видами деятельности только на основании специального разрешения (лицензии), членства в саморегулируемой организации или выданного саморегулируемой организацией свидетельства о допуске к определенному виду работ.

2. Непроведение ликвидации участника закупки (юридического лица) и отсутствие решения арбитражного суда о признании участника закупки (юридического лица или индивидуального предпринимателя) несостоятельным (банкротом) и об открытии конкурсного производства.

3. Неприостановление деятельности участника закупки в порядке, установленном КоАП, на дату подачи заявки на участие в закупке.

4. Отсутствие у участника закупки недоимки по налогам, сборам, задолженности по иным обязательным платежам в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, размер которых превышает 25 % балансовой стоимости активов участника закупки, по данным бухгалтерской отчетности за последний отчетный период.

5. Отсутствие у участника закупки (физического лица либо у руководителя, членов коллегиального исполнительного органа, лица, исполняющего функции единоличного исполнительного органа, или главного бухгалтера юридического лица) судимости за преступления в сфере экономики и (или) преступления, предусмотренные ст. 289, 290, 291, 291.1 УК РФ.

6. Отсутствие у участника закупки (юридического лица) в течение двух лет до момента подачи заявки на участие в закупке административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.28 КоАП РФ.

7. Обладание участником закупки исключительными правами на результаты интеллектуальной деятельности, если в связи с исполнением контракта заказчик приобретает права на такие результаты, за исключением случаев заключения контрактов на создание произведений литературы или искусства, исполнения, на финансирование проката или показа национального фильма.

8. Отсутствие между участником закупки и заказчиком конфликта интересов, под которым понимаются случаи, при которых руководитель заказчика, член комиссии по осуществлению закупок, руководитель контрактной службы

заказчика, контрактный управляющий состоят в браке с физическими лицами, являющимися выгодоприобретателями.

9. Участник закупки не является офшорной компанией.

10. Отсутствие у участника закупки ограничений для участия в закупках, установленных законодательством Российской Федерации.

6. *Специализированные организации* – юридические лица, привлекаемые заказчиком в соответствии со ст. 40 Закона № 44-ФЗ. Специализированная организация привлекается заказчиком для выполнения отдельных функций от имени заказчика по определению поставщика (подрядчика, исполнителя) путем проведения *конкурса* или *аукциона*, в том числе для разработки конкурсной документации, документации об аукционе, размещения в ЕИС извещения, направления приглашений принять участие в конкурентных процедурах, а также выполнения иных функций, связанных с обеспечением проведения определения поставщика (подрядчика, исполнителя). При этом создание комиссии по осуществлению закупок, определение начальной (максимальной) цены контракта, предмета и существенных условий контракта, утверждение проекта контракта, конкурсной документации, документации об аукционе и подписание контракта осуществляются заказчиком. Специализированная организация и заказчик несут солидарную ответственность за вред, причиненный физическому или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) при осуществлении закупки.

7. *Операторы электронных площадок* – юридические лица, которые владеют электронной площадкой, необходимыми для ее функционирования программно-аппаратными средствами и обеспечивают проведение таких аукционов в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок. Закон № 44-ФЗ не закрепляет требований к организационно-правовой форме, форме собственности, места нахождения и места происхождения капитала оператора электронной площадки за исключением условия о необходимости государственной регистрации данного юридического лица на территории Российской Федерации. Порядок и условия отбора операторов электронных площадок, а также перечень таких операторов устанавливаются Правительством Российской Федерации.

В настоящее время действует Распоряжение Правительства РФ от «Об утверждении Перечня операторов электронных площадок, предусмотренного частью 3 статьи 24.1 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ, частью 11 статьи 3.4 Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ и Перечня операторов специализированных электронных площадок, предусмотренного частью 3 статьи 24.1 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ, операторов электронных площадок для осуществления закрытых конкурентных закупок, предусмотренный частью 4 статьи 3.5 Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ» от 12 июля 2018 г. № 1447-р.

Перечень операторов электронных площадок:

- АО «Агентство по государственному заказу Республики Татарстан»;
- АО «Единая электронная торговая площадка»;
- АО «Российский аукционный дом»;
- АО «ТЭК – Торг»;

- АО «Электронные торговые системы»;
- ЗАО «Сбербанк – Автоматизированная система торгов»;
- ООО «РТС – тендер»;
- ООО «Электронная торговая площадка ГПБ».

Оператором специализированных электронных площадок является ООО «Автоматизированная система торгов государственного оборонного заказа».

Основные функции операторов электронных площадок и специализированных электронных площадок – это *регистрация участников закупок в ЕИС и их аккредитация на электронных площадках* в соответствии с положениями ст. 24.2 Закона № 44-ФЗ.

Осуществление регистрации участников обеспечивается Федеральным казначейством путем информационного взаимодействия ЕИС с федеральной государственной информационной системой «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме», а также с электронными площадками.

Операторы электронных площадок не позднее одного рабочего дня, следующего после дня регистрации участника закупки в ЕИС, осуществляют аккредитацию такого участника на электронной площадке.

Регистрация участника закупки в ЕИС и аккредитация участника закупки на электронной площадке осуществляются сроком на три года.

Участник закупки, зарегистрированный в ЕИС, вправе пройти регистрацию на новый срок в порядке, установленном указанной статьей, не ранее чем за шесть месяцев до даты окончания срока регистрации.

Участник закупки за четыре месяца до даты окончания срока его регистрации в ЕИС уведомляется ЕИС.

Участник закупки не вправе подавать заявки на участие в электронных процедурах за три месяца до даты окончания срока своей регистрации в ЕИС.

8. *Эксперт (экспертная организация)* – обладающее специальными познаниями, опытом, квалификацией в области науки, техники, искусства или ремесла физическое лицо, в том числе индивидуальный предприниматель, либо юридическое лицо (работники юридического лица должны обладать специальными познаниями, опытом, квалификацией в области науки, техники, искусства или ремесла), которые осуществляют на основе договора деятельность по изучению и оценке предмета экспертизы, а также по подготовке экспертных заключений по поставленным заказчиком, участником закупки вопросам в случаях, предусмотренных Законом № 44-ФЗ.

Виды экспертиз, проводимых в рамках контрактной системы по Закону № 44-ФЗ, представлены на рис. 5.1.

В целях обеспечения экспертной оценки конкурсной документации, заявок на участие в конкурсе, соответствия участников конкурса дополнительным требованиям заказчик вправе на основании контракта (договора) привлекать эксперта, экспертные организации со стороны, которые также могут быть привлечены и для проведения экспертизы поставленного товара, выполненной работы

или оказанной услуги в случае, если закупка осуществляется у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), или проверки выполненных контрагентом обязательств, предусмотренных контрактом, в части их соответствия условиям контракта.

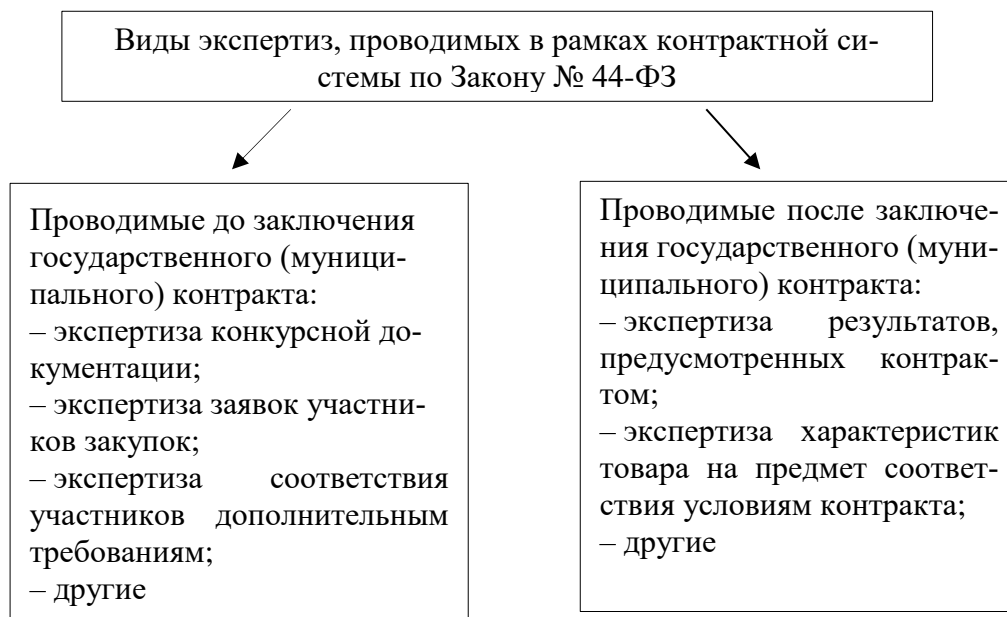


Рис. 5.1. Виды экспертиз, проводимых в рамках контрактной системы в соответствии с Законом № 44-ФЗ

Однако заказчик вправе проводить экспертизу результатов выполненных обязательств по контракту и своими силами (до тех пор, пока Правительство РФ не установит случаи обязательного привлечения экспертов со стороны).

К проведению экспертизы не могут быть допущены:

1. Физические лица, являющиеся должностными лицами или работниками заказчика, осуществляющего проведение экспертизы, либо поставщика (подрядчика, исполнителя) в течение менее чем двух лет, предшествующих дате проведения экспертизы, либо близкими родственниками с руководителем заказчика, членами комиссии по осуществлению закупок, руководителем контрактной службы (контрактным управляющим), должностными лицами или работниками поставщика (подрядчика, исполнителя); имеющие имущественные интересы в отношении предмета экспертизы; при наличии конфликта интересов.

2. Юридические лица, в которых заказчик или поставщик (подрядчик, исполнитель) имеет право распоряжаться более чем 20 % от общего количества голосов, приходящихся на голосующие акции, вкладов, долей, составляющих уставный или складочный капитал юридических лиц; а также в случае, если заказчик или поставщик (подрядчик, исполнитель) прямо и (или) косвенно (через третье лицо) может оказывать влияние на результат проводимой таким лицом или лицами экспертизы.

Для проведения экспертизы эксперты (экспертные организации) имеют право запрашивать у заказчика, поставщика (подрядчика, исполнителя) допол-

нительные материалы, относящиеся к предмету экспертизы, в случаях, предусмотренных Законом № 44-ФЗ. Результаты экспертизы оформляются в виде заключения, которое подписывается экспертом, уполномоченным представителем экспертной организации, и должно быть объективным, обоснованным и соответствовать законодательству Российской Федерации. Если по результатам экспертизы установлены нарушения требований контракта, не препятствующие приемке поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги, в заключении могут содержаться предложения об устранении данных нарушений, в том числе с указанием срока их устранения.

9. *Кредитные учреждения* хотя и не являются прямыми участниками контрактной системы, но играют важную роль во взаимоотношении между заказчиками и участниками закупок в части выдачи последним независимых гарантий (банковских гарантий). Безотзывные банковские гарантии выдаются для обеспечения заявок на участия в конкурсе, конкурсе с ограниченным участием, двухэтапном конкурсе, в закрытых процедурах, а также в качестве обеспечения исполнения контракта (договора). После выдачи безотзывной банковской гарантии кредитное учреждение обязано в течение одного рабочего дня внести сведения о ее выдаче и условиях в реестр банковских гарантий, размещенный в ЕИС.

5.2. Порядок осуществления государственных (муниципальных) закупок

Общий порядок осуществления государственных (муниципальных) закупок со стороны заказчика представлен на рис. 5.2.

Законом № 44-ФЗ предусмотрены *конкурентные и неконкурентные способы* определения поставщика (подрядчика, исполнителя) (рис. 5.3). И если к неконкурентным способам относят закупку товаров, работ, услуг у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), то конкурентными способами являются:

- конкурс;
- двухэтапный конкурс;
- конкурс с ограниченным участием;
- аукцион в электронной форме;
- запрос котировок;
- запрос предложений;
- закрытые конкурсы и аукционы.

Все конкурентные способы определения поставщика (подрядчика, исполнителя) – это способы, при которых информация о закупке сообщается заказчиком неограниченному кругу лиц путем размещения в ЕИС извещения о проведении конкурса или аукциона (запроса предложений, запроса котировок), а также всей необходимой документации о закупке. При этом к участникам закупки предъявляются единые требования, либо единые и дополнительные требования.

Под *открытым конкурсом* понимается конкурс, при котором к участникам закупки предъявляются единые требования. Критерием для отбора потенциального поставщика (подрядчика, исполнителя) является не только цена, но и иные неценовые предложения, такие как качество и/или квалификация участника закупки.

Конкурс с ограниченным участием – конкурс, при котором к участникам

закупки предъявляются единые требования и дополнительные требования, и победитель такого конкурса определяется из числа участников закупки, прошедших предквалификационный отбор.

Заказчик осуществляет закупки путем проведения конкурса с ограниченным участием в случаях:

- если поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологического или специализированного характера способны осуществить только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации;

- для выполнения работ по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, реставрации музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав Музейного фонда Российской Федерации, документов Архивного фонда Российской Федерации, особо ценных и редких документов, входящих в состав библиотечных фондов, выполнения работ, оказания услуг, связанных с необходимостью допуска подрядчиков, исполнителей к учетным базам данных музеев, архивов, библиотек, к хранилищам (депозитариям) музея, к системам обеспечения безопасности музейных предметов и музейных коллекций, архивных документов, библиотечного фонда.

Под *открытым конкурсом* понимается конкурс, при котором к участникам закупки предъявляются единые требования. Критерием для отбора потенциального поставщика (подрядчика, исполнителя) является не только цена, но и иные неценовые предложения, такие как качество и/или квалификация участника закупки.

Конкурс с ограниченным участием – конкурс, при котором к участникам закупки предъявляются единые требования и дополнительные требования, и победитель такого конкурса определяется из числа участников закупки, прошедших предквалификационный отбор.

Заказчик осуществляет закупки путем проведения конкурса с ограниченным участием в случаях:

- если поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологического или специализированного характера способны осуществить только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации;

- для выполнения работ по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, реставрации музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав Музейного фонда Российской Федерации, документов Архивного фонда Российской Федерации, особо ценных и редких документов, входящих в состав библиотечных фондов, выполнения работ, оказания услуг, связанных с необходимостью допуска подрядчиков, исполнителей к учетным базам данных музеев, архивов, библиотек, к хранилищам (депозитариям) музея, к системам обеспечения безопасности музейных предметов и музейных коллекций, архивных документов, библиотечного фонда.

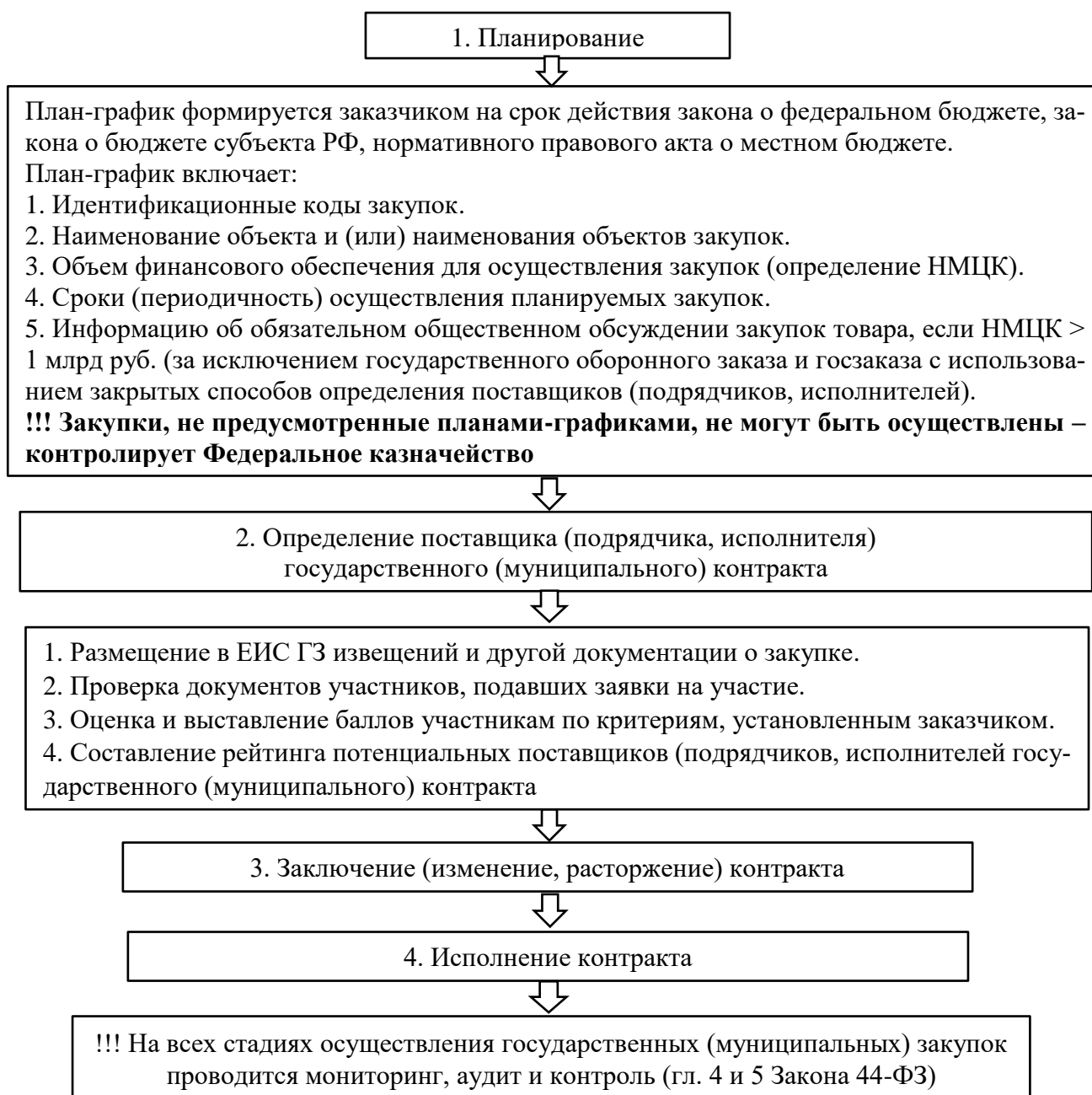


Рис. 5.2. Порядок осуществления государственных (муниципальных) закупок

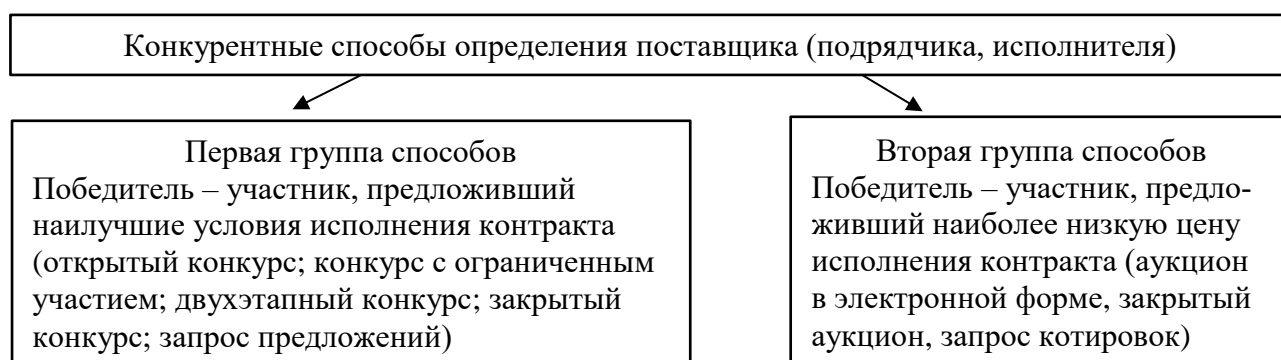


Рис. 5.3. Способы определения поставщика (подрядчика, исполнителя) по Закону № 44-ФЗ

Под *двухэтапным конкурсом* понимается конкурс, при котором к участникам закупки предъявляются единые требования либо единые требования и дополнительные требования, и победителем такого конкурса признается участник, принявший участие в проведении обоих этапов такого конкурса (в том числе прошедший предквалификационный отбор на первом этапе в случае установления дополнительных требований к участникам такого конкурса) и предложивший лучшие условия исполнения контракта по результатам второго этапа такого конкурса.

Заказчик вправе провести двухэтапный конкурс при одновременном соблюдении следующих условий:

– если конкурс проводится для заключения контракта на проведение научных исследований, проектных работ (в том числе архитектурно-строительного проектирования), экспериментов, изысканий, на поставку инновационной и высокотехнологичной продукции, энергосервисного контракта, а также в целях создания произведения литературы или искусства, исполнения (как результата интеллектуальной деятельности);

– если для уточнения характеристик объекта закупки необходимо провести его обсуждение с участниками закупки.

Под *запросом котировок* понимается способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором победителем признается участник закупки, предложивший наиболее низкую цену контракта. Заказчик вправе осуществлять закупки путем проведения запроса котировок при условии, что начальная (максимальная) цена контракта не превышает 500 тыс. руб. При этом годовой объем закупок, осуществляемых путем проведения запроса котировок, не должен превышать 10 % от совокупного годового объема закупок заказчика и не должен составлять более чем 100 млн руб.

Под *аукционом в электронной форме (электронным аукционом)* понимается аукцион, при котором к участникам закупки предъявляются единые требования и дополнительные требования. Проведение такого аукциона обеспечивается на электронной площадке ее оператором.

Заказчик обязан проводить электронный аукцион в случае, если осуществляются закупки товаров, работ, услуг, включенных в перечень, установленный Правительством Российской Федерации, либо в дополнительный перечень, установленный высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. В настоящее время федеральные государственные заказчики могут определять поставщиков (подрядчиков, исполнителей) способом «электронный аукцион» в соответствии с перечнем товаров, работ и услуг, утвержденным Постановлением Правительства РФ «О перечне товаров, работ, услуг в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион)» от 21 марта 2016 г. № 471-р.

Под *запросом предложений* понимается способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором победителем признается участник закупки, направивший окончательное предложение, которое наилучшим образом соответствует установленным заказчиком требованиям к товару, работе или услуге.

Заказчик вправе осуществлять закупку путем проведения запроса предложений в случаях:

1. Заключение контракта на поставки спортивного инвентаря и оборудования, спортивной экипировки, необходимых для подготовки спортивных сборных команд Российской Федерации по олимпийским и паралимпийским видам спорта, а также для участия спортивных сборных команд Российской Федерации в Олимпийских играх и Паралимпийских играх.

2. Осуществления закупок лекарственных препаратов, которые необходимы для назначения пациенту при наличии медицинских показаний (индивидуальная непереносимость, по жизненным показаниям) по решению врачебной комиссии, которое фиксируется в медицинских документах пациента и журнале врачебной комиссии. При этом объем закупаемых лекарственных препаратов не должен превышать объем лекарственных препаратов, необходимых пациенту в течение срока лечения. Кроме того, при осуществлении закупок в соответствии с настоящим пунктом предметом одного контракта не могут являться лекарственные препараты, необходимые для назначения двум и более пациентам.

3. Признания повторного конкурса, электронного аукциона несостоявшимися.

4. Осуществления закупок изделий народных художественных промыслов признанного художественного достоинства, образцы которых зарегистрированы в порядке, установленном уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

5. Осуществления закупок услуг по защите интересов Российской Федерации в случае подачи физическими лицами и (или) юридическими лицами в судебные органы иностранных государств, международные суды и арбитражи исков к Российской Федерации при необходимости привлечения российских и (или) иностранных специалистов, экспертов и адвокатов к оказанию таких услуг.

6. Осуществления закупок жилых помещений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, у физических лиц, являющихся собственниками этих жилых помещений.

Основания и порядок заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) определены в ст. 93 Закона № 44-ФЗ, которая содержит исчерпывающий перечень оснований и ограничений для использования данного неконкурентного способа осуществления закупок.

По данным Сводного аналитического отчета по результатам осуществления мониторинга закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, составляемого Министерством финансов РФ за 2018 г., самыми значимыми способами определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) стали (первые пять мест):

1. Электронный аукцион – 68 % от общего объема закупок.
2. Закупки у единственного поставщика – 13,5 % от общего объема закупок.
3. Открытый конкурс – 7,3 % от общего объема закупок.
4. Конкурс с ограниченным участием – 4,4 % от общего объема закупок.
5. Запрос котировок – 2 % от общего объема закупок.

Таким образом, основной объем закупок (81,5 %) осуществляется либо неконкурентным способом (закупка у единственного поставщика), либо с использованием способа определения поставщика, где победителем становится участник, предложивший наименьшую цену контракта. В результате при исполнении государственных (муниципальных) контрактов велика вероятность получения недоброкачественных (дешевых) товаров, работ и услуг, что влечет возникновение большого объема претензионной (исковой) работы заказчика с поставщиками (подрядчиками, исполнителями) контрактов.

5.3. Формирование начальной (максимальной) цены контракта

Наиболее сложной и важной задачей для работников контрактной службы (контрактного управляющего) заказчика является формирование, расчет и обоснование начальной (максимальной) цены контракта или цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

Начальная (максимальная) цена контракта обладает двумя значимыми свойствами (рис. 5.4).

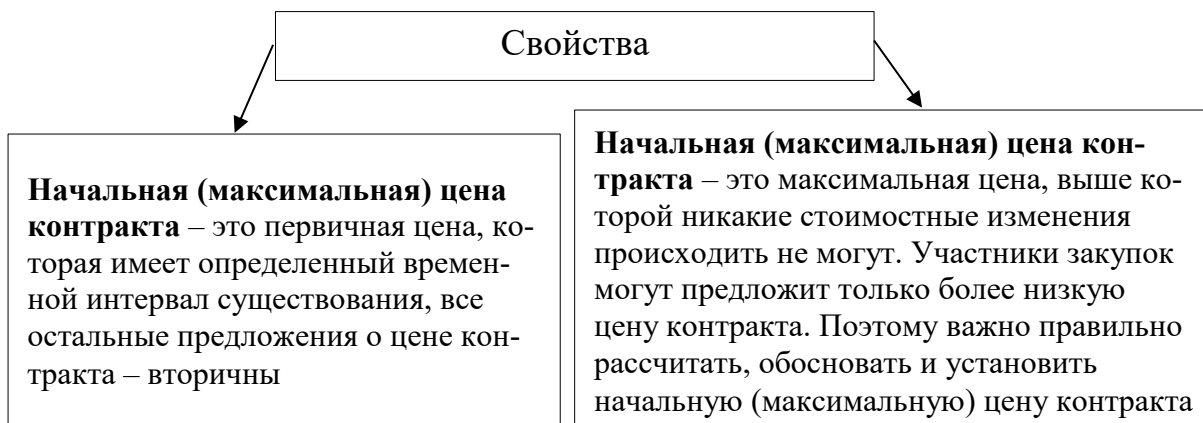


Рис. 5.4. Свойства начальной (максимальной) цены контракта

При определении начальной (максимальной) цены контракта заказчиком возможны три варианта развития событий (рис. 5.5).

В ст. 22 Закона № 44-ФЗ предусматриваются следующие методы определения начальной(максимальной) цены контракта:

- метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка);
- нормативный метод;
- тарифный метод;
- проектно-сметный метод;
- затратный метод.

При этом, приоритетным считается метод сопоставимых рыночных цен.

Метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) заключается в установлении начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), на основании информации о рыночных ценах идентичных товаров, работ, услуг, планируемых к закупкам, или при их отсутствии однородных товаров, работ, услуг.

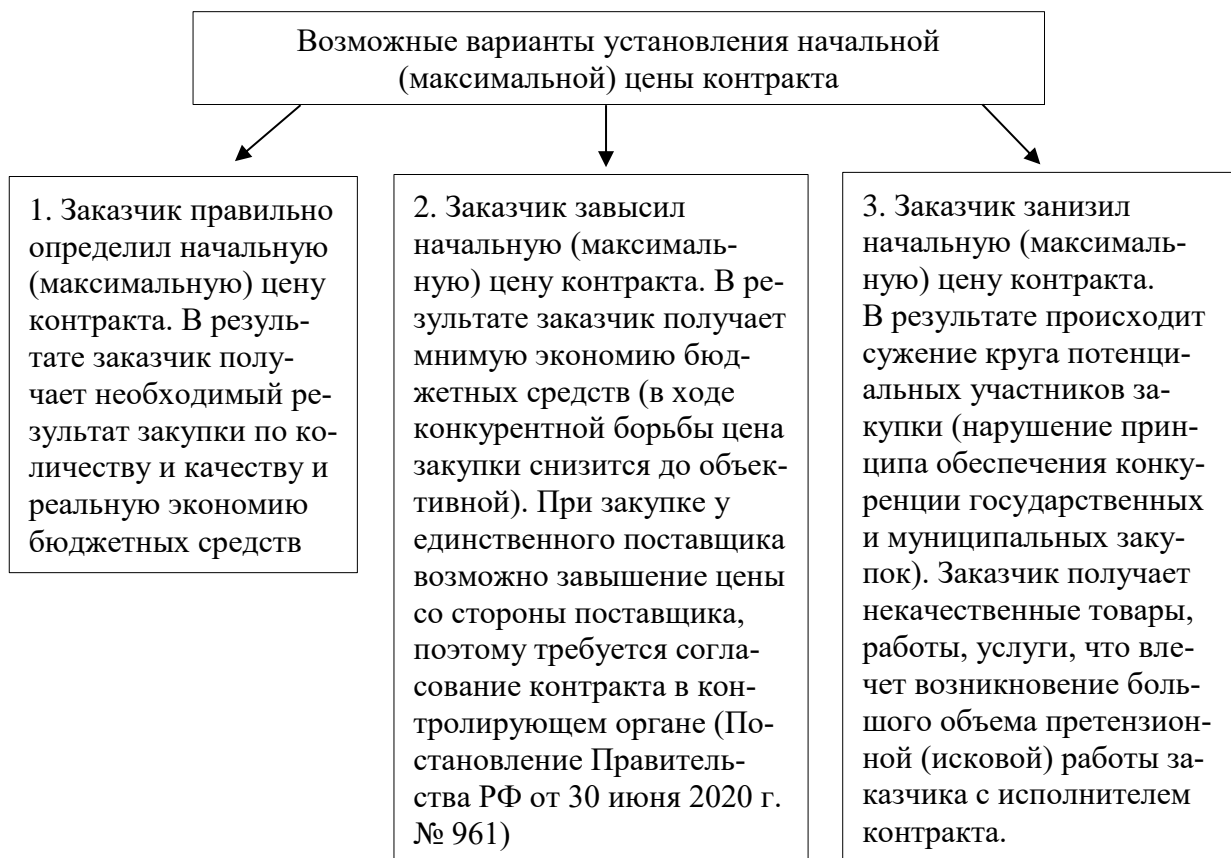


Рис. 5.5. Варианты определения начальной максимальной цены контракта

В целях получения ценовой информации в отношении товара, работы, услуги для определения начальной (максимальной) цены контракта работникам контрактных служб, контрактным управляющим рекомендуется осуществить несколько процедур.

1. Направить запросы о предоставлении ценовой информации не менее чем пяти поставщикам (подрядчикам, исполнителям), обладающим опытом поставок соответствующих товаров, работ, услуг, информация о которых имеется в свободном доступе (опубликована в печати, размещена на сайтах в сети Интернет).

2. Разместить запрос о предоставлении ценовой информации в ЕИС.

3. Осуществить поиск ценовой информации в реестре государственных (муниципальных) контрактов, заключенных заказчиками. При этом не рекомендуется принимать в расчет информацию о ценах товаров работ, услуг, содержащуюся в контрактах, по которым взыскивались неустойки (штрафы, пени) в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением обязательств, предусмотренных этими контрактами, в течение последних трех лет.

4. Осуществить сбор и анализ следующей общедоступной ценовой информации, к которой относится в том числе:

- информация о ценах товаров, работ, услуг, содержащихся в рекламе, каталогах, описаниях товаров, признаваемых в соответствии с гражданским законодательством, публичными офертами;

- информация о котировках на российских биржах и иностранных биржах;

- информация о котировках на электронных площадках;
- данные государственной статистической отчетности о ценах на товары, работы, услуги;
- информация о ценах на товары, работы, услуги, содержащаяся в официальных источниках информации уполномоченных государственных органов и муниципальных органов;
- информация информационно-ценовых агентств;
- иные источники информации, в том числе общедоступные результаты изучения рынка.

Не рекомендуется использовать для расчета начальной (максимальной) цены контракта следующую ценовую информацию:

- предоставленную лицами, сведения о которых включены в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- полученную из анонимных источников.

Нормативный метод определения начальной (максимальной) цены контракта заключается в расчете начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), на основе требований к закупаемым товарам, работам, услугам, установленных в соответствии со ст. 19 Закона № 44-ФЗ в случае, если такие требования предусматривают установление предельных цен товаров, работ, услуг.

Под нормированием в сфере закупок понимается установление требований к закупаемым заказчиком товарам, работам, услугам (в том числе предельной цены товаров, работ, услуг) и (или) нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов (включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения, за исключением казенных учреждений, которым в установленном порядке формируется государственное (муниципальное) задание на оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ).

Под требованиями к закупаемым заказчиком товарам, работам, услугам понимаются требования к количеству, потребительским свойствам (в том числе характеристикам качества) и иным характеристикам товаров, работ, услуг, позволяющие обеспечить государственные и муниципальные нужды, но не приводящие к закупкам товаров, работ, услуг, которые имеют избыточные потребительские свойства или являются предметами роскоши в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В каждом регионе, а также каждым главным распорядителем бюджетных средств в отношении подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств принимается нормативный документ, который устанавливает предельные цены и качественные характеристики на отдельные категории закупаемых товаров, работ, услуг. Например, в Иркутской области действует Постановление Правительства Иркутской области «Об утверждении правил нормирования затрат на обеспечение функций государственных органов Иркутской области» от 9 марта 2016 г. № 123-пп.

Тарифный метод определения начальной (максимальной) цены контракта применяется заказчиком, если в соответствии с законодательством РФ цены закупаемых товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд подлежат государственному регулированию или установлены муниципальными правовыми актами. В этом случае начальная (максимальная) цена контракта, цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), определяются по регулируемым ценам (тарифам) на товары, работы, услуги.

Проектно-сметный метод определения начальной (максимальной) цены контракта заключается в определении начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), на проведение следующих работ:

– строительство, реконструкция, капитальный ремонт, снос объекта капитального строительства на основании проектной документации в соответствии с методиками и нормативами (государственными элементными сметными нормами) строительных работ и специальных строительных работ, утвержденными в соответствии с компетенцией федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства, или органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

– сохранение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, за исключением научно-методического руководства, технического и авторского надзора, на основании согласованной в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, проектной документации на проведение работ по сохранению объектов культурного наследия и в соответствии с реставрационными нормами и правилами, утвержденными федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации в области государственной охраны объектов культурного наследия.

Затратный метод определения начальной (максимальной) цены контракта применяется в случае невозможности применения иных методов, установленных для определения начальной (максимальной) цены контракта ст. 22 Закона № 44-ФЗ, или в дополнение к иным методам. Данный метод заключается в определении начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), как суммы произведенных затрат и обычной для определенной сферы деятельности прибыли. При этом учитываются обычные в подобных случаях прямые и косвенные затраты на производство или приобретение и (или) реализацию товаров, работ, услуг, затраты на транспортировку, хранение, страхование и иные затраты.

Информация об обычной прибыли для определенной сферы деятельности может быть получена заказчиком исходя из анализа контрактов, размещенных в ЕИС, других общедоступных источников информации, в том числе информации информационно-ценовых агентств, общедоступных результатов изучения рынка, а также результатов изучения рынка, проведенного по инициативе заказчика.

5.4. Система контроля в сфере государственных закупок

В гл. 4 и 5 Закона № 44-ФЗ предусматривается многоуровневая, многоступенчатая система контроля. Виды контроля в контрактной системе государственных закупок указаны на рис. 5.6.

СП РФ и КСО территорий призваны осуществлять экспертно-аналитическую, информационную и иную деятельность посредством проверки, анализа и оценки информации о законности, целесообразности, обоснованности, о своевременности, об эффективности и о результативности расходов на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам. Обобщают результаты осуществления своей деятельности, в том числе 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 ЕИС обобщенную информацию о таких результатах.

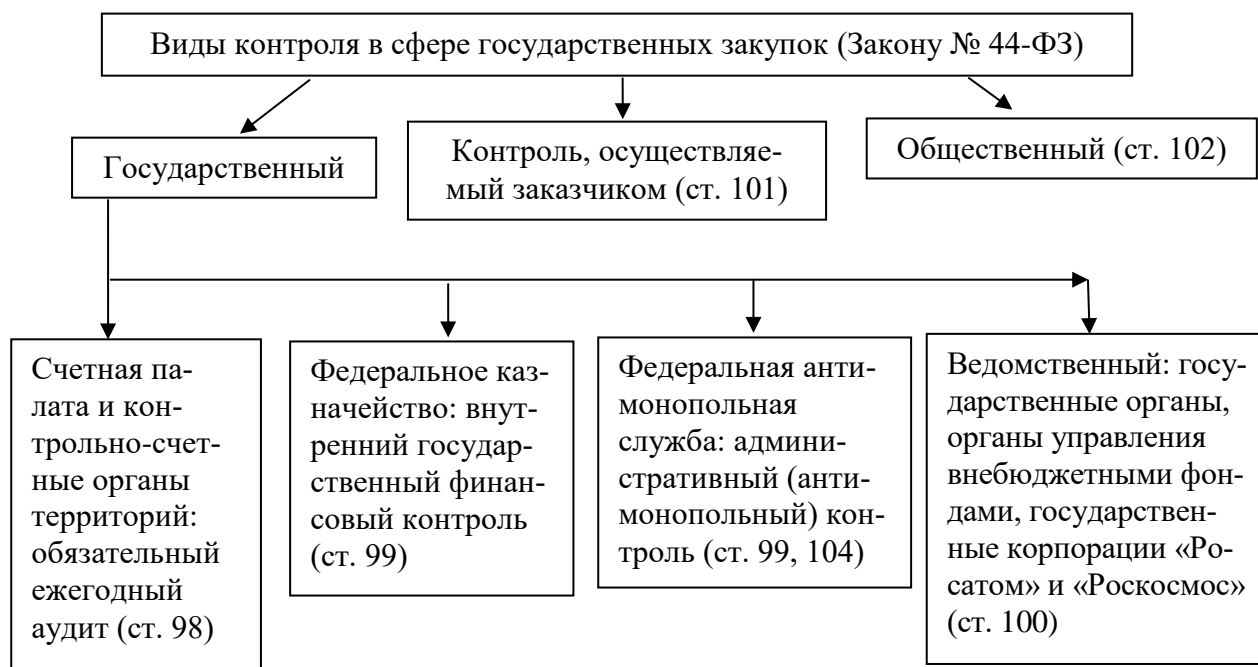


Рис. 5.6. Виды контроля в сфере государственных (муниципальных) закупок

Федеральное казначейство, финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, органы управления государственными внебюджетными фондами осуществляют контроль за непревышением объема финансового обеспечения, включенного в планы-графики, над объемом финансового обеспечения для осуществления закупок, утвержденным и доведенным до заказчика, а также за соответствием информации об идентификационных кодах закупок и непревышением объема финансового обеспечения для осуществления данных закупок, содержащихся в предусмотренных Законом № 44-ФЗ информации и документах, не подлежащих в соответствии с данным законом формированию и размещению в ЕИС в сфере закупок.

Федеральное казначейство также исполняет функции по ведению реестра госконтрактов.

Федеральная антимонопольная служба (ФАС) выполняет следующие функции в контрактной системе по осуществлению государственных закупок:

1. Является уполномоченным контрольным органом в сфере государственного оборонного заказа (п. 10, ст. 99 Закона № 44-ФЗ). Этот контроль охватывает все стадии осуществления государственного оборонного заказа (планирование, размещение информации в ЕИС Госзакупки, заключение и исполнения государственного контракта).

2. Ведет реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) государственных контрактов (ст. 104 Закона № 44-ФЗ).

3. Рассматривает жалобы на действие (бездействие) заказчика и других субъектов государственных закупок (Приказ ФАС «Об утверждении административного регламента ФАС по исполнению государственной функции по рассмотрению жалоб на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностного лица контрактной службы» от 19 ноября 2014 г. № 724/14).

Ведомственный контроль представляет собой контроль государственных органов, Государственных корпораций «Росатом» и «Роскосмос», органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок в отношении подведомственных им заказчиков.

Самоконтроль заказчика заключается в осуществлении контроля за исполнением поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта в соответствии с законодательством Российской Федерации, в том числе за привлечением поставщиком (подрядчиком, исполнителем) к исполнению контракта субподрядчиков, соисполнителей из числа субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций.

Общественный контроль осуществляется в целях реализации принципов контрактной системы в сфере закупок, содействия развитию и совершенствованию контрактной системы в сфере закупок, предупреждения, выявления нарушений требований законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок и информирования заказчиков, контрольных органов в сфере закупок о выявленных нарушениях.

Общественные объединения и объединения юридических лиц, осуществляющие общественный контроль, вправе:

– подготавливать предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок;

– направлять заказчикам запросы о предоставлении информации об осуществлении закупок и о ходе исполнения контрактов;

– осуществлять независимый мониторинг закупок и оценку эффективности закупок, в том числе оценку осуществления закупок и результатов исполнения контрактов в части их соответствия требованиям Закона № 44-ФЗ;

– обращаться от своего имени в государственные органы и муниципальные органы с заявлением о проведении мероприятий по контролю в соответствии с Законом № 44-ФЗ;

– обращаться от своего имени в правоохранительные органы в случаях выявления в действиях (бездействии) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссий по осуществлению закупок и их членов, должностных лиц контрактной службы, контрактных управляющих признаков состава преступления;

– обращаться в суд в защиту нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов группы лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Обязательное общественное обсуждение государственных закупок проводится в случае осуществления закупок путем проведения конкурсов и аукционов при начальной (максимальной) цене контракта, составляющей или превышающей 1 млрд руб., за исключением закупок, осуществляемых с применением закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей); в рамках государственного оборонного заказа; при выполнении работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу объекта капитального строительства; путем проведения повторного конкурса, электронного аукциона.

Тема 6. Государственный финансовый контроль, осуществляемый Центральным банком Российской Федерации

6.1. Содержание и организация денежного обращения

Основу денежного обращения составляет свойство подвижности денег, являющееся важнейшим проявлением их сущности.

Современные деньги являются финансовыми заменителями (представителями) денег, или первичными финансовыми ресурсами (инструментами) и производными от них финансовыми инструментами. Современные деньги, не обеспеченные золотом, – это символические знаки заменителей полноценных денег, установленные государством и принимаемые населением в качестве денег, т. е. в качестве (в функциях).

Современные деньги выполняют следующие функции, конкретизирующие проявление их сущности:

- финансового средства обращения;
- масштаба цен (финансового эквивалента) ценности;
- финансового средства платежа;
- финансового средства сбережения и накопления.

При уровне инфляции выше управляемого уровня (2 %), на наш взгляд, деньги слабо выполняют функцию «сбережения и накопления». Это является основной причиной того, что физические и юридические лица в нашей стране предпочитают иметь депозитные вклады в долларах США, что наносит вред устойчивости национальной валюте – рублю. В этой связи следует отметить: принятие Банком России мер по снижению инфляции до управляемого уровня (2–4 %) по сути являются правильными. Однако реальное снижение инфляции можно достичь только при экономическом росте выше на 2–3 % уровня инфляции, а не за счет сжатия денежной массы, что приводит к стагнации производства и снижению покупательной способности основной части населения и соответственно повышению цен на потребительские товары – консервации кризиса.

Современный экономический кризис (и его следствие – высокая инфляция) в Российской Федерации носит структурный характер. В его основе лежит: сырьевая направленность экспорта и технологическое отставание отраслей экономики (прежде всего промышленности) от передовых стран (переходящих на основе научно-технической революции на шестой технологический уклад) и это отставание усиливается из-за недостатка финансовых ресурсов по причине недоступности для предприятий долгосрочных инвестиций – кредитов.

На каждый данный момент деньги одновременно находятся во всех названных функциях. В процессе их выполнения денежные знаки приобретают динамику, начинают «работать» в качестве финансов (именно деньги и денежные потоки, находящиеся в движении, становятся финансами), принимая форму первичных и производных финансовых ресурсов, и инструментов. Взаимосвязь функций денег и финансов представлена в табл. 6.1.

На практике функция денег как финансового средства обращения реализуется в понятии «денежное обращение».

Денежное обращение – это движение денежной массы в наличной и безналичной формах, обслуживающее реализацию товаров (работ, услуг), нетоварные платежи и расчеты в экономике. Состояние денежного обращения является своеобразным барометром состояния экономики страны. На состояние денежного обращения оказывают влияние такие факторы, как темпы экономического роста, уровень развития рынка и рыночной инфраструктуры (в том числе финансового рынка), состояние банковской системы и фондового рынка.

Состояние денежного обращения зависит, в первую очередь, от соотношения между *денежной и товарной массами*. Однако объем совокупного денежного оборота всегда значительно превышает сумму цен товаров (услуг, работ), реализуемых хозяйствующими субъектами. Это обусловлено тем, что функционирование денег не ограничивается товарными финансовыми операциями – куплей-продажей товаров (работ, услуг).

Деньги используются также для *осуществления нетоварных финансовых операций* – выплаты заработной платы и премий работникам, дивидендов и процентов, пенсий, пособий и стипендий, уплаты налогов и других обязательных платежей, а также для других расчетов, непосредственно не связанных с движе-

нием товарной массы (на фондовом, кредитном, страховом рынках). Все названные финансовые товарные и нетоварные расчеты между организациями производственного и финансового секторов, домашними хозяйствами и государством формируют денежное обращение.

Как видно из определения денежного обращения, основу последнего составляет *денежная масса* – вся совокупность покупательных и платежных средств в экономике страны. Одновременно денежная масса является важнейшим количественным показателем денежного обращения. Денежная масса в обращении неоднородна и состоит из различных элементов, получивших название денежных агрегатов. Денежная масса, находящаяся в обороте страны, составляет *совокупное предложение денег* в конкретных формах денежных агрегатов, которое зависит от совокупного спроса на них со стороны организаций, учреждений, домашних хозяйств и органов публичной власти. Необходимость агрегирования денежной массы обусловлена тем, что разнообразные покупательные и платежные средства обладают различной степенью *ликвидности* – возможностью немедленно выполнить функции финансовых средств обращения и платежа. В этой связи, а также с целью организации государством денежного обращения в мировой практике обычно выделяют следующие денежные агрегаты: M0, M1, M2, M3, M4 и L.

Денежный агрегат – это показатель количества денег и (или) финансовых активов, классифицируемых как денежная масса (их ликвидность близка к единичной).

В экономической теории выделяются следующие агрегаты денежной массы:

- M0 – наличные деньги;
- M1 – финансовые активы, которые могут быть немедленно задействованы для осуществления расчетов (наличные деньги и вклады до востребования);
- M2 – образуется путем сложения агрегата M1 и наиболее распространенных видов срочных вкладов;
- M3 – образуется путем учета агрегата M2 и некоторых видов крупных срочных вкладов и срочных соглашений об обратном выпуске (деPOSITные сертификаты, облигации госзаймов);
- L – наиболее широкий из всех денежных агрегатов, обобщающий все денежные средства и финансовые активы.

Состав денежных агрегатов неодинаков в различных странах.

Банк России ведет расчеты денежных агрегатов M0, M1, M2, M3:

- M1 – M0 плюс средства на расчетных, текущих и специальных счетах предприятий и организаций, страховых компаний, депозиты до востребования населения в Сбербанке и других коммерческих банках;
- M2 – M1 плюс срочные вклады населения в Сбербанке;
- M3 – M2 плюс сертификаты и облигации госзайма.

Таблица 6.1

Взаимосвязь функций денег и финансов

№ п/п.	Виды валют	Функции денег	Функции финансов	Изменения на рынке валют и их последствия
1	Мировые конвертируемые резервные валюты (деньги) – доллар США, фунт стерлинга Великобритании	Признаны большинством стран мира и выполняют функцию наднациональных мировых денег – всеобщего относительного (не всегда справедливого для третьих стран) эквивалента обмена товаров и услуг на мировом, региональных и страновых рынках. Они являются резервными валютами и категорией всех стадий воспроизводственного процесса и могут проявлять себя с разных сторон (мера стоимости, средство платежа, средство обращения, средства накопления и котировки относительно других валют). Обладают абсолютной ликвидностью	Выполняют функцию наднациональных финансов при формировании денежных международных фондов (к примеру, МВФ), а также национальных бюджетов в США и Великобритании, которые выполняют распределительную, перераспределительную, социальную и контрольную функции	В современном обществе произошла качественная трансформация содержания и функций денег, сфера реальных финансовых отношений уже не укладывается в жесткие ограничения, установленные финансовой наукой. Рыночные законы потеряли автоматизм своего действия, современные деньги уже не в состоянии самостоятельно функционировать вне их финансовой оболочки и вне электронных финансовых механизмов
2	Конвертируемые резервные валюты стран, входящих в G7 (евро, японская иена). Свободно конвертируемые национальные валюты других высокоразвитых стран	Признаны большинством стран мира и выполняют функцию наднациональных мировых денег – всеобщего относительного (не всегда справедливого) эквивалента обмена товаров и услуг на мировом, региональных и страновых рынках. Они являются категорией всех стадий воспроизводственного процесса и могут проявлять себя с разных сторон (мера стоимости, средство платежа, средство обращения, средства накопления и котировки относительно других валют). При этом евро является основной и резервной валютой Европейского	Выполняют функцию наднациональных финансов при формировании международных денежных фондов в евро и иенах (в установленном соглашениями размере), а также бюджетов стран. При этом выполняются распределительная, перераспределительная, социальная и контрольная функции	После выхода из Евросоюза Великобритании курс евро может упасть на 25–30 %

№ п/п.	Виды валют	Функции денег	Функции финансов	Изменения на рынке валют и их последствия
		экономического союза, обеспечивая единую финансово-кредитную политику		
3	Юань КНР	Начинает выполнять функцию наднациональных мировых денег – всеобщего относительного (не всегда справедливого) эквивалента обмена товаров и услуг на мировом, региональных и страновых рынках, является категорией всех стадий воспроизводственного процесса и выполняет функции меры стоимости, средства платежа, средства обращения, средства накопления и котировки относительно других валют.	Начинает выполнять функцию наднациональных финансов при формировании международных денежных фондов в юанях (в установленном международными соглашениями размере), а также бюджета страны. При этом выполняются следующие функции: распределительная, перераспределительная, социальная и контрольная. Выполняет функцию концентрации государственных финансовых ресурсов (фиатных денег) для безусловного выполнения стратегических задач	Признан с 1 октября 2016 г. большинством стран мира в качестве резервной валюты. В ближайшие годы может стать мировой валютой
4	Рубль	Имеет ограниченную конвертацию. Является категорией всех стадий воспроизводственного процесса и выполняет функции меры стоимости, средства платежа, средства обращения, средства накопления и котировки относительно других валют	Выполняет следующие функции: распределительная, перераспределительная, социальная и контрольная. Слабо выполняет функцию концентрации государственных финансовых ресурсов для импортозамещения, безусловного выполнения стратегических задач перехода на устойчивый экономический	Предпринимаются усилия по переходу расчетов на стратегические экспортные товары в рублях и снижения инфляции до низкого (управляемого) уровня 3–4 %

№ п/п.	Виды валют	Функции денег	Функции финансов	Изменения на рынке валют и их последствия
			рост на инновационной основе и повышения уровня жизни населения	
5	Валюты развивающихся стран	Большинство стран имеют неустойчивый, заниженный курс несправедливого и не эквивалентного обмена на свободно конвертируемые валюты, прежде всего на доллар США	Ограниченно выполняют распределительную, перераспределительную, социальную, контрольную функции	Попытки некоторых бывших лидеров стран Ближнего Востока (Ирака, Ливии) организовать расчеты за экспорт энергоносителей в национальных валютах привела к агрессии против этих стран со стороны США и убийству нацлидеров
6	В настоящее время на мировом валютном рынке введена в обращение криптовалюта, самой популярной из которой является – биткоин. Создал биткоин разработчик программы платежной системы, основанной на математических вычислениях, который называет себя Satoshi Naramoto	Привлекательность криптовалюты состоит в следующем: обмен монетами без центрального банка и банковской системы в электронном виде; спрос на биткоины (другие виды криптовалют) пропагандируется игроками и организаторами (спекулянтами) с периферического сегмента рынка посредством торговли в Интернете; обращение криптовалюты (как полагают многие экономисты) строится по принципу функционирования финансовой пирамиды: ее высокий курс определяется на виртуальной бирже по принципу – последующий приобретатель покупает ее по более высокому курсу и растет количество покупателей (людей желающих получить легкие доходы)	Основная функция этой квазивалюты – спекулятивная высоко рискованная игра. Организаторы рынка криптовалют признаются, что они ничем не обеспечены, а, следовательно, не имеют страховых фондов, что говорит о неотвратимом риске полной потери вложенных в эту валюту реальных денег игроками	Последние годы постоянно раздувается виртуальный финансовый пузырь, который в дальнейшем обязательно лопнет, а владельцы потеряют реальные деньги, которые перейдут в собственность спекулянтов и нуворишей

Денежные агрегаты представляют собой иерархическую систему: каждый последующий агрегат включает в свой состав предыдущий. Между собой денежные агрегаты отличаются не только по составу денежной массы, но и по уровню ликвидности. Самой высокой ликвидностью обладает денежный агрегат M0 (наличные деньги), ликвидность M1 ниже, чем M0, но выше, чем M2, поскольку вклады до востребования должны быть возвращены вкладчику по его заявлению, а срочные вклады могут использоваться банком по своему усмотрению в течение всего срока вклада и возвращаются вкладчику только по истечении этого срока.

Основным параметром оценки денежной массы в обращении выступает денежный агрегат M2.

Определение и поддержание необходимой структуры агрегатных элементов денежной массы являются важным направлением организации и регулирования денежного обращения. Это позволяет учесть степень давления каждого из денежных агрегатов на формирование совокупного спроса в экономике и цен на товары (работы, услуги). В этих же целях денежную массу обычно подразделяют на активную и пассивную части. К первой относят наличные и безналичные расчеты в экономике, а ко второй – квазиденьги (вторую составляющую агрегата M2), поскольку они выступают в роли потенциала для увеличения активной денежной массы. Важным показателем рациональности структуры денежной массы является доля агрегата M0 в общем ее объеме. В России она колеблется в последние годы на уровне 30–33 % по отношению к M2. В других развитых странах этот показатель значительно ниже, что обусловлено более высоким уровнем развития их банковско-кредитных систем и расчетов, низким уровнем коррупции и «теневой» экономики.

Организация денежного обращения и управление им непосредственно связано с понятием денежного оборота. Это совокупный оборот денежной массы, совершающей свое движение в экономической системе за определенный промежуток времени. *Объем денежного оборота (O_d)* зависит от объема денежной массы (M_d – сумма денежных агрегатов) и скорости обращения денег (K_o – количество их оборотов за год):

$$O_d = M_d \cdot K_o.$$

Денежный оборот опосредует все стадии (производство, обмен, распределение и потребление) воспроизводства общественного продукта и напрямую зависит от последнего. Эта зависимость отражена в известном уравнении Фишера:

$$M_d \cdot K_o = C_y \cdot P_n,$$

где C_y – средневзвешенный уровень цен произведенной и реализованной готовой продукции (выражается относительно базового показателя, равного 1); P_n – объем национального продукта.

Из этого уравнения выводится и упрощенная формула массы (количества) денег в обращении: она прямо пропорциональна уровню цен и объему общественного продукта и обратно пропорциональна скорости оборота денег ($M_d = C_y \cdot P_n / K_o$), которую при сравнении с показателем M_d , исчисленным по сумме денежных агрегатов, можно использовать для целей планирования и регулирования денежного обращения.

Иногда под денежным оборотом понимают время, за которое деньги в полном объеме возвращаются к их владельцу, выпустившему деньги в обращение⁵. Однако такое понимание денежного оборота скорее всего характеризует не экономическое содержание этого понятия, а еще один (в дополнение к K_o – количеству оборотов денег) качественный показатель состояния и эффективности денежного обращения – показатель оборачиваемости денег в днях, который используется при управлении денежным оборотом страны.

Денежный оборот – это оборот (движение) финансовых ресурсов в экономике, т. е. финансовых ресурсов органов публичной власти, организаций и домашних хозяйств. Обращаемые в экономике деньги в виде любых денежных агрегатов, платежных и расчетных средств являются собственностью каких-либо экономических субъектов и выступают в форме их финансовых ресурсов, доходов и расходов.

Денежный оборот организуется государством на основе следующих основных принципов:

- юридические лица обязаны хранить все имеющиеся у них деньги на счетах в банках;
- хранение наличных денег юридическими лицами в кассе и расчеты между ними за наличные деньги регламентируются и нормируются;
- денежные расчеты между юридическими лицами производятся путем безналичных перечислений или зачета взаимных требований;
- банки обязаны осуществлять контроль расчетных операций;
- при расчетах используются документы только установленной формы.

В зависимости от видов обращаемых денег и способа их движения различают *наличный и безналичный денежный обороты*. Они тесно связаны между собой, переходят из одного вида и способа оборота денег в другой.

Налично-денежный оборот возникает в случаях, когда платежи и расчеты производятся с использованием наличных денег путем непосредственной передачи денежных знаков взамен предоставляемого товара (работ, услуг) и по нетоварным операциям (платежам и расчетам). Наличный денежный оборот связан преимущественно с формированием и использованием денежных доходов домашних хозяйств: с оплатой труда, выплатой и получением пенсий, пособий и стипендий, с выдачей и получением отдельных видов кредитов и займов (ссуд), покупкой товаров, работ и услуг в сети розничной торговли, общественного питания, сфере ЖКХ, бытовых услуг и т. д., с уплатой налогов, страховых взносов и других обязательных платежей в финансовую систему, с прочей жизнедеятельностью и хозяйственной деятельностью населения и индивидуальных предпринимателей без образования юридического лица.

Между организациями (юридическими лицами), между ними и государственными (муниципальными) властными структурами легальный налично-денежный оборот незначителен, так как он нормирован и здесь преобладают безналичные формы расчетов и платежей. Это обусловлено не только удобством и

⁵ Финансы и кредит : учеб. / под ред. П. В. Шичкина. – Саранск : Изд-во Мордов. ун-та, 2000. – С. 13.

экономичностью последних, но и задачами финансового контроля денежного оборота.

Важной задачей организации государством наличного денежного оборота является обеспечение его устойчивости и экономичности. С этой целью Банк России и его территориальные подразделения организуют через свои расчетно-кассовые центры выпуск в обращение и изъятие из обращения денежной наличности. Все наличные денежные ресурсы распределяются между резервными фондами и оборотными кассами. Деньги, находящиеся в резервных фондах, считаются не выпущенными в обращение, их использование осуществляется лишь с разрешения и по правилам, установленным Банком России. Деньги, находящиеся в оборотных кассах, считаются деньгами в обращении, их выпуск в оборот не требует дополнительных разрешений Банка России. Денежные ресурсы оборотных касс расчетно-кассовых центров направляются в операционные кассы коммерческих банков, из которых выдаются наличные деньги клиентам. Регулирование денежной наличности в пределах расчетно-кассовых центров осуществляется на основе календарей выдачи средств на заработную плату и другие расходы. С их помощью планируются и контролируются потоки наличности, устраняются встречные потоки наличных денег, перераспределяются выпущенные в обращение денежные ресурсы между расчетно-кассовыми центрами.

Организация государством налично-денежного оборота строится на установлении ряда ограничений и требований для юридических лиц: установление лимита наличных денег в кассе организаций с учетом особенностей их функционирования, а также порядка и сроков сдачи наличных денег сверх установленного лимита в коммерческих банках; ограничение наличных расчетов между юридическими лицами (60 тыс. руб. в день); получение наличных денег только в обслуживающих организации банках.

Высокая доля налично-денежного оборота в общем денежном обороте России (более 20 %) свидетельствует о недостаточном уровне развития денежно-кредитной и банковской систем. Наличный оборот обычно превалирует в сферах розничной и мелкооптовой торговли, общественного питания и услуг населению, а также в «теневом» секторе экономики, в коррупционных сделках и при использовании юридическими лицами различных схем уклонения от уплаты налогов. Количество и значение наличных денег возрастает в кризисных ситуациях и в условиях отсутствия экономической стабильности. К примеру, доля наличной денежной массы и наличных расчетов в общем их объеме в России после кризиса 1998 г. выросла с 33 % в 1997 г. до 41 % 1999 г.

Безналичный денежный оборот составляет основу общего денежного оборота развитых стран. Он предполагает осуществление денежных расчетов и платежей без непосредственного перемещения наличных денег, путем безналичных денежных перечислений (записей) по банковским счетам участников платежно-расчетных операций или путем взаимных зачетов требований. Безналичный оборот денег возникает между всеми экономическими субъектами, но в большей степени между юридическими лицами, между организациями и органами государственного (муниципального) управления, и при обязательном участии банков.

По сравнению с наличным оборотом, безналичный денежный оборот обладает рядом неоспоримых преимуществ:

- удобство для участников расчетов;
- эффективность для денежного обращения (деньги не выходят из сферы обращения и постоянно находятся в движении, что ускоряет оборачиваемость денежной массы), экономия наличности и уменьшение затрат на ее хранение, эмиссию и изъятие из обращения;
- подконтрольность расчетов и платежей со стороны банков и государства.

Поэтому одним из приоритетных направлений развития денежной системы является расширение сферы и доли безналичного оборота денег в расчетах и платежах домашних хозяйств.

Безналичный денежный оборот легко переходит в наличный, и наоборот. Организации выплачивают заработную плату и осуществляют другие платежи наличными деньгами за счет средств, находящихся на их расчетном счете в банке, а полученные организациями наличные поступления могут использоваться для безналичных расчетов с поставщиками и т. д. Безналичный денежный оборот реализуется через безналичные расчеты. В свою очередь, безналичные расчеты строятся на ряде принципов:

1. Проведение безналичных расчетов через банковские счета, т. е. обязательное участие в расчетах банков, которые обслуживают расчетные (текущие) счета юридических лиц.

2. Предоставление участникам расчетов права выбора форм безналичных расчетов, которые устанавливаются действующим законодательством.

3. Проведение безналичных расчетов с согласия (акцепта) плательщика. Такое право последнего дает возможность ему проконтролировать выполнение контрагентом взятых им обязательств. В то же время законодательством предусмотрены случаи беспорядного списания средств со счетов плательщиков: безакцептное списание средств за коммунальные услуги, на основании исполнительных листов, выданных судом, и др.

4. При недостаточности средств на расчетном счете их списание осуществляется в законодательно установленной очередности. В первую очередь удовлетворяются требования о возмещении вреда жизни и здоровью; во вторую очередь производится списание средств для расчетов по выплате выходных пособий и оплаты труда на основании исполнительных документов; в третью очередь – для расчетов по оплате труда на основании платежных документов, по отчислениям в государственные внебюджетные фонды; в четвертую очередь – для расчетов по платежам в бюджет и другим платежам в государственные внебюджетные фонды; в пятую очередь – для расчетов по другим денежным требованиям на основании исполнительных документов; в шестую очередь – для всех прочих расчетов по платежным документам в порядке календарной очередности. Если средств на расчетном счете организации достаточно, то расчеты производятся (средства со счетов списываются банком) в порядке поступления распоряжений клиента и других документов на списание.

5. Осуществление безналичных расчетов при постоянном контроле правильности их проведения и соблюдения установленных правил поведения их участников. За нарушение платежно-расчетной дисциплины законодательством предусмотрены финансовые санкции в виде штрафов и пени⁶.

Безналичные расчеты осуществляются в следующих формах: *платежными поручениями, платежными требованиями-поручениями, чеками, аккредитивами*. Выбор формы расчетов зависит от местонахождения участников, особенностей товарной и нетоварной операции.

Платежное поручение – это расчетный документ, представляющий собой поручение плательщика своему банку о перечислении денег со своего расчетного счета на счет покупателя. Эта самая распространенная форма расчетов по товарным операциям, поскольку она позволяет предварительно проконтролировать покупателем условия выполнения поставщиком условий договора.

Платежное требование-поручение – это требование поставщика к покупателю (плательщику) оплатить стоимость поставленных товаров (работ, услуг) на основании направленных в банк плательщика расчетных и отгрузочных документов, а также поручение плательщика о списании денег со своего счета, после акцепта им расчетных и отгрузочных документов.

Расчеты чеками представляют собой расчеты на основе письменного распоряжения плательщика своему банку уплатить держателю чека определенную сумму денег. Расчеты чеками гарантируют немедленное зачисление банком плательщика указанной суммы на счет получателя денег, так как они заранее задепонированы на отдельном счете плательщика. Такое депонирование на определенную сумму применяется обычно при расчетах на основе лимитированных чековых книжек.

Нелимитированные чековые книжки выдаются банком лишь наиболее проверенным на надежность клиентам. При расчетах чеками обеспечиваются гарантии платежа, ускоряется документооборот при возможности предварительного контроля со стороны плательщика. Однако при депонировании средств происходит отвлечение их из оборота плательщика. Эти достоинства и недостатки имеют место и при расчетах аккредитивами. Их суть состоит в том, что плательщик дает поручение своему банку осуществить за счет заранее задепонированных средств оплату поступившей продукции на условиях, предусмотренных плательщиком в заявлении на открытие аккредитива. Получив извещение об открытии аккредитива, поставщик отгружает продукцию покупателю и направляет в исполняющий банк необходимые документы, которые банк проверяет на предмет выполнения условий аккредитива, и по результатам проверки производит (не производит) платежи. Аккредитивы могут быть разных видов: покрытые (депонированные) и покрытые (гарантированные), отзывные и безотзывные.

Все участники расчетов, включая банки, несут ответственность за невыполнение взятых на себя обязательств в соответствии с действующим законодательством и заключенными договорами между банками и клиентами.

⁶ Финансы и кредит : учеб. / под ред. П. В. Шичкина. – Саранск : Изд-во Мордов. ун-та, 2000. – С. 16–17.

6.2. Сущность современной инфляции и способы стабилизации денежного обращения

Инфляция в современной экономике принимает хронические формы, поражает не только обращение денег, но и препятствует нормальному выполнению деньгами всех прочих функций. Обычно под инфляцией понимается обесценение обращающихся денег, переполнение каналов денежного обращения обесцененными деньгами, вызывающее рост цен, снижение покупательной способности денежной единицы и реальных доходов субъектов экономики. Считается, что инфляционные процессы обусловлены неоправданным увеличением денежной массы в обращении – инфляцией спроса (преимущественно со стороны государства), а также естественным ростом издержек производства в современной экономике – инфляцией издержек.

Инфляция зародилась с появлением в обращении бумажных денег. Однако до крушения золотого стандарта она носила эпизодический характер, а после него постепенно превратилась в хроническую. Основной, наиболее глубинной причиной перерастания инфляции в хроническую стадию является модификация денег в первичные финансовые ресурсы (инструменты). Современная экономика уже не мыслится без инфляционных процессов. Сформировался даже особый вид финансовой политики и тип инфляции – управляемая инфляция, т. е. поддержание роста цен на уровне 2–4 % в год (иногда нормальной считается инфляция в размере до 6 %).

При правильной в целом характеристике инфляции, приведенной выше, требует уточнения понятие «обесценение денег». Оно присуще деньгам времен золотого стандарта, когда их обесценение сопровождалось уменьшением золотого содержания денежной единицы или количества золота, на которое можно было ее поменять. Современные деньги не имеют своей ценности. «Ценность» таких денег заключается в установленной государством и скорректированной финансовым рынком покупательной и сберегательной способности денежной единицы, т. е. в возможности приобрести на нее определенное количество товаров, произвести платежи по нетоварным операциям и застраховать ее владельца на будущее. Поэтому при инфляции обесцениваются не деньги, а покупательная и сберегательная способность их финансовых заменителей – обязательств государства и банков, назначенных функционировать в качестве денег. Соответственно, обеспечению подлежат и доходы экономических субъектов. Таким образом, современная инфляция – это финансовое явление. Поэтому «обесценение» современных денег проявляется в росте цен по отношению к росту доходов и в устойчивом снижении курса национальной денежной единицы по отношению к ведущим валютам других стран, что приводит к снижению покупательной и сберегательной способности денежных агрегатов.

Рост цен является одним из признаков инфляции и основным показателем оценки ее уровня. Однако не всякий рост цен и не всякое увеличение денежной массы в обращении могут вызвать инфляцию. Последнюю, как финансовое явление, характеризуют такие темпы роста цен, которые превышают темпы роста

доходов в экономике, т. е. инфляционную нагрузку несет в себе лишь превышение темпов роста цен над темпами роста доходов в экономике за определенный период времени (обычно год). Это положение важно при формировании государственной финансовой и доходной политики, учитывающей, что не всякое повышение доходов, в том числе населения, обязательно должно привести к усилению инфляционных процессов, особенно если повышение доходов противостоит адекватное предложение товаров и инструментов (услуг) финансового рынка. Соответственно, постепенное, длительное во времени снижение покупательной способности денежной единицы (еще один признак инфляции) имеет негативное экономическое значение только при условии длительного, устойчивого роста цен в части, вызывающей инфляцию. Рост цен, не превышающий рост доходов, не приводит к инфляции, к снижению реальных доходов хозяйствующих субъектов и уровня жизни населения.

Наиболее серьезные причины инфляции кроются не в обращении, а в производстве, в диспропорциях воспроизводственного процесса. Рост же цен, снижение покупательной способности денежной единицы и другие признаки выступают индикатором намечающегося или уже происшедшего ускорения инфляционных процессов. Задача государственной финансовой политики – предупреждение и устранение причин, неуправляемого роста, а не возможных внешних следствий инфляции. В современной России основными причинами высокого по сравнению с другими развитыми странами уровня инфляции (в 2006–2008 гг. – около 11 % в год) являются:

- высокая степень монополизации рынка товаров, работ и услуг;
- ценовая политика естественных монополий, производящих базовые товары и услуги;
- просчеты государственной политики, неэффективность использования государственных финансовых ресурсов;
- стабильно высокий уровень волатильности мировых цен на углеводородное сырье, приводящий к формированию значительных рентных доходов, в том числе неучтенных;
- рост мировых цен на базовые продовольственные товары;
- запредельная доля «теневой» экономики (30–40 % к ВВП), а значит, «теневых» и иных неучтенных доходов, которые давят на рынок и затрудняют управление денежным оборотом.

Как уже отмечалось, возникновение и развитие современных инфляционных процессов вызывается инфляцией спроса и инфляцией издержек.

Инфляция спроса характеризует ситуацию, когда избыточная денежная масса в сфере обращения длительное время не находит на рынке адекватного предложения товаров и услуг. Такая ситуация в конкурентной экономике с развитым финансовым рынком обычно обеспечивает повышение уровня занятости, поскольку высокие цены стимулируют полную загрузку производственных мощностей, рост доходов и расширение продаж. *Повышенный спрос на денежную массу чаще всего исходит: во-первых, от населения и наемных работников, тре-*

бующих финансовой поддержки со стороны государства и повышения заработной платы (в развитых странах активное участие в последнем принимают профессиональные союзы); во-вторых, от государства в виде роста государственных расходов (наиболее негативное влияние на денежное обращение играет необоснованный спрос на расходы, не приносящие прямого экономического и социального эффекта); в-третьих, от монополий и олигополий, которые в погоне за сверхдоходами необоснованно и существенно завышают цены. Рост государственных расходов – общая тенденция развития современного общества (закономерность этого процесса доказал еще А. Вагнер в конце XIX в.). Не всякий рост этих расходов вызывает инфляцию. Если за государственными расходами стоит адекватный объем реальных общественных благ, несущих в себе определенный экономический и социальный эффект, то инфляционное давление таких дополнительных расходов сводится до минимума. Наибольший инфляционный резонанс оказывает увеличение военных расходов, не связанных с ростом производства, социальных расходов, порождающих иждивенчество получателей, казнокрадство, нерезультативное, неэффективное и нецелевое расходование бюджетных средств.

Инфляция издержек обусловлена производственными факторами: ростом издержек и цен в связи с объективным удорожанием природного сырья, топлива и энергии, монополистическим сговором производителей ресурсов, удорожанием рабочей силы, неполной разгрузкой производственных мощностей и т. п. Рост издержек на единицу продукции – это мировая тенденция, которая приводит к уменьшению прибыли на единицу продукции, что, в свою очередь, приводит к сокращению предложения и росту цен. Последний вызывает сокращение потребления, а за ним – производства, новый рост цен и т. д. При этом почему-то обычно забывают о другой, противодействующей тенденции – росте производительности труда в связи с внедрением новой техники и технологий, инновацией в области производства и управления, что приводит к удешевлению себестоимости единицы продукции. Кроме того, государство в состоянии устранить или уменьшить влияние ряда факторов, вызывающих инфляцию издержек, но отдельные объективные ее причины полностью устранить государству не под силу (удорожание природных ресурсов и продуктов их переработки, стремление работников к повышению своего уровня жизни и др.). Поэтому в дополненных мерах антиинфляционного государственного регулирования инфляции издержек может быть рост производительности труда.

Важным фактором ускорения современных инфляционных процессов выступает *механизм адаптивных инфляционных ожиданий*. Суть его состоит в том, что субъекты рынка, учитывая ожидаемое повышение цен на основе анализа ценовых тенденций, принимают действия, усиливающие эту тенденцию. Потребители, ожидая грядущее повышение цен, покупают больше товаров, сокращая сбережения и нагнетая спрос, провоцируют рост цен. Продавцы же, рассчитывая на повышение цен, стараются придержать товар, сокращая предложение и также

провоцируя рост цен. Этот механизм имеет финансовую природу. Трудно представить его действие в условиях, например, золотомонетного обращения.

В зависимости от темпов роста цен различают следующие типы инфляции:

- управляемую ползучую инфляцию (рост цен составляет 2–4 % в год);
- управляемую умеренную инфляцию (5–10 % в год);
- умеренную инфляцию (11–20 % в год);
- галопирующую инфляцию (от 20 до 200 % в год);
- гиперинфляцию (более 200 % в год).

Наиболее предпочтительный тип инфляции – *управляемая ползучая инфляция*, имеющая место в большинстве рыночно развитых стран. Наоборот, гиперинфляция – крайне редкое, катастрофическое явление, которое считается необратимым. Она приводит к полному краху денежной системы и разрушению всей системы финансов страны. Управляемая умеренная инфляция также имеет место и используется в некоторых странах при проведении государственной политики стимулирования экономического роста, но она таит в себе опасность перерасти в другие, неуправляемые и более разрушительные для экономики и социальной сферы уровни инфляции, с которыми бороться значительно сложнее.

Инфляция, особенно ее неуправляемые типы, оказывает негативное влияние на социально-экономическое развитие общества. Последствиями инфляции могут быть:

- перераспределение доходов в пользу государства и отдельных групп лиц;
- снижение уровня жизни (реальных доходов) большей части населения страны;
- ненадлежащее выполнение деньгами своих функций, в том числе вытеснение национальной денежной единицы иностранной валютой, а денежных расчетов – товарообменными (бартерными) сделками;
- сужение сферы финансово-кредитных отношений и «бегство» капитала за рубеж;
- образование и увеличение отрицательного сальдо платежного баланса страны и др.

Поэтому государство должно принимать меры для устранения названных последствий инфляции с целью стабилизации денежного обращения. В этой связи обычно выделяют две группы мер государственного регулирования денежной системы: денежная реформа и антиинфляционная политика.

Денежная реформа – это радикальное полное или частичное преобразование денежной системы страны. В мировой практике применяются следующие разновидности денежных реформ:

- нуллификация – аннулирование прежней денежной единицы, которая в силу инфляции уже не в состоянии выполнять свои функции, и введения новой денежной единицы;
- ревальвация – повышение курса национальной денежной единицы по отношению к ведущим валютам других стран;
- девальвация – снижение курса национальной денежной единицы по отношению к ведущим валютам других стран;
- деноминация – укрепление масштаба цен путем зачеркивания «нулей».

Проведение денежной реформы – дорогостоящая процедура, поэтому для нее необходимы веские основания и острая необходимость. Содержание денежной реформы и порядок ее реализации зависят от состояния денежного обращения, характера (типа) инфляции и возможности укрепления денежного обращения.

Антиинфляционная политика проводится в периоды, когда отсутствуют предпосылки для проведения денежной реформы. Названная политика представляет собой совокупность антиинфляционных мер по государственному регулированию денежного обращения с целью снижения негативных инфляционных последствий. Мировой практике известны следующие виды антиинфляционной политики:

- дефляционная политика;
- политика доходов;
- политика стимулирования производства;
- политика индексаций;
- политика таргетирования, в том числе инфляционного.

Дефляционная политика связана с деятельностью государства по ограничению спроса и предложения денежной массы через денежно-кредитный, бюджетно-расходный и налоговый механизмы. Ее направлениями являются: уменьшение денежной массы в обращении, повышение ставки рефинансирования центрального банка (учетной ставки процента), снижение государственных расходов, ужесточение режима налогообложения (увеличение налогового бремени) и т. д. Практика показала, что такая антиинфляционная политика приводит к замедлению темпов экономического роста, к безработице и даже к кризисным ситуациям. Поэтому многие страны отказались от проведения дефляционной политики, используя лишь отдельные ее элементы.

Государственная политика доходов как разновидность антиинфляционной политики предполагает установление одновременного контроля над ценами и оплатой труда путем их замораживания или определения предельных параметров их роста. Такая политика проводилась в свое время во многих странах, но сейчас ее стараются не применять, или используются более мягкие формы. Это связано с тем, что политика доходов нередко приводит к возникновению товарного дефицита, спаду производства, снижению уровня жизни населения и к социальным конфликтам.

Политика стимулирования производства и сбережений состоит в проведении мероприятий по налоговому стимулированию роста производства и сбережений на основе политики низких налогов (снижение налоговых ставок, расширение налоговых льгот и т. д.). Здесь важно четко определить приоритеты, объекты, субъекты, эффективные формы, инструменты и методы налогового стимулирования, найти оптимальные налоговые параметры. В противном случае эта политика может привести лишь к перераспределению доходов от государства к бизнесу и населению, не достигнув поставленных целей.

Политика индексации строится на компенсации инфляционных потерь экономических субъектов путем индексации их доходов. Такая политика широко используется в современной России. Индексации подлежат пенсии, пособия, стипендии, оплата труда работников бюджетной сферы. Недостатком этой политики

является то, что, как правило, уровень индексации не возмещает в полном объеме всех потерь доходов, так как отстает от роста цен, особенно потребительских.

Политика таргетирования – это политика, основанная на установлении целевых плановых параметров (ориентиров) денежной системы, регулировании прироста денежной массы в целом и ее отдельных денежных агрегатов. Целевыми ориентирами могут быть контрольные цифры денежных агрегатов и других показателей или их «коридоры» (границы колебания от минимума до максимума). Эта политика использовалась в свое время для борьбы с кризисными явлениями, вызванными инфляцией. В последние два десятилетия большей популярностью пользуется политика *инфляционного таргетирования*, которая неудачно применяется в России. Ее суть состоит в установлении плановых параметров инфляции при соблюдении двух условий: независимости ЦБ при проведении денежно-кредитной политики и отказа государства от таргетирования других показателей денежной системы и экономики (валютного курса, отдельных денежных агрегатов, заработной платы и др.).

Таким образом, *первопричиной инфляции являются диспропорции воспроизводственного процесса*, поэтому система антиинфляционных мер должна быть дополнена жестким контролем величины денежной массы и ее структуры, а также мерами по повышению результативности расходов бюджетов, снижению государственного долга и внешнего долга контролируемых государством корпораций, демонополизации экономики и развитию рыночной конкуренции, другими мерами государственного регулирования экономики.

6.3. Понятие и структура денежной системы

Современная денежная система, наряду с денежными отношениями, лежит в основе системы финансов. Государство в законодательном порядке определяет и организует систему денежного обращения в той или иной форме с учетом исторических, национальных и экономических особенностей страны. Таким образом, денежная система представляет собой устанавливаемую государством организацию денежного обращения страны.

Денежная система включает в себя следующие элементы:

- название денежной единицы, выступающей единицей денежной оценки (денежного выражения цены) товаров;
- масштаб цен;
- виды денежных знаков, находящихся в обращении и являющихся законным платежным средством;
- порядок эмиссии денег;
- регламентацию безналичного денежного оборота (безналичных расчетов);
- организацию и методы регулирования денежного обращения;
- государственные органы, осуществляющие организацию денежного обращения и денежно-кредитное регулирование.

Формирование денежной системы страны начинается с установления государством названия денежной единицы и разменной монеты, а также денежных

знаков, выпускаемых в обращение. Название единицы бумажных купюр и разменной монеты принимается за единицу денежной оценки товаров, или денежного выражения их цен.

Одновременно с названием денежной единицы государством устанавливается масштаб цен. Во времена золотодевизного и золотослиткового стандарта последний определялся с учетом покупательной способности денег на внутреннем рынке и существующих мировых цен на драгоценные металлы. В современной экономике масштаб цен потерял свое значение в качестве технической функции денег, что обусловлено модификацией последних в первичные финансовые ресурсы, в долговые обязательства государства и банков. На внутреннем рынке масштаб цен, по сути дела, совпадает с денежной единицей. Он меняется при проведении денежной реформы в виде нуллификации и деноминации. На внешнем, мировом рынке масштаб цен представляет собой курс национальной валюты по отношению к ведущим мировым валютам, или соотношение курсов различных валют между собой.

Как уже отмечалось, государство определяет виды денег и денежных знаков. Видами денег сейчас являются наличные бумажные и разменные металлические (из недрагоценных металлов) деньги, а также кредитные деньги.

В настоящее время изменились содержание, формы и значение наличных денег. В эпоху золотого стандарта бумажные деньги (они назывались казначейскими билетами) были непосредственно связаны с потребностями товарного производства, а их эмиссия непосредственно подчинялась закону количества денег в обращении. В настоящее время эти прямые связи потеряны. В странах с развитой рыночной экономикой в обращении почти нет наличных денег, выпускаемых казначейством; их заменили кредитные деньги. При этом, чем сильнее позиции национальной валюты на мировом рынке, тем больше государство (при формальной независимости политики центрального банка) использует возможности *бесконтрольной эмиссии бумажных денег* (наиболее яркий пример – доллар США). В большинстве стран наличная денежная масса обслуживает незначительную долю товарного и нетоварного оборотов, но она обычно превышает реальные потребности в ней экономики. Одна часть избыточной массы оседает у населения в виде сбережений, другая ее часть идет на потребление, покрытие государственных расходов и другие цели. Эмиссия государством избыточных наличных денег может одновременно выступать и источником скрытого для общества эмиссионного дохода государства, и элементом политики стимулирования экономического роста. Современные бумажные деньги очень неустойчивы. Их значение возрастает в периоды развития кризисных явлений. Бумажные деньги нередко связаны с «теневым» бизнесом и коррупцией и, в силу хронической инфляции, не выполняют функцию сбережения, принимая форму псевдосбережений (обычного хранения наличных денежных знаков).

Наибольшее распространение имеют *кредитные деньги – бумажные знаки, возникшие на основе кредитных отношений*. Различают следующие виды кредитных денег: вексель, банкнота, чек, кредитные и иные карточки, фиатные (инвестиционные) деньги.

Вексель представляет собой разновидность долгового обязательства, которое возникает между должником и кредитором в процессе коммерческого кредитования товарных сделок юридических лиц. Вексель составляется в установленной законом форме. В нем указываются сумма долга, плата за кредит, срок погашения. Вексель дает право его владельцу требовать в указанный срок с лица, выдавшего или акцептовавшего обязательство, уплаты оговоренной в нем суммы (основного долга с процентами). Важной особенностью данного финансового (кредитного) инструмента является его обращаемость, т. е. он может свободно обращаться между лицами (предприятиями, банками, физическими лицами) и использоваться в качестве средства расчета (платежа). Путем индоссамента (передаточной подписи) вексель может оборачиваться среди неограниченного круга лиц, выполняя функции наличных денег.

Различают *казначейские и частные векселя*. Первые – это краткосрочные обязательства государства (сроком погашения до года), которые служат одной из форм вложения капитала под высокий процент. Казначейские векселя обычно используются банками и структурами государственного управления. Частные векселя могут выступать в виде коммерческих товарных и нетоварных, банковских и иных разновидностей векселей. Коммерческие товарные векселя используются для торговых сделок. Крупные транснациональные корпорации и финансово-промышленные группы выпускают так называемые финансовые или нетоварные векселя. Широкое распространение получила эмиссия коммерческими банками своих векселей, получивших название банковских.

При всей схожести с наличными бумажными деньгами, векселя имеют свои особенности: их обращение ограничено сроком; векселя также ограничены, как правило, отраслевой частью общего товарооборота и кругом доверяющихся друг другу лиц – держателей векселей и индоссантов; взаимозачет по векселям требует оплаты сальдо наличными деньгами.

Ограничения в обращении векселей разрешались путем их обмена на банкноты – вид кредитных денег, выпускаемых эмиссионным банком. Для досрочного получения денег векселедержатели могут продать векселя коммерческому банку (эта операция получила название «учет векселей») или получить под их залог банковскую ссуду. В свою очередь, если коммерческому банку потребуются дополнительные кредитные ресурсы, он может продать или заложить находящиеся в его портфеле векселя эмиссионному банку, который рассчитывается с первым банковскими билетами – банкнотами. Это классический вариант обращения банкнот, когда последние, кроме вексельного (товарного) обеспечения, имели золотое обеспечение (обменивались на золото). В настоящее время банкноты получили статус законного и *единственного платежного средства*, и финансового средства обращения с принудительным со стороны государства курсом, т. е. стали национальными денежными знаками (первичными финансовыми ресурсами, инструментами), право на эмиссию которых имеет только центральный банк страны. Банкноты превратились в бессрочные обязательства государства в лице центрального банка. Изменилась их кредитно-товарная природа и общественное назначение, что отрицательно сказывается на устойчивости этих денег.

Современные банкноты сблизились по своей сути с обычными бумажными казначейскими деньгами. Вексельное обеспечение банкнот не гарантирует их возвращение в банк, поскольку сейчас широкое распространение получило обращение нетоварных векселей в виде так называемых дружеских, бронзовых, казначейских векселей, выпускаемых сверх реальной потребности товарного оборота в деньгах. Сроки погашения товарных векселей не всегда совпадают со сроками фактической реализации продукции, особенно эти явления усиливаются в периоды депрессии и экономического кризиса. Кроме того, центральный (эмиссионный) банк может выпускать банкноты под государственные ценные бумаги для покрытия бюджетного дефицита.

Другим видом кредитных денег, используемых для расчетов, является *чек*. Это письменный приказ владельца текущего счета банку уплатить наличными деньгами или перевести на текущий счет другого лица определенную сумму. При расчетах чеками должник или покупатель сам выставляет чек (чек клиента), либо поручает его выписку обслуживающему банку (чек банка). При предъявлении чека банк обязан его оплатить. Более современной формой безналичных денежных расчетов, заменяющей чековые книжки, являются кредитные, в том числе зарплатные, карточки. Они представляют собой именные документы, дающие право владельцу оплачивать за счет них товары путем безналичных расчетов.

Фиатные деньги (от латинского слова *fiat* – декрет, доверие) – это бумажные кредитные (целевые инвестиционные деньги) деньги, номинальная стоимость которых устанавливается (гарантируется) государством. На основе эмиссии фиатных денег за последние 25 лет Китай создал новую передовую (мирового уровня) экономику. Этот опыт необходимо использовать России при организации новой индустриализации с целью перехода на шестой технологический уклад и устойчивый экономический рост производства и уровня жизни населения.

Важным элементом денежной системы является порядок *эмиссии (выпуска) денег в обращение*. Порядок эмиссии бумажных и кредитных денег существенно различался до тех пор, пока сохранялись значительные различия казначейских билетов от банковских билетов (банкнот), т. е. во времена золотого стандарта. В настоящее время принципиальные особенности порядка эмиссии сохранялись лишь в отношении депозитно-чековой эмиссии.

В современных условиях эмиссия любых денежных знаков *монополизирована государством*. Независимо от вида денежных знаков их эмиссию проводит центральный (эмиссионный) банк, осуществляющий организацию денежного обращения и проводящий денежно-кредитную политику в стране. Как уже отмечалось ранее, это обусловлено стиранием границ между бумажными казначейскими и кредитными деньгами. Оба вида денег выступают обязательными (установленными государством) платежными и покупательными средствами, обращающимися на внутреннем и внешнем рынках в виде банкнот (банковских билетов). Их эмиссия осуществляется центральным (эмиссионным) банком страны для увеличения кассового резерва наличных денег, в процессе кредитования коммерческих банков, обслуживания валютных операций государства и операций с

государственными ценными бумагами, кассового обслуживания бюджета и государственного долга и т. д. Такая эмиссия напрямую связана с ростом наличной денежной массы и безналичного оборота.

Однако на денежный оборот, увеличение денежной массы в большей степени влияет *депозитно-чековая эмиссия* (более 90 % всех расчетов в рыночно развитых странах осуществляется в безналичной форме). Депозитно-чековая эмиссия осуществляется в процессе кредитования центральным банком коммерческих банков и определяется денежно-кредитной политикой увеличения или сокращения кредитных ресурсов в экономике, проводимой на данном этапе эмиссионным банком. Политика роста кредитных вложений предполагает активную депозитно-чековую эмиссию, в результате которой увеличиваются остатки на счетах клиентов коммерческих банков и объем наличных денег в обращении. Такая эмиссия осуществляется путем записи сумм предоставленного центральным (эмиссионным) банком кредита на корреспондентские счета коммерческих банков и бюджетные счета в самом центральном банке. Депозитно-чековая эмиссия лежит в основе последующего увеличения всех агрегатов денежной массы в обращении. Этому способствуют и операции коммерческих банков. Так, сумма выданного и зачисленного на счет клиента кредита увеличивает денежный агрегат М2; выпущенные коммерческими банками векселя и депозитные сертификаты могут использоваться в качестве средств платежа, увеличивая денежную массу в обращении. В настоящее время эмиссия Банка России составляет всего 25 %, а 75 % эмиссии осуществляют коммерческие банки.

Следующий элемент денежной системы – *регламентация безналичных денежного оборота и расчетов*.

Важным элементом государственного финансового регулирования и денежной системы выступает организация и методы регулирования денежного обращения. *Государство в законодательном порядке определяет финансовые механизмы и инструменты регулирования денежной массы в обращении*.

Центральный банк страны постоянно осуществляет анализ и мониторинг состояния денежного обращения, организует его и совершенствует методы регулирования. Наиболее распространенными механизмами государственного регулирования денежного обращения являются:

- механизмы учетной ставки, т. е. политика регулирования процента по ссудам центрального банка, предоставляемых коммерческим банкам;
- фондовый и валютный механизмы, т. е. покупка и продажа государственных и корпоративных ценных бумаг, и иностранной валюты на открытых фондовом и валютном рынках;
- механизм нормирования обязательных резервов коммерческих банков.

Процентная политика центрального банка в странах с развитой рыночной экономикой выступает одним из основных инструментариев государственного регулирования денежного обращения. Манипулируя учетной ставкой и влияя тем самым на рыночный уровень процента, центральный банк либо стимулирует кредитную активность коммерческих банков (политика «кредитной экспансии»),

либо сдерживает ее (политика «кредитной рестрикции»). Первый тип процентной политики, направленный на рост кредитных вложений, приводит к увеличению денежной массы в обращении, второй тип процентной политики – к сокращению денежной массы.

Обычно при управлении денежным обращением политика регулирования банковского процента сочетается с операциями центрального банка на фондовом и валютном рынках. В целях сокращения денежной массы центральный банк страны может расширить продажу государственных ценных бумаг и иностранной валюты, а для увеличения денежной массы в обращении – выкуп государственных ценных бумаг, покупку корпоративных ценных бумаг и иностранной валюты. Одновременно, например, увеличение предложения государственных ценных бумаг кроме прямого эффекта может привести к повышению их доходности, росту ссудного процента и снижению спроса на кредит, что повлияет еще и на структуру денежной массы.

Используя механизм нормирования банковских резервов, центральный банк страны может регулировать кредитные ресурсы и кредитные вложения коммерческих банков. Регулирование осуществляется путем установления нормативов обязательного резервирования для коммерческих банков. Чем выше нормы банковских резервов коммерческих банков в центральном банке, тем меньше денежной массы в обращении, и наоборот. Нормы обязательных банковских резервов влияют на структуру денежной массы.

Помимо названных мер в мировой практике использовались и административные меры регулирования денежного обращения. К ним можно отнести установление центральным банком и правительством ограничений на выдачу коммерческими банками отдельных видов кредитов (например, потребительских, биржевых), установление предельных норм годового прироста кредитов и др.

Последним элементом денежной системы являются государственные органы, осуществляющие организацию денежного обращения и денежно-кредитное регулирование. Основным таким органом в развитых странах является центральный банк, который проводит независимую денежно-кредитную политику. Кроме того, к организации и регулированию денежного обращения имеют отношение органы законодательной власти, принимающие законодательные акты в этой области, правительство и министерство финансов страны и некоторые другие государственные структуры.

Государственные органы, осуществляющие организацию и регулирование денежного обращения, а также система денежно-кредитного регулирования в целом имеют свои особенности в разных странах. Поэтому рассмотрим основную специфику организации и регулирования денежного обращения в Российской Федерации.

Монопольное право на эмиссию или изъятие наличных денег из обращения имеет Банк России (ЦБ РФ). Он же отвечает за организацию обращения наличных денег в экономике страны, выполняя в этой связи следующие функции: про-

гнозирование и организация производства банкнот и монет, подготовка нормативных актов для коммерческих банков, регламентирующих правила хранения, перевозки и инкассации наличных денег и ведение кассовых операций.

Российским законодательством о Банке России определены следующие используемые им основные инструменты денежно-кредитного регулирования:

- ставка рефинансирования и другие процентные ставки по операциям Банка России;
- нормативы обязательных резервов, депонируемых в Банке России (резервные требования);
- операции с ценными бумагами и иностранной валютой;
- рефинансирование банков;
- валютное регулирование;
- установление ориентиров роста денежной массы;
- прямые количественные ограничения.

Регулирование денежного обращения в РФ осуществляется как экономическими, так и административными методами, установленными федеральным законодательством и правовыми нормативными актами Правительства РФ и Банка России. Последний совместно с Правительством РФ ежегодно определяет основные направления единой государственной денежно-кредитной политики, проект которых представляется в Государственную Думу РФ, а также систему мер по поддержанию покупательной способности рубля и валютному регулированию.

Основными приоритетами современной денежно-кредитной политики России на ближайшие годы являются:

- снижение инфляции до 2–4 % в год;
- оптимизация структуры денежной массы;
- сокращение до минимума неденежных расчетов;
- эффективное управление государственными финансовыми резервами и резервными фондами;
- укрепление платежной дисциплины;
- создание конкурентоспособной банковской системы в условиях глобализации финансов;
- обеспечение внешней конвертируемости рубля;
- сокращение государственного долга и внешних заимствований компаний, находящихся под контролем государства;
- легализация налично-денежных расчетов и платежей;
- дальнейшее развитие системы государственного страхования вкладов населения в коммерческих банках и распространение этой системы на добровольное пенсионное страхование в негосударственных пенсионных фондах.

В процессе реализации денежно-кредитной политики Банк России контролирует объем и структуру денежной массы в обращении, используя специальные показатели, характеризующие процесс ее формирования. Одним из таких показателей является денежная база, включающая в себя:

- наличные деньги в обращении, в том числе в кассах коммерческих банков;
- средства в фонде обязательных резервов;

– средства на корреспондентских счетах коммерческих банков в Банке России.

Кроме денежной базы Банк России использует такие показатели, как состояние торгового баланса, динамика цен на основные российские экспортные товары, затраты на обслуживание государственного долга и т. д.

Одним из важнейших инструментов денежно-кредитного регулирования выступают *процентные ставки или ставка рефинансирования Банка России*. Последний может устанавливать несколько ставок по различным операциям или одну процентную ставку, а также проводить политику без фиксации процентной ставки. Процентные ставки Банка России отражают минимальный уровень ставок, по которым они выполняют свои операции. В конце 1990-х гг. Банк России устанавливал ставки по приему в депозит средств коммерческих банков и по обеспеченным кредитам «овернайт». Сейчас Банк России устанавливает ставку рефинансирования. В последние годы сохранялась тенденция ее снижения, что должно было стимулировать спрос на заемные средства в экономике. В конце 2007 г. ставка рефинансирования составила 10,5 %, но в 2008 г. она опять стала повышаться, в том числе в связи с внеплановым ростом цен на рынке товаров и услуг. Однако даже политика снижения процентных ставок Банка России не всегда достигала своих целей: коммерческие банки уменьшали депозитные ставки для своих клиентов, но неохотно шли на снижение ставок по кредитам, особенно рискованным и долгосрочным (потребительскому, ипотечному и др.).

Широко использует Банк России и такой регулирующий инструмент, как *обязательные банковские резервы*. Механизм обязательного банковского резервирования одновременно выполняет страховую функцию и функцию регулирования общей ликвидности банковской системы, контроля денежных агрегатов путем снижения денежного мультипликатора⁷. Резервные требования (нормативы обязательных резервов) Банка России нацелены на ограничение или расширение кредитных возможностей коммерческих банков и поддержание на необходимом уровне денежной массы в обращении. Это достигается путем изменения нормативов обязательных резервов, влияя на объем и структуру привлеченных банками ресурсов, на их кредитную политику. В последние годы Банк России проводил политику «кредитной экспансии». Развитие механизма обязательного резервирования в России осуществлялось в направлении снижения общего уровня обязательных резервов, их депонирования на корреспондентских счетах коммерческих банков, совершенствования метода «усреднения», обязательных резервов.

Несмотря на временное сужение рынка государственных ценных бумаг, Банк России не исключает из состава регулирующих инструментов операции с государственными ценными бумагами на открытом рынке. В ближайшем будущем их роль, видимо, будет возрастать по мере восстановления объема операций

⁷ Денежный мультипликатор – коэффициент, показывающий пропорции роста или уменьшения денежной массы в зависимости от депозитно-кредитной активности банковской системы с учетом резервных требований, выставляемых Банком России к банковской системе.

во всех секторах финансового рынка, появления на рынке новых ликвидных ценных бумаг Банка России и Министерства финансов РФ. Существенно возрастает значение операций РЕПО как инструмента регулирования мгновенной ликвидности балансов участников рынка, прямых сделок на рынке облигаций Банка России с целью оперативного воздействия на рыночные процентные ставки. В отношении операций с иностранной валютой на открытом рынке Банк России проводит политику предотвращения резких колебаний курса национальной валюты, наращивания объема и оптимизации структуры золотовалютных резервов и резервных фондов с целью сокращения денежной массы в обращении.

Рефинансирование банков развивается в направлении совершенствования методов рефинансирования, ускорения процедуры предоставления Банком России кредитов коммерческим банкам, снижения кредитного риска, обеспечения эффективного и бесперебойного функционирования системы безналичных расчетов, исключения из практики предоставления банкам необеспеченных кредитов. В качестве временной, исключительной меры Банк России может выдавать банкам кредиты на поддержание их ликвидности и финансовой устойчивости, а также стабилизационные кредиты на срок до одного года. Одним из условий предоставления кредитов Банком России является предварительное депонирование коммерческим банком (блокирование на своем счете депо) государственных ценных бумаг. Рыночная стоимость последних, скорректированная на поправочный коэффициент Банка России, является лимитом кредитного банка, в пределах которого ему будет гарантирована возможность получить в любое время ломбардный кредит и однодневный расчетный кредит. Планируется также перейти на этих же условиях к механизму внутридневного кредитования банков для управления ими своей ликвидностью в течение дня.

Особенности валютного регулирования в России как одно из направлений и механизмов денежно-кредитного регулирования будут рассмотрены в следующем параграфе.

6.4. Банковская система. Центральный банк, его роль и функции

Современный Центральный банк России является главным банком государства. Он независим от распорядительных и исполнительных органов власти, это экономически самостоятельное учреждение. Статус, задачи, функции, полномочия и принципы организации деятельности Банка России определяются Конституцией Российской Федерации и другими федеральными законами. Он подотчетен только Государственной Думе и Федеральному Собранию Российской Федерации.

Государственная Дума:

- назначает на должность и освобождает от должности Председателя Банка России по представлению Президента Российской Федерации;
- назначает на должность и освобождает от должности членов Совета директоров Банка России (далее – Совет директоров) по представлению Председателя Банка России, согласованному с Президентом Российской Федерации;

- направляет и отзывает представителей Государственной Думы в Национальном банковском совете в рамках своей квоты;
- рассматривает основные направления единой государственной денежно-кредитной политики и принимает по ним решение;
- рассматривает годовой отчет Банка России и принимает по нему решение;
- принимает решение о проверке СП РФ финансово-хозяйственной деятельности Банка России, его структурных подразделений и учреждений (указанное решение может быть принято только на основании предложения Национального банковского совета);
- проводит парламентские слушания о деятельности Банка России с участием его представителей;
- заслушивает доклады Председателя Банка России о деятельности Банка России (при представлении годового отчета и основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики).

Банк России призван методами экономического и административного воздействия в процессе проведения денежно-кредитной политики способствовать укреплению и развитию экономики России. Получение прибыли не является целью деятельности Центрального банка, в отличие от коммерческих банков.

Банк России выполняет следующие функции:

- во взаимодействии с Правительством Российской Федерации разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику;
- монопольно осуществляет эмиссию наличных денег и организует наличное денежное обращение;
- является кредитором последней инстанции для кредитных организаций, организует систему их рефинансирования;
- устанавливает правила осуществления расчетов в Российской Федерации;
- устанавливает правила проведения банковских операций;
- осуществляет обслуживание счетов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации;
- осуществляет эффективное управление золотовалютными резервами Банка России;
- принимает решение о государственной регистрации кредитных организаций, выдает кредитным организациям лицензии на осуществление банковских операций, приостанавливает их действие и отзывает их;
- осуществляет надзор за деятельностью кредитных организаций и банковских групп;
- регистрирует эмиссию ценных бумаг кредитными организациями в соответствии с федеральными законами;
- осуществляет самостоятельно или по поручению Правительства Российской Федерации все виды банковских операций и иных сделок, необходимых для выполнения функций Банка России;
- организует и осуществляет валютное регулирование и валютный контроль в соответствии с законодательством Российской Федерации;

– определяет порядок осуществления расчетов с международными организациями, иностранными государствами, а также с юридическими и физическими лицами;

– устанавливает правила бухгалтерского учета и отчетности для банковской системы Российской Федерации;

– устанавливает и публикует официальные курсы иностранных валют по отношению к рублю;

– принимает участие в разработке прогноза платежного баланса Российской Федерации и организует составление платежного баланса Российской Федерации;

– устанавливает порядок и условия осуществления валютными биржами деятельности по организации проведения операций по покупке и продаже иностранной валюты, осуществляет выдачу, приостановление и отзыв разрешений валютным биржам на организацию проведения операций по покупке и продаже иностранной валюты;

– проводит анализ и прогнозирование состояния экономики Российской Федерации в целом и по регионам, прежде всего денежно-кредитных, валютно-финансовых и ценовых отношений, публикует соответствующие материалы и статистические данные;

– осуществляет выплаты Банка России по вкладам физических лиц в признанных банкротами банках, не участвующих в системе обязательного страхования вкладов физических лиц в банках Российской Федерации, в случаях и порядке, которые предусмотрены федеральным законом;

– является депозитарием средств Международного валютного фонда в валюте Российской Федерации, осуществляет операции и сделки, предусмотренные статьями Соглашения Международного валютного фонда и договорами с Международным валютным фондом.

Денежно-кредитная политика Центрального банка, являющаяся составной частью государственного регулирования экономики, представляет собой совокупность мероприятий, направленных на изменение денежной массы в обращении, объема кредитов, уровня процентных ставок и других показателей денежного обращения и кредита (совокупного денежного оборота).

Центральный банк использует при проведении денежно-кредитной политики комплекс инструментов, которые различаются по форме их воздействия на прямые и косвенные.

Основными инструментами денежно-кредитной политики Центрального банка являются:

– установление минимальных резервных требований;

– регулирование официальной учетной ставки;

– операции на открытом рынке.

Выбор инструментов денежно-кредитной политики зависит от тех целей, которые решает Центральный банк на том или ином этапе развития экономики страны.

Обязательные резервы – это обязательная норма вкладов в Центральном банке, устанавливаемая в законодательном порядке и определяемая как процент от общей суммы привлеченных коммерческим банком средств. Она зависит от срочности привлеченных средств и их видов.

Регулирование обязательных резервов имеет двойное значение: с одной стороны, оно гарантирует минимальный уровень ликвидности коммерческих банков, с другой – используется как жесткий инструмент денежно-кредитной политики.

Обязательные резервы размещаются на счетах в Центральном банке. Повышение норм обязательных резервных требований сокращает суммы свободных денежных средств, используемых для активных операций коммерческими банками, а снижение нормы резервов – увеличивает ликвидные остатки и возможности кредитования.

Другим инструментом влияния на денежно-кредитную политику является регулирование официальной учетной ставки Центрального банка.

Учетная ставка (ставка рефинансирования) используется Центральным банком в операциях с коммерческими банками. Официальная учетная ставка Центрального банка – это плата, взимаемая им за ресурсы, предоставленные коммерческим банкам.

Официальная учетная ставка служит ориентиром для рыночных ставок по кредитам. Устанавливая уровень официальной учетной ставки, Центральный банк определяет стоимость кредитных ресурсов. Чем выше уровень официальной учетной ставки, тем выше стоимость кредитов рефинансирования центрального банка, и наоборот.

Осуществление Центральным банком операций на открытом рынке делает этот метод регулирования удобным для регулирования массы денег в обращении.

Центральный банк является проводником валютной политики, включающей в себя комплекс мероприятий, направленных на укрепление внешнеэкономических позиций страны. Направления валютной политики определяются экономической и политической ситуациями в стране и за ее пределами, состоянием платежного баланса и денежного обращения, а также внешними факторами, возникающими в результате участия страны в международных валютно-кредитных сделках.

В наиболее общем виде валютная политика заключается в регулировании валютного курса; проведении валютного регулирования и валютного контроля; формировании и управлении официальными валютными резервами; осуществлении международного валютного сотрудничества и участии в международных валютно-кредитных организациях.

Инструментами валютной политики являются валютные интервенции и (в той или иной степени) многие инструменты денежно-кредитного регулирования (прежде всего, операции на открытом рынке, установление резервных требований к банкам и др.).

Валютные резервы ЦБ РФ – это официальные запасы иностранной валюты, находящиеся на его счетах, а также в валютно-кредитных организациях

за рубежом, либо вложенные в иностранные ценные бумаги. Они используются для проведения международных расчетов и регулирования валютного рынка, служат обеспечением стабильности национальной валюты.

Официальные валютные (или золотовалютные) резервы состоят из золота, иностранных валют, специальных прав заимствований (СДР), нетто-позиций в Международном валютном фонде.

Одной из основных функций Центрального банка является контроль за деятельностью банков, который проводится с целью обеспечения устойчивости отдельных банков и предусматривает целостный и непрерывный надзор за осуществлением банком своей деятельности в соответствии с действующим законодательством и инструкциями. Главными задачами, которые решает ЦБ РФ при осуществлении банковского надзора, являются:

- защита интересов кредиторов и вкладчиков от возможных потерь;
- поддержание стабильности на финансовом рынке посредством предотвращения системных кризисов.

Необходимость банковского надзора и контроля со стороны центрального банка за деятельностью кредитных организаций обусловлена выполнением возложенных на него законодательством функций и задач.

Важной составляющей надзорной деятельности ЦБ РФ является дистанционный (документарный) надзор, т. е. проверка достоверности отчетности, представляемой коммерческими банками, ее предметный анализ. Центральный банк контролирует соблюдение банками экономических нормативов, полностью формирования обязательных резервов, анализирует финансовое состояние кредитных организаций, оценивает эффективность и формирует предложения по государственному регулированию банковской деятельности.

Постоянный контроль за отчетностью банков позволяет заранее выявить проблемы, которые могут вызвать риски неплатежеспособности отдельных банков и, как следствие, системный кризис банковской системы.

6.5. Государственный финансовый контроль в сфере наличного денежного обращения

Нормативное регулирование денежного обращения осуществляется следующими нормативными правовыми актами:

1. Федеральный закон «О Центральном банке РФ» от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ (далее – Закон № 86-ФЗ).

2. Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» от 2 декабря 1990 г. № 395-1.

3. Положение Банка России «О порядке ведения кассовых операций и правилах хранения, перевозки, инкассации банкнот и монеты Банка России в кредитных организациях на территории РФ» от 29 января 2018 г. № 630-П (далее – Положение № 630-П).

4. Положение Банка России «О правилах осуществления перевода денежных средств» от 29 июня 2012 г. № 383-П.

5. Положение Банка России «О платежной системе Банка России» от 24 сентября 2020 г. № 732-П.

Одна из основных функций ЦБ РФ – организация наличного и безналичного денежного обращения.

В соответствии со ст. 34 Закона № 86-ФЗ, определяются функции контроля ЦБ РФ за соблюдением правил хранения, расходования и обращения денежных средств.

1. Прогнозирование и организация производства, в том числе:

- размещение заказа на изготовление банкнот и монеты Банка России у организации, изготавливающей банкноты и монеты Банка России (АО «Госзнак»);
- перевозка и хранение банкнот и монеты Банка России;
- создание их резервных фондов.

Длительность использования бумажных денег составляет примерно два с половиной года. В настоящее время ежегодно Центральный банк выводит из обращения и уничтожает около 2,5 млрд банкнот. Такое же количество бумажных денег допечатывается и вводится в оборот. Таким образом, только допечатка выведенных из оборота купюр (без учета стоимости их утилизации) составляет более 3 млрд руб. в год.

Затраты на производство бумажных денег всегда были велики. В настоящее время наличное обращение стало слишком дорогостоящим – это и себестоимость наличных денег, и их перемещение. По оценке генерального директора АО «Госзнак» А. Трачука, печать самых дешевых банкнот обходится от 600–700 руб. (с минимальной защитой от подделки) до 3 тыс. руб. и более за 1 тыс. штук.

Затраты на изготовление монет еще больше, чем на изготовление банкнот, и намного превышают номинальную стоимость самих монет. Например, выпуск копеечной монеты стоит 47 коп., пятикопеечной – 69 коп. В России сейчаскупаются лишь монеты номиналом 5 и 10 руб. Вместе с тем металлическая монета имеет срок жизни 15–20 лет. Таким образом, то, что себестоимость мелкой разменной монеты, как правило, превышает отчеканенный на ней номинал, компенсируется продолжительностью ее оборота.

2. Установление правил хранения, перевозки и инкассации наличных денег для кредитных организаций.

3. Установление признаков платежеспособности банкнот и монеты Банка России, порядка уничтожения банкнот и монеты Банка России, а также замены поврежденных банкнот и монеты Банка России.

4. Определение порядка ведения кассовых операций юридическими лицами и упрощенного порядка ведения кассовых операций индивидуальными предпринимателями и субъектами малого предпринимательства.

Положение ЦБ РФ № 630-П определяет:

- порядок ведения кассовых операций;
- работу с поддельными денежными знаками (Банк России устанавливает признаки подлинности и платежеспособности банкнот и монет – на официальном сайте в разделе «Банкноты и монеты»);
- правила хранения, перевозки и инкассации наличных денег в кредитных организациях на территории РФ.

Кассовые операции кредитной организации – это прием, выдача, размен, обмен, обработка, включающая в себя пересчет, сортировку, формирование, упаковку наличных денег.

Кредитная организация (филиал), внутренние структурные подразделения кредитной организации (далее – ВСП) при совершении банковской операции по инкассации денежных средств, векселей, платежных и расчетных документов и кассовому обслуживанию физических и юридических лиц осуществляют следующие кассовые операции:

- прием наличных денег от юридических лиц (в том числе других кредитных организаций, ВСП других кредитных организаций), индивидуальных предпринимателей (далее – Организации), физических лиц (далее при совместном упоминании – Клиенты) для зачисления сумм принятых наличных денег на их банковские счета, на их счета по вкладам (депозитам);

- выдачу наличных денег Клиентам со списанием сумм выданных наличных денег с их банковских счетов, с их счетов по вкладам (депозитам);

- размен банкнот Банка России, монеты Банка России одного номинала на банкноты Банка России, монету Банка России другого номинала;

- обмен банкнот и монеты Банка России в соответствии с Указанием Банка России «О признаках платежеспособности и правилах обмена банкнот и монеты Банка России» от 26 декабря 2006 г. № 1778-У (далее – Указания № 1778-У);

- обработку, включающую в себя пересчет банкнот и монеты Банка России, их сортировку на годные к обращению и банкноты и монету Банка России, не подлежащие выдаче Клиентам.

Затраты на обработку наличных денег и организацию их охраны в банках настолько велики, что для многих банков они становятся главной статьей затрат.

При ведении кассовых операций кредитная организация, ВСП осуществляют формирование и упаковку наличных денег в пачки банкнот, в мешки с монетой, в сейф-пакеты, инкассаторские сумки, специальные мешки, кейсы, касеты и другие средства для упаковки наличных денег, обеспечивающие сохранность наличных денег и не позволяющие осуществить их вскрытие без видимых следов нарушения целостности упаковки (далее – Сумка).

Кассовые операции могут осуществляться с применением автоматических устройств:

- функционирующих в автоматическом режиме и предназначенных для приема и выдачи наличных денег Клиентам с использованием персонального компьютера, установленного на рабочем месте кассового работника (далее – Кассовый терминал);

- функционирующих в автоматическом режиме и предназначенных для приема Сумок с наличными деньгами от Клиентов (далее – Автоматический сейф);

- функционирующих в автоматическом режиме и предназначенных для приема наличных денег от Организаций (далее – Автоматическое приемное устройство);

- банкоматов и других автоматических устройств.

Автоматические устройства, конструкция которых предусматривает прием банкнот Банка России от Клиентов и выдачу принятых банкнот Банка России Клиентам без их обработки в кредитной организации, ВСП, а также приобретенные (в том числе полученные в пользование) после 1 июля 2015 г. автоматические устройства, конструкция которых предусматривает прием банкнот Банка России от Клиентов, должны иметь функцию распознавания на всей площади банкноты не менее четырех из следующих машиночитаемых защитных признаков банкнот Банка России:

- размеры, местоположение и визуальный образ в видимом диапазоне спектра элементов художественного изображения, надписей, числовых обозначений, номеров банкноты, защитной нити (далее – Элементы оформления банкноты);
- поглощение инфракрасного излучения Элементами оформления банкноты;
- магнитные свойства Элементов оформления банкноты;
- люминесценция Элементов оформления банкноты в видимом диапазоне спектра под воздействием ультрафиолетового излучения;
- отсутствие фоновой люминесценции бумаги банкноты в видимом диапазоне спектра под воздействием ультрафиолетового излучения;
- люминесценция Элементов оформления банкноты в видимом диапазоне спектра под воздействием инфракрасного излучения.

Правила ведения кассовых операций с наличными деньгами кассовыми работниками кредитных организаций.

1. При осуществлении кассовых операций *кассовым работникам запрещается* (п. 2.8 Положения № 630-П):

- выполнять поручения клиентов по осуществлению операций с наличными деньгами по банковским счетам, счетам по вкладам (депозитам) при отсутствии системы контроля, которая исключает единоличный доступ работника к осуществлению операций по банковскому счету, счету по вкладу (депозиту) Клиента через компьютер кредитной организации;
- убирать из поля зрения Клиента принимаемые от него, выдаваемые ему наличные деньги, кассовые документы до окончания операции;
- хранить на рабочем столе ранее принятые от Клиентов наличные деньги;
- уничтожать, производить гашение сомнительных денежных знаков Банка России, неплатежеспособных денежных знаков Банка России, наличие признаков подделки которых не вызывает сомнения у кассового работника, в том числе путем проставления оттисков штампов, пробивания отверстий, разрезания, а также выдавать, возвращать их Клиенту.

2. Кассовым работником Клиентам не должны выдаваться платежеспособные банкноты Банка России, имеющие одно и более следующих повреждений (п. 2.9 Положения № 630-П):

- загрязнение поверхности лицевой и (или) оборотной сторон, приводящее к снижению яркости изображения на 8 % и более;
- посторонняя надпись (посторонние надписи), состоящая из двух и более знаков (символов);
- посторонний рисунок (посторонние рисунки), оттиск (оттиски) штампа;

- контрастное пятно (контрастные пятна) диаметром 5 мм и более;
- разрыв (разрывы) края банкноты длиной 7 мм и более;
- сквозное отверстие (отверстия), прокол (проколы) диаметром 4 мм и более;
- нарушение целостности банкноты, заклеенное клеящей лентой;
- утраченный угол (углы) площадью 32 мм² и более;
- утраченный край (края), вследствие чего размеры банкноты по длине и (или) ширине уменьшились на 5 мм и более;
- частично утраченный красочный слой в результате потертости и (или) обесцвечивания.

3. Кассовым работником клиентам не должна выдаваться платежеспособная монета Банка России, имеющая повреждения:

- механического характера (вмятины, раковины, отверстия, следы удаления металла, погнутая, сплюснутая, надпиленная);
- химического характера;
- термического характера (оплавленная, изменившая частично или полностью цвет);
- поврежденная красящими и клеящими веществами.

Платежеспособную монету Банка России с указанными видами повреждений рекомендуется относить к дефектной.

4. Кредитная организация, ВСП обязаны принимать от Клиентов сомнительные денежные знаки Банка России для их передачи на экспертизу в подразделение Банка России.

5. Сомнительные денежные знаки Банка России принимаются кредитной организацией, ВСП по оформленным Клиентом или кассовым работником в произвольной форме заявления на прием сомнительных денежных знаков в одном экземпляре и описи сомнительных денежных знаков в двух экземплярах.

На выявленной неплатежеспособной банкноте Банка России, не имеющей признаков подделки, кассовый работник должен проставить оттиск штампа «В обмене отказано», наименование кредитной организации, или наименование филиала, или наименование ВСП, дату, фамилию, инициалы и подпись. Неплатежеспособные денежные знаки Банка России, не имеющие признаков подделки, передаются Клиенту, Организации, входящей в систему Банка России.

На сомнительные денежные знаки Банка России, имеющие признаки подделки денежные знаки Банка России кассовый работник должен составить справку 0402159 в двух экземплярах. В справке 0402159 отражаются реквизиты каждого сомнительного денежного знака Банка России или имеющего признаки подделки денежного знака Банка России: номинал, год образца, серия и номер, в графе «дополнительные реквизиты» для монеты Банка России указывается наименование монетного двора. Справка 0402159 подписывается кассовым работником.

На сомнительный денежный знак Банка России, имеющий признаки подделки денежный знак Банка России в кредитной организации, ВСП должен быть оформлен ордер по передаче ценностей 0402102. Экземпляр справки 0402159, содержащий оттиск штампа кассы, выдается Клиенту, Организации, входящей в

систему Банка России. При выдаче справки 0402159 кассовый работник обязан предъявить, не выдавая на руки, сомнительные денежные знаки Банка России, имеющие признаки подделки денежных знаков Банка России для сличения их реквизитов с реквизитами, указанными в справке 0402159.

О выявлении имеющих признаки подделки денежных знаков Банка России при приеме, обработке наличных денег кассовый работник должен сообщить заведующему кассой, который в течение рабочего дня должен известить о факте обнаружения указанных денежных знаков в территориальный орган внутренних дел.

В случае выявления излишков, недостатков наличных денег, сомнительных, неплатежеспособных, поддельных денег, а также несоответствия фактического наличия денег данным кассовых документов, кредитная организация должна установить причины возникновения указанных расхождений и принять меры по их урегулированию.

При приеме и пересчете наличных денег кассовые работники осуществляют контроль их платежеспособности и подлинности в соответствии с Указаниями № 1778-У.

Для осуществления указанного контроля кассовые работники используют технические средства контроля подлинности денежных знаков:

- увеличительное стекло (не менее чем 10-ти кратное);
- прибор контроля подлинности банкнот в отраженном и проходящем свете;
- источник ультрафиолетового излучения;
- линейку измерительную;
- прибор визуального контроля меток, обнаруживаемых в инфракрасных лучах.

Кассовые работники обязаны знать:

- отличительные признаки видов печати, применяемых при изготовлении банкнот Банка России;
- основные элементы защиты банкнот Банка России от подделки, включая элементы защиты банкнотной бумаги;
- современные способы подделки банкнот, способы имитации элементов защиты банкнот Банка России и методы их определения;
- виды производственного брака денежных знаков;
- возможные изменения внешнего вида банкнот вследствие воздействия на них различных факторов в процессе обращения;
- основные типы подделки монет;
- порядок применения приборов для контроля подлинности денежных знаков.

В соответствии со ст. 186 УК РФ «Изготовление, хранение, перевозка или сбыт поддельных денег или ценных бумаг» предусматриваются следующие меры ответственности:

1. Изготовление в целях сбыта поддельных денежных знаков, государственных ценных бумаг или других ценных бумаг, а равно хранение, перевозка в целях сбыта и сбыт заведомо поддельных денежных знаков и ценных бумаг наказываются принудительными работами на срок до пяти лет либо лишением

свободы на срок до восьми лет со штрафом в размере до 1 млн руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до пяти лет или без такового.

2. Те же деяния, совершенные в крупном размере (2 млн 250 тыс. руб.), наказываются лишением свободы на срок до 12 лет со штрафом в размере до 1 млн руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до пяти лет либо без такового и с ограничением свободы на срок до одного года либо без такового.

3. Те же деяния, совершенные организованной группой, наказываются лишением свободы на срок до 15 лет со штрафом в размере до 1 млн руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до пяти лет либо без такового и с ограничением свободы на срок до двух лет либо без такового.

Особо крупный размер – 9 млн руб.

В соответствии со ст. 187 УК РФ «Неправомерный оборот средств платежей» предусматриваются следующие меры ответственности:

1. Изготовление, приобретение, хранение, транспортировка в целях использования или сбыта, а равно сбыт поддельных платежных карт, распоряжений о переводе денежных средств, документов или средств оплаты, а также электронных средств, электронных носителей информации, технических устройств, компьютерных программ, предназначенных для неправомерного осуществления приема, выдачи, перевода денежных средств, наказываются принудительными работами на срок до пяти лет либо лишением свободы на срок до шести лет со штрафом в размере 100–300 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет.

2. Те же деяния, совершенные организованной группой, наказываются принудительными работами на срок до пяти лет либо лишением свободы на срок до семи лет со штрафом в размере до 1 млн руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до пяти лет или без такового.

Хранение и ревизия наличных денег в кредитной организации, ее ВСП.

Кредитная организация распорядительным документом должна установить сумму *минимального остатка хранения наличных денег.*

Сумма минимального остатка хранения наличных денег устанавливается *отдельно для кредитной организации, каждого ее ВСП.*

Кредитная организация не позднее трех рабочих дней после дня установления суммы минимального остатка хранения наличных денег должна направить письмо о суммах минимального остатка хранения наличных денег в Департамент надзора за системно значимыми кредитными организациями Банка России либо в Службу текущего банковского надзора Банка России или территориальное учреждение Банка России, на подведомственной территории которого располагается кредитная организация.

При установлении суммы минимального остатка хранения наличных денег кредитная организация должна учитывать особенности организации кассовой работы, объемы среднесуточных оборотов наличных денег, проходящих через

кассы кредитной организации и ее ВСП, в том числе по операциям с применением автоматических устройств.

Сумма минимального остатка хранения наличных денег должна обеспечивать своевременную выдачу наличных денег Клиентам в начале рабочего дня. Сумма фактического остатка наличных денег на конец рабочего дня не должна быть меньше суммы минимального остатка хранения наличных денег.

Наличные деньги кредитной организации, ВСП хранятся в одном или нескольких хранилищах ценностей (рис.6.1).

При наличии нескольких хранилищ ценностей *должностные лица, ответственные за сохранность ценностей, определяют распорядительным документом кредитной организации по каждому хранилищу ценностей.*

Хранение наличных денег в ВСП допускается осуществлять в сейфе ВСП.

Хранилище ценностей – помещение, обладающее регламентированными защитными свойствами по устойчивости к взлому, предназначенное для хранения ценностей, все внутренние размеры которого составляют не менее 1 м.

Сейф – изделие, обладающее регламентированными защитными свойствами, предназначенное для хранения ценностей, и имеющее хотя бы один внутренний размер в закрытом состоянии менее 1 м.

Ключи от хранилища ценностей, сейфа ВСП должны находиться у должностных лиц, ответственных за сохранность ценностей, кассового работника ВСП.

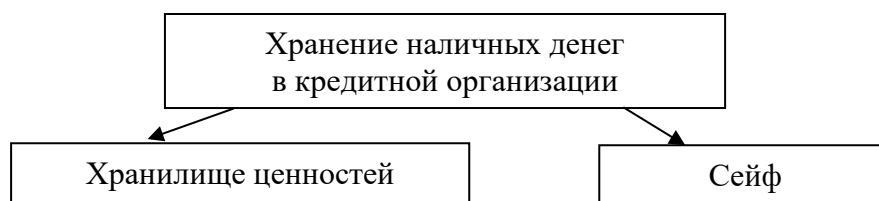


Рис. 6.1. Места хранения наличных денег в кредитной организации

Пачки банкнот, мешки с монетой, кассеты с пачками (корешками, банкнотами), мешками с монетой, сумки с наличными деньгами хранятся в хранилище ценностей, в сейфе ВСП.

В хранилище ценностей, сейфе ВСП запрещается хранить личные вещи и деньги работников кредитной организации, ВСП, иные посторонние предметы.

Техническая укрепленность помещений для совершения операций с ценностями должна обеспечивать защиту жизни работников кредитной организации, ВСП, сохранность наличных денег и достигаться с помощью применения совокупности защитных средств в соответствии с установленными требованиями ГОСТ Р 50862-2017 «Сейфы, сейфовые комнаты и хранилища ценностей. Требования и методы испытаний на устойчивость к взлому».

Комната сейфовая – помещение, обладающее регламентированными защитными свойствами устойчивости к взлому, предназначенное для хранения ценностей в установленных внутри него сейфах, все внутренние размеры которых составляют не менее 1 м.

Сейф для банкоматов и платежных терминалов – сейф, обладающий регламентированными защитными свойствами устойчивости к взлому, в виде составной части банкомата или платежного терминала, предназначенный для обеспечения сохранности наличных платежных средств.

Модуль (сейфа, хранилища ценностей) – самостоятельная конструкция, обладающая регламентированными защитными свойствами, позволяющая производить жесткое соединение с другими конструкциями сейфа или хранилища ценностей при его монтаже без снижения класса защиты всей конструкции.

Комната для хранения оружия и/или патронов (оружейная комната) – помещение, обладающее регламентированными защитными свойствами, предназначенное для хранения, приема и выдачи огнестрельного оружия и/или патронов к нему.

Хранилища ценностей и сейфовые комнаты классифицируют по конструктивному исполнению и уровню защиты от взлома.

По конструктивному исполнению хранилища ценностей и сейфовые комнаты подразделяют на монолитные, сборные, комбинированные.

Сейфы классифицируют по конструктивному исполнению и защитным свойствам.

По конструктивному исполнению выделяют сейфы отдельно стоящие, встраиваемые, являющиеся неотъемлемой частью конструкции (сейфы для банкоматов и платежных терминалов).

По защитным свойствам сейфы можно отнести к следующим видам: взломостойкие, огнестойкие, огневзломостойкие.

Перед открытием хранилища ценностей, сейфа ВСП должностные лица, ответственные за сохранность ценностей, кассовый работник ВСП в присутствии представителя подразделения охраны должны проверить, не имеют ли поврежденной двери, замки, оттиски штампов (пломб), после чего оформить журнал 0402162 (кассовую книгу).

Дверь хранилища ценностей должна закрываться на два разных ключа и опечатываться штампами (опломбировываться пломбами) должностных лиц, ответственных за сохранность ценностей, в присутствии представителя подразделения охраны. После закрытия хранилища ценностей и сдачи его под охрану оформляется журнал 0402162.

Перед закрытием хранилища ценностей, сейфа ВСП должностные лица, ответственные за сохранность ценностей, кассовый работник ВСП должны сверить фактическое наличие наличных денег, находящихся в хранилище ценностей, сейфе ВСП, с данными, отраженными в книге 0402118, и заверить сумму остатка наличных денег в книге 0402118 своими подписями. Исправления в книге 0402118 заверяются подписями указанных лиц.

В ВСП закрытие, опечатывание (опломбирование) и сдача под охрану хранилища ценностей, сейфа ВСП осуществляются должностными лицами, ответственными за сохранность ценностей, кассовым работником ВСП.

Опечатывание (опломбирование) хранилища ценностей, сейфа ВСП допускается не осуществлять, если хранилище ценностей, сейф ВСП оснащены

охранно-пожарной и тревожной сигнализацией, системой управления и контроля доступа с выводом контрольного сигнала на пульт централизованного наблюдения, который обеспечивает возможность круглосуточного контроля открытия и закрытия хранилища ценностей, сейфа ВСП в режиме реального времени с использованием систем удаленного доступа.

Помещения для совершения операций с ценностями должны быть оснащены охранно-пожарной и тревожной сигнализацией с выводом сигналов в организацию, осуществляющую охрану кредитной организации, ВСП.

В соответствии с Положением № 630-П, кредитная организация проводит ревизии наличных денег не реже одного раза в год, а также в следующих случаях:

- смена должностных лиц, ответственных за сохранность ценностей, смена кассового работника;

- по требованию руководителя, членов рабочей группы, осуществляющих проверку кредитной организации, в том числе при внезапной ревизии.

Порядок и периодичность проведения ревизий наличных денег, а также ведения кассовых операций определяются самой кредитной организацией и устанавливаются распорядительным документом кредитной организации. Этим же документом утверждается состав проверяющей комиссии.

Ревизия наличных денег, проверка порядка ведения кассовых операций должны проводиться таким образом, чтобы не нарушать порядок осуществления операций с наличными деньгами и исключить возможность сокрытия излишков и недостач наличных денег.

Результаты проведенной ревизии наличных денег, проверки порядка ведения кассовых операций оформляются *актами в произвольной форме* в одном экземпляре.

В акте ревизии наличных денег указывается следующее:

- фирменное наименование кредитной организации;
- дата составления акта;
- фактическое наличие наличных денег, находящихся в хранилище ценностей, сейфе, кассе;
- соответствие (несоответствие) фактического наличия наличных денег с данными бухгалтерского учета и кассовой книги;
- выявленные расхождения суммы фактического остатка наличных денег с данными бухгалтерского учета и кассовой книгой;
- иная информация о результатах ревизии.

Акт подписывается работниками, участвовавшими в ревизии, а также должностными лицами, ответственными за сохранность ценностей, кассовым работником кредитной организации.

По результатам ревизии руководство кредитной организации принимает меры по устранению выявленных недостатков.

Ответственность за нарушения правил организации налично-денежного обращения предусматривается в различных нормативно-правовых актах.

В случае несоблюдения кредитными организациями федеральных законов, нормативных актов и предписаний Банка России к ним применяются меры административного характера, предусмотренные ст. 74 Закона № 86-ФЗ: Банк России имеет право требовать от кредитной организации устранения выявленных нарушений, взыскивать штраф в размере до 0,1 % минимального размера уставного капитала либо ограничивать проведение кредитной организацией отдельных операций на срок до шести месяцев.

Минимальный размер уставного капитала (ст. 11 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» от 2 декабря 1990 г. № 395-1):

- 300 млн руб. – для банков с базовой лицензией;
- 1 млрд руб. – для банков с универсальной лицензией;
- 90 млн руб. – для небанковской кредитной организации.

В случае неисполнения предписаний Банка России в установленный срок, Банк России вправе:

1. Взыскать с кредитной организации штраф в размере до 1 % уставного капитала, но не более 1 % минимального размера уставного капитала (3 млн руб.).

2. Потребовать от кредитной организации осуществления мероприятий по финансовому оздоровлению кредитной организации, в том числе изменения структуры ее активов; замены должностных лиц, либо ограничения размера компенсационных и (или) стимулирующих выплат указанным лицам на срок до трех лет; осуществления реорганизации кредитной организации.

3. Вести запрет на осуществление кредитной организацией отдельных банковских операций на срок до одного года.

4. Назначить временную администрацию по управлению кредитной организацией на срок до шести месяцев.

5. Ввести запрет на осуществление реорганизации кредитной организации, если в результате ее проведения возникнут основания для применения мер, предусмотренных Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)» от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ (далее – Закон №127-ФЗ).

6. Ввести ограничение на величину процентной ставки, которую кредитная организация определяет в договорах банковского вклада.

Перевозка и инкассация наличных денег кредитными организациями.

При совершении инкассации наличных денег кредитная организация, ВСП должны осуществлять сбор наличных денег Клиентов, их доставку в кредитную организацию, ВСП, в том числе сданных Клиентами через автоматические сейфы, для зачисления их сумм на банковские счета.

Кредитная организация может осуществлять перевозку и инкассацию наличных денег самостоятельно, а также вправе привлекать для перевозки наличных денег, инкассации наличных денег другую кредитную организацию; организацию, входящую в систему Банка России; организации, оказывающие услуги по перевозке ценных грузов.

При осуществлении операций с наличными деньгами, выполнении работы по перевозке наличных денег, инкассации наличных денег должностным лицам,

ответственным за сохранность ценностей, кассовым, инкассаторским работникам запрещается:

- выполнять работу, не предусмотренную их должностными инструкциями;
- передоверять осуществление операций с наличными деньгами, выполнение работ по перевозке наличных денег, инкассации наличных денег другим лицам;
- хранить личные деньги вместе с наличными деньгами кредитной организации.

В случае недостачи наличных денег на сумму, равную или превышающую 150 тыс. руб., произошедшей в результате действия (бездействия) работников кредитной организации, в том числе по вине инкассаторских работников, кредитная организация, не позднее десяти рабочих дней после дня наступления случая утраты наличных денег, должна сообщить в Банк России о случае утраты наличных денег.

Сообщение о случае утраты наличных денег направляется в Департамент надзора за системно значимыми кредитными организациями Банка России либо в Службу текущего банковского надзора Банка России в зависимости от структурного подразделения Банка России, осуществляющего надзор за деятельностью кредитной организации, в территориальное учреждение Банка России, на подведомственной территории которого располагается кредитная организация, в Департамент наличного денежного обращения Банка России.

В кредитной организации, ВСП прием наличных денег кассовым работником от Организаций для зачисления на их банковские счета должен осуществляться по объявлениям на взнос наличными 0402001.

При представлении Организацией в кредитную организацию, ВСП заявки на прием наличных денег от Организации кассовым работником должен осуществляться по приходному кассовому ордеру 0402008, оформленному с учетом данных заявки.

Самое интересное *технологическое изменение* (Положение № 630-П) – это *ввод в правовое поле возможности осуществления между кредитной организацией и ее Клиентом электронного документооборота по сдаче (получению) денежной наличности.*

Введен новый тип документа – электронная заявка на сдачу (получение) денежной наличности, которая представляется в кредитную организацию Клиентом заранее *с применением средств защиты информации, принятых к использованию в кредитной организации,* и подписывается электронной подписью (подписями) лица (лиц), уполномоченного распоряжаться денежными средствами на банковском счете Клиента.

Цель новой технологии – упрощение документооборота, ускорение процесса сдачи (получения) денежной наличности Клиентом и обеспечение более точного планирования кредитной организацией остатков наличных денег в своих кассовых подразделениях.

Минусы новой практики – дополнительные затраты Организаций, сдающих наличные деньги. Для того чтобы реализовать у себя систему взаимодействия с Клиентом по электронным заявкам на сдачу (получение) денежной

наличности в том виде, в котором это предусматривается Положением № 630-П, кредитная организация должна создать либо встроить в имеющиеся системы дистанционного банковского обслуживания новый функционал, предусматривающий как минимум при поступлении такой заявки автоматическое уведомление главного хранилища банка (филиала) на данной территории о необходимости предварительной подготовки нужных сумм, а также экспорт информации из заявки в системы прогнозирования кассовых остатков и управления лимитами для планирования перевозок наличных денег.

Сумки с наличными деньгами, подлежащие сдаче в кредитную организацию, ВСП, упаковываются кассовым работником Организации таким образом, чтобы их вскрытие было невозможно без видимых следов нарушения целостности упаковки. На Сумку с наличными деньгами, подлежащую сдаче в кредитную организацию, ВСП, в Организации составляется препроводительная ведомость к Сумке 0402300.

Организация заключает с кредитной организацией договор об инкассаторском обслуживании, в котором целесообразно предусмотреть ответственность банка за несоблюдение договорных обязательств (в процентах от суммы нарушения).

В случае если Сумка с наличными деньгами сдается Организацией, препроводительная ведомость к Сумке 0402300 вкладывается Организацией в сумку с наличными деньгами, накладная к Сумке 0402300 и квитанция к Сумке 0402300 представляются в кредитную организацию (ВСП) вместе с Сумкой с наличными деньгами.

При представлении Организацией в кредитную организацию, ВСП заявки и использовании инкассаторскими работниками считывающих устройств ведомость к Сумке 0402300 и накладная к Сумке 0402300 не оформляются, квитанция к Сумке 0402300 остается в Организации.

Другое интересное технологическое новшество – это так называемые считывающие устройства, обеспечивающие считывание штрихкода, размещенного на Сумке, ярлыке к Сумке с наличными деньгами, пломбе, и позволяющие однозначно распознать принимаемую Сумку с наличными деньгами в автоматизированной системе кредитной организации.

Технология создания штрихкода при формировании Сумки с денежной наличностью и считывания его при поступлении Сумки по назначению с автоматическим экспортом данных Сумки (наименование, номер банковского счета клиента, сумма, символ отчетности, источник поступления, дата и другие данные) в банковскую учетную систему известна и применяется рядом банков достаточно давно.

Главное новшество – увязка возможности применения считывающих устройств с использованием электронных заявок, предусмотренная п. 9.7 Положения № 630-П: при считывании штрихкода (идентификатора) Сумки должна производиться автоматическая сверка данных штрихкода с данными электронной заявки.

Например, кассир Клиента на точке формирует в электронной форме препроводительную ведомость, на основании специальных макросов и данных в заданных полях ведомости формируется штрихкод. На печать выводятся препроводительная ведомость и ярлык со штрихкодом, который считывается в банке при сдаче Сумки, данные автоматически экспортируются в банковскую учетную систему, работник банка сверяет данные препроводительной ведомости с данными, полученными на основании считанного штрихкода.

Организация для сдачи наличных денег в Сумках для зачисления на ее банковский счет представляет в кредитную организацию образцы пломб, которыми будут опломбировываться Сумки, или описание вида Сумки (далее – Образец упаковки). Образцы упаковки заверяются руководителем (его заместителем) кредитной организации или иным уполномоченным лицом, определенным в распорядительном документе кредитной организации.

Один экземпляр заверенного Образца упаковки передается Организации для предъявления инкассаторским работникам при получении ими Сумок с наличными деньгами, другой экземпляр – кассовому, контролирующему работникам кредитной организации, осуществляющим прием Сумок с наличными деньгами от инкассаторских работников. В случае осуществления инкассации наличных денег инкассаторскими работниками другой кредитной организации или организации, входящей в систему Банка России, экземпляр заверенного Образца упаковки передается организации, осуществляющей инкассацию наличных денег.

При приеме от инкассаторских работников, Организации Сумки с наличными деньгами кассовый, контролирующий работник должен проверить целостность упаковки, соответствие Сумки имеющемуся Образцу упаковки, соответствие номера Сумки номеру, указанному в накладной к Сумке 0402300, если Сумка принимается от инкассаторских работников, или в накладной к Сумке 0402300 и в квитанции к Сумке 0402300, если Сумка принимается от Организации.

В случае использования кассовым, контролирующим работником считывающего устройства и представления Организацией в кредитную организацию, ВСП заявки кассовый, контролирующий работник должен произвести считывание Идентификатора сумки с использованием считывающего устройства для проведения автоматической сверки с данными заявки. После приема Сумок с наличными деньгами оформляется с применением автоматизированной системы кредитной организации журнал 0402301, в графе «Примечание» которого представляется запись о проведении автоматической сверки, а также приходный кассовый ордер 0402008 в виде электронного документа.

При приеме от инкассаторских работников Сумок с наличными деньгами, изъятых из автоматического сейфа (в случае сдачи сумок с наличными деньгами Клиентами), кассовый, контролирующий работник должен проверить целостность упаковки, сверить данные распечатки автоматического сейфа с реквизитами Сумок с наличными деньгами, изъятых из автоматического сейфа, и с накладными к Сумкам 0402300 (в случае если накладные к Сумкам 0402300 прикрепляются к

Сумкам с наличными деньгами), а также их общее количество, подписать распечатку автоматического сейфа.

В случае предъявления инкассаторскими работниками, Организацией в кредитную организацию, ВСП Сумки с наличными деньгами, имеющей нарушения целостности упаковки, несоответствия Сумки имеющемуся образцу упаковки, номера Сумки номеру, указанному в накладной к Сумке 0402300, если Сумка с наличными деньгами принимается от инкассаторских работников, или в накладной к Сумке 0402300 и квитанции к Сумке 0402300, если Сумка с наличными деньгами принимается от Организации (далее – Нарушение упаковки), в присутствии лиц, предъявивших такую Сумку:

– кассовый работник должен вскрыть Сумку и принять находящиеся в ней наличные деньги полистным, поштучным пересчетом;

– контролирующий работник должен передать указанную сумку одному из кассовых работников для пересчета вложенных в нее наличных денег.

При выявлении излишка, недостачи в Сумке с наличными деньгами кассовым, контролирующим работником составляется:

1. Акт вскрытия сумки и пересчета вложенных наличных денег, предусмотренный в препроводительной ведомости к Сумке 0402300, если Сумка с наличными деньгами принимается от Организации. Организации выдается квитанция к Сумке 0402300 с проставленным оттиском штампа кассы и оформленным актом вскрытия Сумки и пересчета вложенных наличных денег.

2. Акт пересчета наличных денег в произвольной форме в двух экземплярах.

Третья важная корректировка (группа корректировок) относится к процессам перевозки наличных денег.

Теперь официально требования к оборудованию автотранспорта, осуществляющего перевозку, инкассацию наличных денег, могут не применяться в случае страхования перевозимых, инкассируемых наличных денег. Ранее такая возможность озвучивалась в разъясняющих письмах Банка России, теперь она закреплена на уровне нормативного акта.

В целом изменение логичное и правильное, кредитная организация, организация-перевозчик вправе самостоятельно определять комплекс мер, направленных на обеспечение безопасности работников, занятых на перевозке, инкассации, а также сохранности перевозимых ценностей. Одной из таких мер справедливо является страхование. Как правило, страховые компании при заключении соответствующих договоров страхования предъявляют к спецавтотранспорту страхователей в целом аналогичные требования.

Новое в регулировании – это возможность осуществления перевозки, инкассации наличных денег без оснащения работников, занятых на перевозке, инкассации, служебным оружием в случае применения при перевозке, инкассации спецконтейнеров – специальных устройств для упаковки наличных денег, в случае несанкционированного вскрытия которых происходит окрашивание банкнот Банка России специальной краской, обладающей устойчивостью к воздействию растворителей, химических реактивов и другими отличительными характеристиками, позволяющими идентифицировать ее наличие на банкноте Банка России.

Что необходимо учитывать банку при анализе пользования новой возможностью:

1. Стоимость спецконтейнера относительно высока. При этом на насыщенном точками заездов маршруте таких устройств потребуется несколько, так как вместимость устройств ограничена.

2. Статистика ложных срабатываний спецконтейнеров в открытом доступе отсутствует. В случае ложного срабатывания спецконтейнера, когда перевозимые банкноты окажутся окрашенными, предстоит комплекс мероприятий для того, чтобы окрашенные банкноты Банка России были обменены. На время проведения Банком России экспертизы сумма окрашенных банкнот будет исключена из платежного оборота кредитной организации, на их сумму будут созданы резервы на возможные потери.

Отдельно отметим, что возможность проведения Банком России экспертизы окрашенных банкнот и обмена их заявителю в случае признания их платежеспособными распространяется только на банкноты Банка России. В случае ложного срабатывания спецконтейнера, осуществляющего перевозку наличной иностранной валюты, вопрос возмещения стоимости окрашенных банкнот может встать очень остро. В целом кредитной организации при принятии решения об использовании спецконтейнеров необходимо будет проработать с поставщиком, страховой компанией вопросы гарантии на устройство, возмещения потерь банка от ложного срабатывания спецконтейнера при гарантийном случае и после окончания гарантии.

Таким образом, применение спецконтейнеров по сравнению с классическими инструментами перевозки (инкассации) наличных денег имеет свои плюсы и свои минусы как с финансовой, так и с технологической точки зрения.

Другой важный момент инкассации – возможность осуществления загрузки (изъятия) наличных денег из банкомата, автоматического приемного устройства, автоматического сейфа одним инкассаторским, кассовым работником *в случае осуществления дистанционного видеонаблюдения с применением телевизионной системы наблюдения и регистрации* (п. 10.1 Положения № 630-П).

Самый важный момент в данном пункте, к сожалению, Банком России не конкретизирован. Имеется в виду видеонаблюдение непосредственно за процессом обслуживания автоматического устройства в режиме онлайн или же видеофиксация процесса с возможностью последующего контроля (например, при расследовании случаев кассовых просчетов, выявляемых при пересчете кассет банкоматов).

В первом случае банк сможет обеспечить непосредственный контроль за действиями работника и в определенной мере контролировать оперативную обстановку на точке. Однако в случае большого количества автоматических устройств и маршрутов по их обслуживанию такой контроль будет неэффективным (один диспетчер сможет эффективно наблюдать не более чем за пятью-шестью экипажами) и дорогим для банка (реализация онлайн-контроля «съест» всю экономию от сокращения количества сотрудников на маршруте).

Второй вариант более приемлем с точки зрения стоимости, однако он не снимает рисков криминального характера: все-таки второй сотрудник при обслуживании автоматического устройства выполняет помимо контрольных еще и охранные функции – как минимум смотрит по сторонам, контролируя обстановку вокруг места установки автоматического устройства.

Цель нововведения – обеспечить возможность оптимизации кредитными организациями своих расходов на обслуживание автоматических устройств там, где это оправданно (например, в случае размещения банкомата в операционном зале отделения банка). Однако механизм реализации нововведения окончательно пока не ясен. В любом случае представляется, что применение новой возможности может быть интересно банкам на отдельных направлениях обслуживания автоматических устройств, например, тех, что расположены непосредственно в отделениях банков, в специально выделенных помещениях торговых центров и подобных местах, т. е. там, где криминогенный фактор будет сведен к минимуму.

6.6. Контроль за безналичным денежным обращением

Расчеты с участием граждан, не связанные с осуществлением ими предпринимательской деятельности, могут производиться наличными деньгами без ограничения суммы или в безналичном порядке (п. 1 ст. 861 ГК РФ) – никаких ограничений на такие расчеты закон не устанавливает.

Однако порядок денежных расчетов для юридических лиц и ИП законом регламентируется весьма жестко и осуществление наличных расчетов юридическими лицами и ИП ограничен.

Расчеты между юридическими лицами, а также расчеты с участием граждан, связанные с осуществлением ими предпринимательской деятельности, производятся в безналичном порядке. Расчеты между этими лицами могут производиться также наличными деньгами с учетом ограничений, установленных законом и принимаемыми в соответствии с ним банковскими правилами (п. 2 ст. 861 ГК РФ).

В соответствии с Указаниями Банка России «Об осуществлении наличных расчетов» от 9 декабря 2019 г. № 5348-У, размер расчетов наличными деньгами между юридическими лицами (между юридическими и физическими лицами) не могут превышать 100 тыс. руб. в пределах одного договора: «Наличные расчеты в валюте Российской Федерации и иностранной валюте между участниками наличных расчетов в рамках одного договора, заключенного между указанными лицами, могут производиться в размере, не превышающем 100 тыс. руб. либо сумму в иностранной валюте, эквивалентную 100 тыс. руб. по официальному курсу Банка России на дату проведения наличных расчетов» (далее – Предельный размер наличных расчетов).

Без учета Предельного размера наличных расчетов осуществляется расходование поступивших в кассы участников наличных расчетов наличных денег в валюте Российской Федерации на следующие цели:

– выплаты работникам, включенные в фонд заработной платы, и выплаты социального характера;

– выплата страховых возмещений (страховых сумм) по договорам страхования физическим лицам, уплатившим ранее страховые премии наличными деньгами;

– выдача наличных денег на личные (потребительские) нужды индивидуального предпринимателя, не связанные с осуществлением им предпринимательской деятельности;

– оплата товаров (кроме ценных бумаг), работ, услуг;

– выдача наличных денег работникам под отчет;

– возврат денежных средств за оплаченные ранее наличными деньгами и возвращенные товары, невыполненные работы, неоказанные услуги.

Допустим, договор купли-продажи товара заключен на сумму 120 тыс. руб., из них 100 тыс. руб. покупатель может оплатить наличными деньгами, а оставшиеся 20 тыс. руб. покупатель может оплатить только в безналичной форме.

Лимит расчетов наличными деньгами в 100 тыс. руб. распространяется и на все операции, дополнительно возникшие в связи с исполнением одного договора.

Допустим, по договору купли-продажи поставщик поставил товара покупателю на 90 тыс. руб. Покупатель несвоевременно рассчитался за поставленный товар. Поставщик выставил покупателю неустойку – 30 тыс. руб., из них 10 тыс. руб. покупатель может оплатить наличными деньгами, а 20 тыс. руб. – может оплатить только в безналичной форме.

Нормативно-правовые акты, которые использует ЦБ РФ для осуществления контроля за безналичными расчетами:

1. Федеральный закон «О национальной платежной системе» от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ.

2. Положение Банка России «О правилах осуществления перевода денежных средств» от 19 июня 2012 г. № 383-П (далее – Положение № 383-П).

3. Положение Банка России «О платежной системе Банка России» от 24 сентября 2020 г. № 732-П.

4. Положение Банка России «О требованиях к порядку обеспечения бесперебойности функционирования платежной системы, показателям бесперебойности функционирования платежной системы и методикам анализа рисков в платежной системе, включая профили рисков» от 3 октября 2017 г. № 607-П.

В соответствии с Положением № 383-П, перевод денежных средств осуществляется посредством следующих форм безналичных расчетов: расчеты платежными поручениями; расчеты по аккредитиву; инкассовыми поручениями; чеками; в форме перевода денежных средств по требованию получателя средств (прямое дебетование – платежное требование); в форме перевода электронных денежных средств.

Платежное поручение – это расчетный документ, представляющий собой поручение плательщика своему банку о перечислении денег со своего расчетного счета на счет покупателя. Эта самая распространенная форма расчетов по товарным операциям, поскольку она позволяет предварительно проконтролировать покупателем условия выполнения поставщиком условий договора.

Расчеты по аккредитиву – это форма расчетов, при которой плательщик поручает обслуживающему его банку произвести за счет средств, предварительно задепонированных на его счете, либо под гарантию банка, оплату товарно-материальных ценностей по месту нахождения получателя средств на условиях, предусмотренных плательщиком в заявлении на открытие аккредитива.

Расчеты по инкассо – банковская расчетная операция, при которой банк по поручению и за счет своего клиента принимает на себя обязательства получить платеж от плательщика платежа по представленным клиентом документам и зачислить средства на его счет в банке.

Применение инкассовых поручений при расчетах по инкассо осуществляется при наличии у получателя средств права предъявлять распоряжение к банковскому счету плательщика, предусмотренного федеральным законом или договором между плательщиком и банком плательщика. Например, при взыскании с налогоплательщика просроченной налоговой задолженности или при взыскании средств на основании Постановления Федеральной службы судебных приставов. Такое взыскание может осуществляться в бесспорном порядке, т. е. без согласия плательщика.

Расчеты чеками представляют собой расчеты на основе письменного распоряжения плательщика своему банку уплатить держателю чека определенную сумму денег. Расчеты чеками гарантируют немедленное зачисление банком плательщика указанной суммы на счет получателя денег, так как они заранее задепонированы на отдельном счете плательщика.

Платежное требование – это требование поставщика к покупателю (плательщику) оплатить стоимость поставленных товаров (работ, услуг) на основании направленных в банк плательщика расчетных и отгрузочных документов, а также поручение плательщика о списании денег со своего счета, после акцепта им расчетных и отгрузочных документов.

Электронные денежные средства – денежные средства, которые предварительно предоставлены одним лицом (лицом, предоставившим денежные средства) другому лицу, учитывающему информацию о размере предоставленных денежных средств без открытия банковского счета (обязанному лицу), для исполнения денежных обязательств лица, предоставившего денежные средства, перед третьими лицами и в отношении которых лицо, предоставившее денежные средства, имеет право передавать распоряжения исключительно с использованием электронных средств платежа.

При этом не являются электронными денежными средствами денежные средства, полученные организациями, осуществляющими профессиональную деятельность на рынке ценных бумаг, клиринговую деятельность и (или) деятельность по управлению инвестиционными фондами, паевыми инвестиционными фондами и негосударственными пенсионными фондами и осуществляющими учет информации о размере предоставленных денежных средств без открытия банковского счета в соответствии с законодательством, регулирующим деятельность указанных организаций.

Безналичные расчеты осуществляются банком на основе распоряжения плательщика или получателя денежных средств в сумме распоряжения в строгом соответствии с положениями Федерального закона «О национальной платежной системе» от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ (далее – Закон № 161-ФЗ).

Перевод денежных средств, за исключением перевода электронных денежных средств, осуществляется в срок не более трех рабочих дней начиная со дня списания денежных средств с банковского счета плательщика или со дня предоставления плательщиком наличных денежных средств в целях перевода денежных средств без открытия банковского счета.

Национальная платежная система – совокупность операторов платежной системы, операторов по переводу денежных средств, банковских платежных агентов и субагентов, организаций федеральной почтовой связи (субъекты платежной системы – СПС).

Банковский платежный агент – юридическое лицо, не являющееся кредитной организацией, или ИП, которые привлекаются кредитной организацией для осуществления отдельных банковских операций. *Субагент* привлекается банковским агентом для оказания аналогичных операций.

Банк России осуществляет контроль и надзор за участниками платежной системы. Основная цель надзора – *обеспечение бесперебойности функционирования платежной системы* (БФПС). Банком России Утверждено Положение «О требованиях к порядку обеспечения бесперебойности функционирования платежной системы, показателям бесперебойности функционирования платежной системы и методикам анализа рисков в платежной системе, включая профили рисков» от 3 октября 2017 г. № 607-П.

Услуги платежной инфраструктуры (УПИ) – безналичные расчеты, перевод денежных средств – осуществляют операторы платежной системы.

Оператор платежной системы (ОПС) должен определять и соблюдать порядок обеспечения БФПС, который включает:

- управление рисками в платежной системе;
- управление непрерывностью функционирования платежной системы;
- организацию взаимодействия оператора платежной системы, операторов УПИ и участников платежной системы по обеспечению БФПС;
- контроль за соблюдением операторами УПИ и участниками платежной системы порядка обеспечения БФПС.

ОПС должен определять следующие показатели БФПС:

1. Показатель продолжительности восстановления оказания УПИ (показатель П1), характеризующий период времени восстановления оказания услуг операторами УПИ в случае приостановления оказания УПИ.

2. Показатель непрерывности оказания УПИ (показатель П2), характеризующий период времени между двумя последовательно произошедшими в платежной системе событиями, которые привели к нарушению оказания УПИ.

3. Показатель соблюдения регламента (показатель П3), характеризующий соблюдение операторами УПИ времени начала, времени окончания, продолжительности и последовательности процедур, выполняемых операторами УПИ при оказании операционных услуг, услуг платежного клиринга и расчетных услуг.

4. Показатель доступности операционного центра платежной системы (показатель П4), характеризующий оказание операционных услуг операционным центром платежной системы.

5. Показатель изменения частоты инцидентов (показатель П5), характеризующий темп прироста частоты инцидентов.

ОПИ должен устанавливать пороговые уровни показателей БФПС с учетом следующих ограничений:

1. Пороговый уровень показателя П1 должен быть не более двух часов для каждого из операторов УПИ системно и социально значимых платежных систем и не более шести часов для каждого из операторов УПИ платежных систем, не являющихся системно или социально значимыми.

2. Пороговый уровень показателя П2 должен быть не менее 24 часов для каждого из операторов УПИ системно значимой платежной системы и не менее 12 часов для каждого из операторов УПИ социально значимой платежной системы.

3. Пороговый уровень показателя П3 должен быть не менее 98 % для операционного и платежного клирингового центров платежной системы и не менее 99 % для расчетного центра платежной системы. Для платежных систем, в которых расчетный центр платежной системы одновременно предоставляет услуги операционного и (или) платежного клирингового центра, пороговый уровень показателя П3 должен быть не менее 98 %.

4. Пороговый уровень показателя П4 должен быть не менее 99 % для системно значимой платежной системы, не менее 98 % для социально значимой платежной системы и не менее 96 % для платежных систем, не являющихся системно или социально значимыми.

В соответствии со ст. 32 Закона № 161-ФЗ, при осуществлении надзора в национальной платежной системе Банк России имеет право:

- проводить инспекционные проверки операторов платежной системы;
- осуществлять действия и применять меры принуждения в случае нарушения ОПС требований Закона № 161-ФЗ.

Банк России может проводить плановые и внеплановые проверки ОПС.

Плановые проверки проводятся не чаще одного раза в два года в соответствии с утвержденным Банком России планом проверок.

Внеплановые проверки проводятся в случае нарушения БФПС.

При проведении инспекционной проверки поднадзорной организации уполномоченные представители (служащие) Банка России имеют право:

- получать и проверять документы поднадзорной организации;
- при необходимости получать копии документов для приобщения к материалам проверки;

– получать устные и письменные пояснения по вопросам деятельности поднадзорной организации;

– получать доступ в места осуществления деятельности поднадзорной организации;

– получать доступ к информационным системам поднадзорной организации, включая получение информации в электронном виде.

По итогам инспекционной проверки уполномоченные представители (служащие) Банка России составляют акт инспекционной проверки, содержащий общую информацию о деятельности поднадзорной организации, информацию о выявленных в ходе проверки нарушениях с приложением подтверждающих документов, сведения о фактах противодействия проверке.

Срок проведения инспекционной проверки Банка России не может превышать три месяца.

Меры принуждения, применяемые Банком России в отношении ОПС (ст. 34 Закона № 161-ФЗ).

Нарушения, допущенные ОПС, могут быть двух групп: не связанные с нарушением БФПС и связанные с нарушением БФПС.

При обнаружении нарушений первой группы, Банк России:

– доводит до сведения органов управления поднадзорной организации информацию о выявленном нарушении в письменной форме с указанием допущенного нарушения и срока, в течение которого такое нарушение должно быть устранено, при этом указанный срок не может быть менее 10 рабочих дней;

– направляет органам управления поднадзорной организации рекомендации надзорного органа по устранению выявленного нарушения и рекомендует им представить в надзорный орган программу мероприятий, направленных на устранение нарушения.

При обнаружении нарушений второй группы, Банк России применяет одну из следующих мер принуждения:

– направляет предписание об устранении нарушения с указанием срока для его устранения;

– ограничивает (приостанавливает) предписанием оказание операционных услуг.

При повторном в течение последних 12 месяцев нарушении, или, если предписание Банка России не было выполнено поднадзорной организацией в установленный срок, Банк России вводит в отношении нарушителя предельного количества распоряжений участника (участников) платежной системы и (или) общей суммы указанных распоряжений в течение дня.

Одной из реальных угроз в платежной системе, в системе межбанковских переводов, являются кибератаки или хакерские атаки на компьютерную сеть банков.

Кибератака, или хакерская атака, – это атака на компьютерную сеть, цель которой – захватить контроль над системой, нарушить нормальное ее функционирование либо заставить ее выполнять различные вредоносные задачи.

По данным исследования Positive Technologies, семь из десяти кибератак в 2017 г. были совершены с целью получения прямой финансовой выгоды, например, для вывода денег с банковских счетов жертвы. При этом абсолютными лидерами по числу киберинцидентов стали США и Россия. По оценке Сбербанка, ежегодные убытки от кибератак в России составляют более 600 млрд руб.

Основными объектами кибератак становятся системы межбанковских переводов, процессинговые системы, платежные шлюзы, дистанционный банкинг и инфраструктура управления банкоматами. Доступ к таким системам может принести злоумышленникам значительно больший доход, чем даже массовый обман клиентов банка.

Каждая группировка кибермошенников использует различные способы для организации кибератаки, но все они, как правило, содержат следующие этапы:

- сбор информации;
- внедрение во внутреннюю сеть;
- закрепление во внутренней сети;
- проникновение в банковские системы и хищение денег;
- сокрытие следов.

Несмотря на отдельные недостатки, банки в целом защищены от кибератак лучше, чем другие организации. Но защита не ограничивается сетевым периметром. Противостоять нарушителям, проникшим во внутреннюю сеть, значительно сложнее. Поэтому злоумышленники обходят системы защиты периметра с помощью фишинговых писем, содержащих вредоносное программное обеспечение. Даже однократного открытия вложений из такого письма достаточно, чтобы преступники проникли в корпоративную сеть.

Проникнув в сеть, преступники могут быстро захватить контроль над инфраструктурой банка, эксплуатируя известные уязвимости и легитимное программное обеспечение, не вызывающее подозрений у администраторов.

Например, вирус, проникший в сеть ПИР Банка через фишинговое письмо, обеспечил злоумышленникам доступ к автоматизированному рабочему месту клиента Банка Росси (АРМ КБР), благодаря чему в ночь на 4 июля 2018 г. они вывели с корсчета банка более 58 млн руб. Вывод денег осуществлялся веерной рассылкой на пластиковые карты физических лиц в 22 банках из топ-50, большая часть денежных переводов обналичена уже в ночь хищения.

В декабре 2014 г. президент В. Путин утвердил концепцию государственной системы обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак на информационные ресурсы РФ – ГосСОПКА, в которой, в частности, вводится понятие субъектов критической инфраструктуры, среди них присутствуют в том числе банки.

В 2017 г. с участием ГосСОПКА было отработано более 300 серьезных компьютерных инцидентов, что более чем в пять раз больше показателей 2016 г.

С 1 января 2018 г. в соответствии с Указом Президента РФ «О совершенствовании государственной системы обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак на информационные ресурсы Российской

Федерации» от 22 декабря 2017 г. № 620 за обнаружение и предотвращение кибератак на российские сети отвечает Федеральная служба безопасности.

6.7. Государственный финансовый контроль в банковском секторе

Банк России является органом банковского регулирования и банковского надзора. В соответствии со ст. 59 Закона № 86-ФЗ Банк России принимает решение о государственной регистрации кредитных организаций и в целях осуществления им контрольных и надзорных функций ведет Книгу государственной регистрации кредитных организаций, выдает кредитным организациям лицензии на осуществление банковских операций, приостанавливает действие указанных лицензий и отзывает их.

Банк России осуществляет постоянный надзор за соблюдением кредитными организациями и банковскими группами:

- законодательства Российской Федерации;
- нормативных актов Банка России, установленных ими обязательных нормативов;
- установленных Банком России индивидуальных предельных значений обязательных нормативов.

Главными целями банковского регулирования и банковского надзора являются:

- поддержание стабильности банковской системы Российской Федерации;
- защита интересов вкладчиков и кредиторов;
- государственное регулирование пропорций денежного обращения в соответствии с приоритетами денежно-кредитной политики.

Регулирующие и надзорные функции Банка России осуществляются через действующие на постоянной основе органы – *Департамент обеспечения банковского надзора, Департамент банковского регулирования, Департамент финансового оздоровления*, объединяющие руководителей структурных подразделений Банка России.

В октябре 2018 г. завершился *процесс централизации банковского надзора* БЦ РФ за кредитными организациями, который был начат в 2017 г. Банковский надзор полностью перешел от регионально распределенной модели к централизованной модели.

Кредитные организации, ранее поднадзорные региональным управлениям ЦБ РФ полностью перешли под надзор Департамента надзора за системно значимыми кредитными организациями Банка России и Службы текущего банковского надзора Банка России (СТБН), созданной в марте 2017 г.

Преимущества новой модели – независимость, возможность применения единых унифицированных подходов без региональных различий и управляемость.

Основными целями реформы банковского надзора являются обеспечение единых подходов и стандартов в надзорной работе на всей территории страны,

повышение оперативности и эффективности надзорных действий, внедрение консолидированного подхода к оценке принимаемых кредитными организациями рисков, оптимизация взаимодействия регулятора с кредитными организациями.

В настоящее время СТБН осуществляет надзор за 430 кредитными организациями, Департамент надзора за системно значимыми кредитными организациями – за системно значимыми банками и кредитными организациями, входящими в их банковские группы (12 банков), Департамент финансовой стабильности – за небанковской кредитной организацией – центральным контрагентом «Национальный клиринговый центр».

Кураторы всех кредитных организаций расположены в Москве. Непосредственное взаимодействие с кредитными организациями в регионах обеспечивают региональные сотрудники СТБН, которые участвуют в надзоре, в том числе в качестве уполномоченных представителей Банка России, посещают кредитные организации, оперативно информируют кураторов о существенных событиях в деятельности кредитных организаций и регионального банковского сектора.

Системно-значимые кредитные организации.

Перечень системно значимых кредитных организаций определяется ежегодно на основе методики, утвержденной Указаниями Банка России от «О методике определения системно значимых организаций» от 22 июля 2015 г. № 3737-У.

В соответствии с информационным сообщением Банка России от 29 октября 2020 г. к системно значимым кредитным организациям в настоящее время относятся:

- АО ЮниКредит Банк;
- Банк ГПБ (АО);
- ПАО «Совкомбанк»;
- Банк ВТБ (ПАО);
- АО «АЛЬФА-БАНК»;
- ПАО Сбербанк;
- ПАО «Московский кредитный банк»;
- ПАО Банк «ФК Открытие»;
- ПАО Росбанк;
- ПАО «Промсвязьбанк»;
- АО «Райффайзенбанк»;
- АО «Россельхозбанк».

При определении перечня системно значимых кредитных организаций используются следующие количественные показатели деятельности кредитных организаций:

1. Размер кредитной организации (по величине балансовых активов, условных обязательств кредитного характера, производных финансовых инструментов, от которых ожидается получение экономических выгод).
2. Взаимосвязанность с кредитными и иными финансовыми организациями – объем средств, размещенных кредитной организацией в кредитных и иных финансовых организациях.

3. Взаимосвязанность с кредитными и иными финансовыми организациями – объем средств, привлеченных кредитной организацией от кредитных и иных финансовых организаций.

4. Объем вкладов физических лиц.

Системно значимые кредитные организации отличаются от остальных кредитных организаций тем, что на них распространяются требования к соблюдению показателя краткосрочной ликвидности и дополнительные требования к достаточности капитала в соответствии с «Базелем III».

Именно на них ориентируются при построении своей политики остальные представители рынка, а также регулятор при выявлении максимального уровня процентных ставок по кредитованию.

Банк России устанавливает обязательные для кредитных организаций правила проведения банковских операций, бухгалтерского учета и отчетности, правила составления и представления бухгалтерской (финансовой) и статистической отчетности, а также другой информации, предусмотренной федеральными законами.

Банк России вправе потребовать от кредитных организаций разработки и представления *планов восстановления финансовой устойчивости*, предусматривающих, в том числе, меры по обеспечению соблюдения требований нормативных актов Банка России, а также внесения изменений в планы восстановления финансовой устойчивости, обеспечивающих соблюдение требований к их содержанию.

Банк России вправе установить для системно значимых кредитных организаций порядок расчета и предельные значения нормативов ликвидности.

Системно значимые кредитные организации *обязаны* разрабатывать и представлять в Банк России планы восстановления финансовой устойчивости, а также вносить в них изменения.

Банк России осуществляет оценку планов восстановления финансовой устойчивости, изменений, вносимых в них.

Восстановление финансовой устойчивости проводится ЦБ РФ с помощью санации банка.

Санация банка – это процедура, главной целью которой является экономическое и финансовое оздоровление кредитно-финансовой организации (банка). Процедура будет считаться проведенной успешно, если будет предотвращено банкротство банка.

Согласно Закону № 127-ФЗ реорганизация банка, назначение в кредитно-финансовой организации временного управляющего и санация определены как равноправные меры, направленные на предотвращение банкротства банка.

Центробанк в будущем планирует редко санировать банки, прибегая к этому механизму только для системно значимых кредитных организаций. Санация трех банковских групп в 2018 г. обошлась Центробанку в 1,5 трлн руб., она позволила предотвратить экономические потери в размере не менее 2,6 трлн руб.

Процессу масштабной санации банковских групп предшествовал процесс отзыва лицензий у кредитных организаций РФ Центральным банком. С середины 2013 г. по середину 2017 г. лицензия была отозвана у 350 банков. На начало 2013 г. в РФ действовало около 950 банков, на начало 2020 г. функционировало 442 кредитные организации, т. е. 508 банков (более половины) были ликвидированы за семь лет.

В целях обеспечения устойчивости кредитных организаций Банк России может устанавливать следующие обязательные нормативы (ст. 62 Закона № 86-ФЗ):

– предельный размер имущественных (неденежных) вкладов в уставный капитал кредитной организации, а также перечень видов имущества в неденежной форме, которое может быть внесено в оплату уставного капитала;

– максимальный размер риска на одного заемщика или группу связанных заемщиков;

– максимальный размер крупных кредитных рисков;

– нормативы ликвидности кредитной организации;

– нормативы достаточности собственных средств (капитала);

– размеры валютного, процентного и иных финансовых рисков;

– минимальный размер резервов, создаваемых под риски;

– нормативы использования собственных средств (капитала) кредитной организации для приобретения акций (долей) других юридических лиц;

– максимальный размер риска на связанное с кредитной организацией лицо (группу связанных с кредитной организацией лиц).

Максимальный размер риска на одного заемщика или группу связанных заемщиков не может превышать для банков с базовой лицензией 20 % от размера собственных средств (капитала) банка; для банков с универсальной лицензией – 25 % от размера собственных средств (капитала) банка.

В соответствии со ст. 65 Закона № 86-ФЗ максимальный размер крупных кредитных рисков устанавливается как выраженное в процентах отношение совокупной величины крупных кредитных рисков и размера собственных средств (капитала) кредитной организации (банковской группы).

Крупным кредитным риском является сумма кредитов, гарантий и поручительств в пользу одного клиента, превышающая 5 % от собственных средств (капитала) кредитной организации (банковской группы).

Максимальный размер крупных кредитных рисков не может превышать 800 % от размера собственных средств (капитала) кредитной организации (банковской группы).

Банк России вправе вести реестр крупных кредитных рисков кредитных организаций (банковских групп).

Нормативы ликвидности и достаточности средств кредитной организации определяются в соответствии с Инструкцией ЦБ РФ «Об обязательных нормативах и надбавках к нормативам достаточности капитала банков с универсальной лицензией» от 29 ноября 2019 г. № 199-И.

Нормативы ликвидности кредитной организации, банковской группы определяются как отношение:

– активов и пассивов с учетом сроков, сумм, типов активов и пассивов и других факторов;

– ликвидных активов (наличных денежных средств, требований до востребования, краткосрочных ценных бумаг, других легко реализуемых активов) и суммарных активов.

Норматив мгновенной ликвидности банка (Н2) регулирует (ограничивает) риск потери банком ликвидности в течение одного операционного дня и определяет минимальное отношение суммы высоколиквидных активов банка к сумме обязательств (пассивов) банка по счетам до востребования, скорректированных на величину минимального совокупного остатка средств по счетам физических и юридических лиц до востребования.

Норматив мгновенной ликвидности банка (Н2) рассчитывается по формуле:

$$H2 = \text{Лам} / \text{Овм} - \text{Овм}^* \cdot 100 \% \geq 15 \%,$$

где *Лам* – высоколиквидные активы, т. е. финансовые активы, которые должны быть получены в течение ближайшего календарного дня, и (или) могут быть незамедлительно востребованы банком; *Овм* – обязательства (пассивы) по счетам до востребования, по которым вкладчиком и (или) кредитором может быть предъявлено требование об их незамедлительном погашении; *Овм** – величина минимального совокупного остатка средств по счетам физических и юридических лиц до востребования.

Норматив текущей ликвидности банка (Н3) регулирует (ограничивает) риск потери банком ликвидности в течение ближайших к дате расчета норматива 30 календарных дней и определяет минимальное отношение суммы ликвидных активов банка к сумме обязательств (пассивов) банка по счетам до востребования и со сроком исполнения обязательств в ближайшие 30 календарных дней, скорректированных на величину минимального совокупного остатка средств по счетам физических и юридических лиц до востребования и со сроком исполнения обязательств в ближайшие 30 календарных дней:

$$H3 = \text{Лам} / \text{Овт} - \text{Овт}^* \cdot 100 \% \geq 50 \%,$$

где *Лам* – ликвидные активы, т. е. финансовые активы, которые должны быть получены банком, и (или) могут быть востребованы в течение ближайших 30 календарных дней, и (или) в случае необходимости реализованы банком в течение ближайших 30 календарных дней в целях получения денежных средств в указанные сроки; *Овт* – обязательства (пассивы) по счетам до востребования, по которым вкладчиком и (или) кредитором может быть предъявлено требование об их незамедлительном погашении, и обязательства банка перед кредиторами (вкладчиками) со сроком исполнения обязательств в ближайшие 30 календарных дней; *Овт** – величина минимального совокупного остатка средств по счетам физических и юридических лиц до востребования и со сроком исполнения обязательств в ближайшие 30 календарных дней.

Норматив долгосрочной ликвидности банка (Н4) регулирует (ограничивает) риск потери банком ликвидности в результате размещения средств в долгосрочные активы и определяет максимально допустимое отношение кредитных требований банка с оставшимся сроком до даты погашения свыше 365 или 366

календарных дней к собственным средствам (капиталу) банка и обязательствам (пассивам) с оставшимся сроком до даты погашения свыше 365 или 366 календарных дней, скорректированным на величину минимального совокупного остатка средств по счетам со сроком исполнения обязательств до 365 календарных дней и счетам до востребования физических и юридических лиц.

$$H4 = Kpd / Ko + OD + O* \cdot 100 \% \leq 120 \%,$$

где Kpd – кредитные требования с оставшимся сроком до даты погашения свыше 365 или 366 календарных дней, а также пролонгированные кредитные требования, если с учетом вновь установленных сроков погашения кредитных требований сроки, оставшиеся до их погашения, превышают 365 или 366 календарных дней, за вычетом сформированного резерва на возможные потери по указанным кредитным требованиям; OD – обязательства (пассивы) банка по кредитам и депозитам, полученным банком, за исключением суммы полученного банком субординированного кредита (займа, депозита, облигационного займа) в части остаточной стоимости, включенной в расчет собственных средств (капитала) банка, а также по обращающимся на рынке долговым обязательствам банка с оставшимся сроком погашения свыше 365 или 366 календарных дней; O^* – величина минимального совокупного остатка средств по счетам со сроком исполнения обязательств до 365 календарных дней и счетам до востребования физических и юридических лиц, не вошедшим в расчет показателя OD .

Нормативы достаточности собственных средств (капитала) определяются как отношение размера собственных средств (капитала) кредитной организации (банковской группы) и суммы ее активов, взвешенных по уровню риска (ст. 67 Закона № 86-ФЗ).

Нормативы достаточности капитала банка.

1. Норматив достаточности базового капитала банка (Н1.1):

$H1.1 = \text{базовый капитал} / \text{сумма активов банка, взвешенных по уровню риска.}$

Минимально допустимое числовое значение норматива Н1.1 устанавливается в размере 4,5 %.

Для определения величины собственного, базового и основного капитала используют Положение Банка России «О методике определения собственных средств (капитала) кредитных организаций» («Базель III») от 4 июля 2018 г. № 646-П.

К источникам базового капитала теперь относится, в частности:

- уставный капитал кредитной организации;
- резервный фонд, сформированный за счет прибыли предшествующих лет, остающейся в распоряжении кредитной организации;
- часть резервного фонда, сформированная за счет прибыли текущего года, данные о которой подтверждены аудиторской организацией;
- прибыль текущего года в части, подтвержденной аудиторской организацией, скорректированная на величину фактически недосозданных кредитной организацией обязательных резервов;
- прибыль предшествующих лет, подтвержденная аудиторской организацией.

Уменьшают сумму источников базового капитала, в частности, следующие показатели:

- нематериальные активы, деловая репутация;
- отложенные налоговые активы, как зависящие, так и не зависящие от будущей прибыли кредитной организации;
- вложения в собственные обыкновенные и привилегированные акции;
- убытки предшествующих лет и текущего года;
- вложения кредитной организации в обыкновенные акции (доли) финансовых организаций;
- отрицательная величина добавочного капитала.

2. Норматив достаточности основного капитала банка (Н1.2):

$H1.2 = \text{основной капитал} / \text{сумма активов банка, взвешенных по уровню риска.}$

Основной капитал банка = базовый капитал + эмиссионный доход.

Минимально допустимое числовое значение норматива Н1.2 устанавливается в размере 6 %.

3. Норматив достаточности собственных средств (капитала) банка (Н1.0):

$H1.0 = \text{собственный капитал} /$

$\text{сумма активов банка, взвешенных по уровню риска.}$

Собственный капитал банка = основной капитал + дополнительный капитал.

Дополнительный капитал = субординированные кредиты (сроком не менее 5 лет) + часть резервных фондов.

Минимально допустимое числовое значение норматива Н1.0 устанавливается в размере 8 %.

В соответствии со ст. 70 Закона № 86-ФЗ *нормативы использования собственных средств (капитала) кредитной организации для приобретения акций (долей) других юридических лиц* определяются как выраженное в процентах отношение сумм инвестируемых и собственных средств (капитала) кредитной организации (банковской группы).

Размер норматива использования собственных средств (капитала) кредитной организации для приобретения акций (долей) других юридических лиц не может превышать 25 % от размера собственных средств (капитала) кредитной организации (банковской группы).

Регулирование банковской деятельности – разработка и утверждение Банком России конкретных правил или инструкций, определяющих структуру и способы осуществления банковского дела.

Банковский надзор – процесс внешнего контроля, наблюдения (мониторинга), проверок и анализа всех параметров деятельности банка, существенных с точки зрения надзорного органа. К таким параметрам относятся как характеристики самой деятельности, так и ее результаты.

Банковский надзор включает в себя:

1. Лицензирование – выдача специального разрешения на открытие банка.
2. Дистанционный (документальный) надзор, проверка отчетности, предоставляемой банком в надзорный орган.
3. Инспекционные проверки на местах.

Инспекционная деятельность Банка России – составная часть банковского регулирования и банковского надзора, которая включает в себя непосредственное (с выходом на место) проведение проверок кредитных организаций, в том числе структурных подразделений кредитных организаций.

Инспекционная деятельность ЦБ РФ регламентируется следующими нормативными документами:

1. Инструкция ЦБ РФ «Об организации инспекционной деятельности ЦБ РФ» от 25 февраля 2014 г. № 149-И.

2. Инструкция ЦБ РФ «О порядке проведения Банком России проверок поднадзорных лиц» от 15 января 2020 г. № 202-И.

Проверки кредитной организации проводятся не реже одного раза в два года.

Проверка осуществляется за период деятельности кредитной организации, не превышающий пять календарных лет, предшествующих году проверки.

Уполномоченные представители Банка России проводят *три вида проверок* кредитных организаций (их филиалов): комплексные, тематические, специализированные.

Комплексная проверка – проверка, проводимая по всем основным направлениям деятельности кредитной организации, за определенный период ее деятельности. Проводится в срок до 60 рабочих дней. По решению должностного лица Банка России может быть продлена до 200 рабочих дней.

Тематическая проверка – проверка, проводимая по отдельным направлениям деятельности или видам банковских операций и других сделок, которые осуществляются кредитной организацией (ее филиалом), за определенный период ее деятельности.

Тематическая проверка кредитной организации (ее филиала) проводится в срок до 35 рабочих дней (до 45 рабочих дней в случае проведения проверок системно значимой кредитной организации). Может быть продлена до 80 рабочих дней.

Специализированная проверка – проверка, проводимая исключительно по следующим вопросам за определенный период деятельности кредитной организации (ее филиала):

- выполнения кредитной организацией обязательных резервных требований;
- соответствия активов;
- наличного денежного обращения;
- осуществления уполномоченным банком (его филиалом) отдельных видов банковских операций с денежными знаками в виде банкнот, казначейских билетов, монеты, находящимися в обращении и являющимися законным средством наличного платежа на территории соответствующего иностранного государства.

Специализированная проверка кредитной организации (ее филиала) проводится в срок до 20 рабочих дней. Может быть продлена до 25 рабочих дней.

Цель инспекционной деятельности Банка России – формирование устойчивой банковской системы, в состав которой входят кредитные организации, имеющие достаточные объемы покрытия своих обязательств.

6.8. Регулирование, контроль и надзор в сфере финансовых рынков

С сентября 2013 г. за Центральным банком закреплены полномочия по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков.

Банк России является органом, осуществляющим регулирование, контроль и надзор в сфере финансовых рынков за некредитными финансовыми организациями.

Некредитными финансовыми организациями в соответствии со ст. 76.1 Закона № 86-ФЗ признаются:

1. Профессиональные участники рынка ценных бумаг; управляющие компаний инвестиционного фонда, паевого инвестиционного фонда и негосударственного пенсионного фонда; специализированные депозитарии инвестиционного фонда, паевого инвестиционного фонда и негосударственного пенсионного фонда; акционерные инвестиционные фонды; негосударственные пенсионные фонды; микрофинансовые организации; кредитные потребительские кооперативы; жилищные накопительные кооперативы; бюро кредитных историй; кредитные рейтинговые агентства; сельскохозяйственные кредитные потребительские кооперативы; ломбарды.

2. Лица, осуществляющие: клиринговую деятельность; выполнение функций центрального контрагента; деятельность организатора торговли; деятельность центрального депозитария (репозитарная деятельность); деятельность субъектов страхового дела; актуарная деятельность.

Целями регулирования, контроля и надзора за некредитными финансовыми организациями являются:

- обеспечение устойчивого развития финансового рынка РФ;
- эффективное управление рисками, возникающими на финансовых рынках,
- защита прав и законных интересов инвесторов на финансовых рынках, страхователей, застрахованных лиц и выгодоприобретателей, а также застрахованных лиц по обязательному пенсионному страхованию, вкладчиков и участников негосударственного пенсионного фонда, иных потребителей финансовых услуг (за исключением потребителей банковских услуг).

Банк России не вмешивается в оперативную деятельность некредитных финансовых организаций, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Микрофинансирование (англ. «microfinance») – вид деятельности, связанный с оказанием финансовых услуг, как правило, начинающим субъектам малого предпринимательства, предполагающий более свободный доступ малых предприятий к источникам финансирования.

Цель микрофинансирования состоит в создании высокодинамичной и эффективной системы кредитования малых предприятий для дополнительного стимулирования производства и распределения товаров и услуг, а также для оказания помощи начинающим предпринимателям в приобретении опыта получения прибыли и накопления капитала.

Микрофинансирование представляет собой гибкую форму классического банковского кредита, позволяющую беспрепятственно начать бизнес без наличия стартового капитала и кредитной истории, а также способствующую решению как минимум трех задач: увеличения количества предпринимателей; роста налоговых поступлений; создания кредитной истории для дальнейшего финансирования развития субъектов малого предпринимательства через банковский сектор.

Отличительным признаком микрофинансирования является то, что оно дает возможность обслуживания клиентов, невзирая на предыдущие результаты хозяйственной деятельности (начинающие предприниматели), клиентов без кредитной истории и без зарегистрированного залога, что делает займы более доступными. Упрощенные процедуры получения микрозаймов резко увеличивают спрос на них.

Микрофинансовые институты оказывают услуги предпринимателям, дополняющие услуги коммерческих банков, укрепляя тем самым финансовую систему государства. Условия, выставляемые коммерческими банками, нередко оказываются непосильными для предпринимателей (особенно это касается обеспечения кредита). Учреждения микрофинансирования осуществляют с некоторой выгодой и низкой степенью риска небольшие по размеру финансовые операции, которые не являются привлекательными для коммерческих банков.

Программы микрофинансирования осуществляют:

1. Специализированные микрофинансовые институты, которые занимаются исключительно предоставлением кредитов и финансируются из внешних источников.

2. Кредитные союзы (кредитные потребительские кооперативы) – организации с коллективным членством, которые создаются с целью оказания финансовых услуг своим членам и полностью или в основном финансируются за счет долевого участия или сбережений своих членов. Как правило, у них нет выхода на внешние источники финансирования.

3. Сельскохозяйственные кредитные потребительские кооперативы – организации с коллективным членством, работающие преимущественно с фермерами и предприятиями, связанными с сельскохозяйственным производством.

4. Фонды поддержки предпринимательства.

В феврале 2010 г. был принят Федеральный закон «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях» № 151-ФЗ (далее – Закон № 151-ФЗ), в котором впервые было зафиксировано понятие микрофинансовой организации (МФО), обозначено поле ее деятельности, возможности и обязанности. С 29 марта 2017 г. все МФО поделались на микрофинансовые компании (МФК) и микрокредитные компании (МКК). Первые имеют широкий спектр услуг от выдачи займов онлайн до вкладов в МФО, вторые могут только выдавать займы в стационарных пунктах.

Самое главное – МФО не может легально осуществлять свою деятельность на территории РФ, если она не внесена в государственный реестр МФО и не

имеет соответствующего тринадцатизначного государственного регистрационного номера. Поэтому перед тем, как обратиться за финансовой помощью в ту или иную МФО, проверьте, числится ли она в государственном реестре МФО – он доступен на сайте Центробанка.

По состоянию на 15 февраля 2019 г. в государственном реестре 2 037 действующих МФО, из них 52 – МФК, 1 985 – МКК, с 2012 г. исключено из реестра 7 105 организаций.

Внесением МФО в государственный реестр МФО занимается Центральный Банк России. Он же контролирует деятельность всех зарегистрированных на территории Российской Федерации МФО: регулярно собирает данные о их деятельности, отчетность, следит, чтобы каждая компания соблюдала установленные законом правила и нормативы.

Кроме этого, с недавних пор, каждая МФК должна состоять в одной из саморегулируемых организаций (СРО), таких как «Микрофинансирование и развитие» (МиР), «Единство» или «Микрофинансовый Альянс».

С 11 января 2016 г. вступил в силу Федеральный закон «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка» от 13 июля 2015 г. № 223-ФЗ, который регулирует порядок получения статуса СРО в сфере финансового рынка, требования к органам управления, базовым и внутренним стандартам деятельности СРО, а также отношения, возникающие между финансовыми организациями и СРО.

СРО признаются некоммерческие организации, основанные на членстве, объединяющие субъектов предпринимательской деятельности исходя из единства отрасли производства товаров (работ, услуг) или рынка произведенных товаров (работ, услуг) либо объединяющие субъектов профессиональной деятельности определенного вида.

Основная идея СРО – переложить контрольные и надзорные функции за деятельностью субъектов в определенной сфере с государства на самих участников рынка. При этом с государства снимаются явно избыточные функции и, как следствие, снижаются бюджетные расходы, а фокус собственно государственного надзора смещается с надзора за деятельностью в сторону надзора за результатом деятельности. В связи с внедрением института СРО постепенно планируется отменять лицензирование отдельных видов деятельности.

СРО осуществляет следующие основные функции:

- разрабатывает и устанавливает требования к членству субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности в СРО, в том числе требования к вступлению в СРО;

- применяет меры дисциплинарного воздействия, предусмотренные соответствующим федеральным законом и внутренними документами СРО, в отношении своих членов;

- образует третейские суды для разрешения споров, возникающих между членами СРО, а также между ними и потребителями произведенных членами СРО товаров (работ, услуг), иными лицами, в соответствии с законодательством о третейских судах;

– осуществляет анализ деятельности своих членов на основании информации, предоставляемой ими в СРО в форме отчетов в порядке, установленном уставом СРО или иным документом, утвержденными решением общего собрания членов СРО;

– представляет интересы членов СРО в их отношениях с органами государственной власти и органами местного самоуправления;

– организует профессиональное обучение, аттестацию работников – членов СРО или сертификацию произведенных членами СРО товаров (работ, услуг), если иное не установлено федеральными законами;

– обеспечивает информационную открытость деятельности своих членов, публикует информацию об этой деятельности в порядке, установленном соответствующими федеральными законами и внутренними документами СРО.

Помимо основного Закона № 151-ФЗ работу микрофинансовых организаций в России регулируют все положения ГК РФ о займах (§ 1 гл. 42 ст. 807–818).

Также с начала июля 2014 г. на все операции по займам в МФО распространяется сила Федерального закона «О потребительском кредите (займе)» от 21 декабря 2013 г. № 353-ФЗ. В этом законе говорится о правах и обязанностях МФО, а также заемщиков и коллекторов, которые взыскивают долги.

Кроме того, микрофинансовые организации как полноценные участники российского финансового рынка должны предоставлять в Бюро кредитных историй информацию о своих заемщиках – об этом говорится в Федеральном законе «О кредитных историях» от 30 декабря 2004 г. № 218-ФЗ. Такой обмен информацией очень важен и часто даже помогает клиентам поправить свою кредитную историю: вовремя погашенный займ отображается на общей картине кредитной истории.

Административная ответственность МФО возникает по ст. 14.56 КоАП «Незаконное осуществление профессиональной деятельности по предоставлению потребительских займов».

Осуществление профессиональной деятельности по предоставлению потребительских займов (за исключением банковской деятельности) юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, не имеющими права на ее осуществление, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 20 до 50 тыс. руб.; на юридических лиц – от 200 до 500 тыс. руб.

С 2018 г. в организационной структуре Банка России появились два новых подразделения: Департамент микрофинансового рынка и Департамент противодействия недобросовестным практикам.

Департамент микрофинансового рынка занимается контролем, надзором и регулированием деятельности МФК, кредитных и сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов, кредитных кооперативов второго уровня (их пайщиками являются только КПК). Кроме того, департамент усилил контроль за СРО рынка микрофинансирования. Среди его основных задач – оценка финансового состояния поднадзорных компаний, анализ рисков, агрегирование данных о собственниках, аффилированных лицах, корпоративной структуре организаций и др.

Департамент противодействия недобросовестным практикам занимается компаниями, которые предоставляют лицензируемые финансовые услуги без разрешения регулятора. Его цель – выявлять и пресекать деятельность нелегальных кредиторов, лжестраховщиков и профучастников, в том числе предоставляющих услуги из-за рубежа, и прочих участников теневого финансового рынка. Также департамент выявляет сайты нелегальных финансовых компаний и сопровождает передачу материалов о владельцах таких компаний в правоохранительные органы.

Разделение функций надзора за МФО и борьбы с нелегальными кредиторами выглядит логично, указывают участники рынка. Надзором за МФО, которых нет в реестре, должно заниматься отдельное подразделение. Эти направления работы разные и очень обширные. Если раньше акцент в большей степени делался на легальные МФО, то сейчас надзор будет вестись равномерно.

Кроме того, ввиду недавнего разделения МФО на МФК и МКК, такой контроль кажется закономерным, так как многие МФО продолжают выдавать займы и принимать инвестиции от населения, хотя не имеют на это права. Сейчас нужно контролировать несколько сотен МФО, которые не определились со своим статусом, не внесли изменения в свои названия и были автоматически удалены из реестра.

Вопросы

1. Современные деньги, функции денег. Денежное обращение.
2. Денежная масса. Денежные агрегаты.
3. Денежный оборот. Наличный денежный оборот. Безналичный денежный оборот.
4. Сущность инфляции. Причины инфляции в современной России.
5. Инфляция спроса. Инфляция издержек. Типы инфляции в соответствии с ростом цен.
6. Антиинфляционная политика государства.
7. Современная денежная система. Элементы денежной системы. Золотой стандарт.
8. Виды денег. Кредитные деньги.
9. Денежная эмиссия. Механизмы регулирования денежного обращения.
10. Инструменты денежно-кредитного регулирования. Денежно-кредитная политика государства.
11. Центральный банк в современной России. Полномочия и функции Центрального банка РФ.
12. Инструменты денежно-кредитной политики Центрального Банка.
13. Государственный финансовый контроль в сфере денежного обращения.
14. Государственный финансовый контроль в банковском секторе.
15. Контроль и надзор в сфере финансовых рынков, в том числе некредитных финансовых организаций (гл. 10.1 Закона № 86-ФЗ).

Список рекомендуемой литературы

Основная

1. Быковская Ю. В. Финансовый контроль в России: теория, практика, роль в обеспечении экономической безопасности : учеб. пособие / Ю. В. Быковская. – Москва : Научный консультант, 2018. – 146 с. – ISBN 978-5-907084-45-2 // Электронно-библиотечная система IPR BOOKS : [сайт]. – URL: <https://www.iprbookshop.ru/104987.html> (дата обращения: 20.05.2021).
2. Грачева Е. Ю. Государственный финансовый контроль : курс лекций / Е. Ю. Грачева, Л. Я. Хорина. – Москва : Проспект, 2005. – 269 с.
3. Завьялова Л. В. Финансовый контроль : практикум / Л. В. Завьялова. – Омск : Издательство Омск. гос. ун-та, 2020. – 68 с. – ISBN 978-5-7779-2499-5 // Электронно-библиотечная система IPR BOOKS : [сайт]. – URL: <https://www.iprbookshop.ru/108146.html> (дата обращения: 20.05.2021).
4. Овчарова Е. В. Финансовый контроль в Российской Федерации : учеб. пособие / Е. В. Овчарова. – Москва : Зерцало-М, 2019. – 224 с. – ISBN 978-5-94373-444-1 // Электронно-библиотечная система IPR BOOKS : [сайт]. – URL: <https://www.iprbookshop.ru/78896.html> (дата обращения: 20.05.2021).
5. Селезнев А. З. Контроль финансовых потоков : учеб. пособие / А. З. Селезнев, В. Ю. Катасонов. – Москва : ИНФРА-М, 2010. – 304 с.
6. Фролова Е. Е. Противодействие легализации доходов, полученных преступным путем, как самостоятельное направление государственного финансового контроля в сфере денежного обращения. Монография / Е. Е. Фролова. – Иркутск : Репроцентр А1, 2010. – 127 с.
7. Барулин С. В. Теория финансов и экономическое развитие регионов России / С.В.Барулин, В.И. Самаруха. – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2011. – 600 с.
8. Самаруха В.И. Деньги, кредит, банки : учеб. пособие / В. И. Самаруха, И. В. Самаруха, А. В. Самаруха. – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2015. – 242 с.

Дополнительная

1. Государственный финансовый контроль : учеб. для вузов / С. В. Степашин, Н. С. Столяров, С. О. Шохин и др. – Санкт-Петербург : Питер, 2004. – 556 с.
2. Ефимова Н. П. Государственный финансовый контроль в реализации федеральных целевых социальных программ / Н. П. Ефимова. – Москва : Медицина, 2000. – 175 с.
3. Финансы и кредит : учеб. / под ред. П. В. Шичкина. – Саранск : Изд-во Мордов. ун-та, 2000. – 191 с.
4. Финансы: становление и развитие государственных финансов : учеб. пособие / А. Ю. Анисимов, А. С. Обухова, Ю. Ю. Костюхин и др. – Москва : Издательский Дом МИСиС, 2016. – 180 с. – ISBN 978-5-906846-17-4 // Электронно-библиотечная система IPR BOOKS : [сайт]. – URL: <https://www.iprbookshop.ru/97912.html> (дата обращения: 25.06.2021).
5. Цибулькикова В. Ю. Государственные и муниципальные финансы : учеб. пособие / В. Ю. Цибулькикова. – Изд. 2-е. – Томск : ТУСУР : Эль Контент, 2015.

– 170 с. – ISBN 978-5-4332-0254-2 // Электронно-библиотечная система IPR BOOKS : [сайт]. – URL: <https://www.iprbookshop.ru/72085.html> (дата обращения: 25.06.2021).

6. Подъяблонская Л. М. Государственные и муниципальные финансы : учеб. для вузов / Л. М. Подъяблонская. – Москва : Юнити-Дана, 2017. – 559 с. – ISBN 978-5-238-01488-3 // Электронно-библиотечная система IPR BOOKS : [сайт]. – URL: <https://www.iprbookshop.ru/81756.html> (дата обращения: 25.06.2021).

7. Кузнецова Е. К. Государственные и муниципальные финансы : учеб. пособие / Е. К. Кузнецова, Б. Г. Хаиров. – Москва : Прометей, 2018. – 108 с. ISBN 978-5-907003-24-8 // Электронно-библиотечная система IPR BOOKS : [сайт]. – URL: <https://www.iprbookshop.ru/94418.html> (дата обращения: 25.06.2021).

Перечень ресурсов информационно-телекоммуникационной сети Интернет, необходимых для освоения дисциплины (модуля):

1. Сайт Байкальского государственного университета. URL: <http://bgu.ru/>. Доступ круглосуточный неограниченный из любой точки.

2. КиберЛенинка. URL: <https://cyberleninka.ru/>. Доступ круглосуточный, неограниченный для всех пользователей, бесплатное чтение и скачивание всех научных публикаций, в том числе пакет «Юридические науки» (коллекция из семи журналов по правоведению).

3. Официальный сайт Института Госзакупок. URL: <http://www.roszakupki.ru>. Доступ неограниченный.

4. Официальный сайт Федерального казначейства РФ. URL: <http://roskazna.ru>. Доступ неограниченный.

5. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики России – профессиональная база данных. URL: <http://www.gks.ru/>. Доступ неограниченный.

6. Сайт Банка России. URL: <http://www.cbr.ru>. Доступ неограниченный.

7. Сайт Министерства финансов. URL: <http://www.minfin.ru>. Доступ неограниченный.

8. Сайт Министерства экономического развития РФ. URL: <https://www.economy.gov.ru/>. Доступ неограниченный.

9. Сайт Федеральной налоговой службы. URL: <https://www.nalog.gov.ru/rn38/>. Доступ неограниченный.

10. Сайт Федеральной таможенной службы РФ. URL: <http://www.customs.ru>. Доступ неограниченный.

11. Университетская библиотека онлайн. URL: <https://www.iprbookshop.ru/>. Доступ круглосуточный неограниченный из любой точки при условии регистрации.