

УДК 336.148

*Е. А. Федченко*ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»,  
Москва, e-mail: eafedchenko@fa.ru

## РАЗВИТИЕ СТАНДАРТИЗАЦИИ ВНУТРЕННЕГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

**Ключевые слова:** государственный финансовый контроль, внутренний государственный финансовый контроль, стандартизация, контрольные мероприятия, планирование, проведение и реализация результатов контрольных мероприятий.

Необходимость внесения изменений в стандартизацию внутреннего государственного финансового контроля вызвана введением и реализацией новых методов государственного финансового контроля (контрольного мониторинга, наблюдения, экспертно-аналитических мероприятий); отсутствием единой методологии системного процесса реализации стандартизации государственного финансового контроля; не отражением отраслевой специфики контрольных мероприятий; необходимостью дополнения показателей по отчетности о контрольных мероприятиях; отсутствием единых подходов к квалификации нарушений, выявляемых в ходе контрольных мероприятий; дополнением правил досудебного обжалования решений и действий (бездействия) контролеров и органов контроля. В этой связи с помощью метода сравнительного анализа действующей системы стандартизации внутреннего государственного финансового контроля нами предлагается проведение тестирования путем проведения оценки теоретико-методического обеспечения применяемых стандартов органов контроля, что позволит определить пути совершенствования и обосновать развитие стандартизации внутреннего государственного финансового контроля.

*Е. А. Fedchenko*Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow,  
e-mail: eafedchenko@fa.ru

## DEVELOPMENT OF STANDARDIZATION OF INTERNAL STATE FINANCIAL CONTROL

**Keywords:** state financial control, internal state financial control, standardization, control measures, planning, conducting and implementing the results of control measures.

The need to amend the standardization of internal public financial control is caused by the introduction and implementation of new methods of public financial control (control monitoring, observation, expert and analytical activities); the absence of a unified methodology for the systemic process of implementing the standardization of public financial control; failure to reflect the industry specifics of control activities; the need to supplement the indicators for reporting on control activities; the absence of uniform approaches to the qualification of violations identified during control activities; supplementing the rules for pre-trial appeal of decisions and actions (inaction) of controllers and control bodies. In this regard, using the method of comparative analysis of the current system of standardization of internal public financial control, we propose to conduct testing by assessing the theoretical and methodological support for the applied standards of control bodies, which will allow us to determine ways of improvement and justify the development of standardization of internal public financial control.

### Введение

Государственный (муниципальный) финансовый контроль (далее – Г(М)ФК) является одним из элементов бюджетного процесса и представляет деятельность уполномоченных органов, целью которой является, в том числе, обеспечение соблюдения бюджетного законодательства, а также иных актов, регулирующих предоставление и использование средств бюджета, договоров (соглашений), контрактов о предоставлении средств из бюджета [8]. Г(М)ФК как любая

деятельность органов власти имеет законодательно установленное регулирование, которое изменяется с течением времени, подстраиваясь под потребности и задачи, стоящие перед государством. Так, бюджетное законодательство раскрывает систему Г(М)ФК, стратегические документы определяют концепцию и направления развития Г(М)ФК [1-3].

На основании концепции развития системы государственного (муниципального) финансового контроля Правительством Рос-

сийской Федерации определены три ключевых этапа. Первый этап регламентирован Федеральным законом №252-ФЗ [4] ст. 265 БК РФ, определяющим организационные основы внутреннего и внешнего государственного (муниципального) финансового контроля, а также полномочия органов контроля по уровням бюджетной системы. Данная регламентация установила определенные полномочия для органов Г(М)ФК (ст. ст. 268.1, 269.1 -269.2 БК РФ) [7]. Определила объекты Г(М)ФК (ст. 266.1 БК РФ); установила методы осуществления Г(М)ФК (ст. 267.1 БК РФ); сформировала механизм реализации результатов Г(М)ФК (ст. 270.2 БК РФ, глава 29 БК РФ). БК РФ также четко определил задачи Г(М)ФК и потребителей результатов его осуществления. Так, задачей внутреннего Г(М)ФК (далее – ВГ(М)ФК) является сбор сведений о состоянии бюджетного процесса и представление информации о его осуществлении ответственным за организацию бюджетного процесса органам исполнительной власти, а также оценка эффективности указанного процесса и выявление возможных отклонений, нарушений и недостатков. Внешний Г(М)ФК – инструмент законодательной и представительной власти, направленный на получение информации о бюджетной среде в целом и представляющий скорее аналитический механизм получения комплексной оценки состояния бюджетной сферы. Поскольку ВГ(М)ФК является источником информации и данных для исполнительной ветви власти, полномочиями по утверждению порядков его осуществления были наделены высшие органы исполнительной власти соответствующего уровня бюджета, то есть Правительство Российской Федерации, высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, местные администрации (п. 3 ст. 269.2 БК РФ). Такой подход должен был позволить соответствующим органам создать на своем уровне удобный регламент работы контролеров, учитывающий особенности исполнения конкретного бюджета, а также потребности пользователей результатов контроля, при этом оставаясь в рамках общих норм, установленных бюджетным законодательством. Несмотря на то, что БК РФ как верхнеуровневый нормативный правовой акт определял закрытый перечень объектов контроля, полномочия органов ВГ(М)ФК,

методы, которые контролеры могли использовать, и формы реагирования на выявляемые нарушения, организационные основы контрольных мероприятий и действий органов контроля остаются разрозненными и не однородными. Таким образом сложившиеся проблемы требуют системного решения на законодательном уровне. Во-первых, это разобщенность действий органов контроля на всех уровнях системы, а также отсутствие единообразия толкования последствий таких действий. Это послужило фактором возникновения неоднозначной судебной практики. Во-вторых, отсутствие единых правил поведения контролеров создавало сложности координирования их деятельности при взаимодействии в рамках совместных контрольных мероприятий. В-третьих, отсутствовала возможность сопоставимости результатов контроля, то есть результаты деятельности конкретного органа контроля были актуальны только для того публично-правового образования, на территории которого он находится. Это не позволяло оценить систему контроля в целом, а также решения органов государственной власти и муниципального управления, которые принимались на основе данных контролеров. Кроме того, отсутствие единой методологии процесса Г(М)ФК ограничивало возможность оценки дублирования действий органов контроля, их эффективность, а также временных, трудовых и качественных характеристик Г(М)ФК. Решением всех этих вопросов должна стать стандартизация деятельности органов Г(М)ФК, что приведет к следующему этапу развития системы Г(М)ФК.

**Цель исследования** заключается в методическом обосновании развития внутреннего государственного финансового контроля, направленного на оценку зрелости стандартизации Г(М)ФК.

#### **Материал и методы исследования**

В процессе настоящего исследования использован метод анализа действующей системы ВГ(М)ФК, направленный на выявление проблемных зон применяемой стандартизации. Отметим, что органы ВГ(М)ФК работают по единой стандартизации, охватывающей регламентацию всех уровней бюджета. При разработке такой модели осуществления государственного финансового контроля были учтены и следующие факторы. Для начала это принцип самосто-

тельности публично-правовых образований, установленный Конституцией Российской Федерации. Поэтому стандартизация регулирует процедуры и действия контролеров и объектов контроля, которые могут являться одинаковыми для всех участников этого процесса, не затрагивая при этом независимость контролеров при формировании ими выводов и оценочных суждений по результатам контрольных мероприятий. Стандартизация учитывает специфику каждого органа контроля, в зависимости от того, на каком уровне бюджетной системы он находится. Это стало необходимо, поскольку все публично-правовые образования обладают разной степенью обеспеченности финансовыми, трудовыми и кадровыми ресурсами. Кроме того, они имеют отличную друг от друга внутреннюю систему управления организации. Однако учесть подобного рода особенности в едином документе невозможно, в том числе ввиду их частых изменений. Поэтому стандартизация дает право раскрывать отдельные регламентационные моменты контрольной деятельности органам контроля самостоятельно с учетом их особенностей. Такое право реализуется органами контроля путем утверждения ведомственных стандартов.

Такой подход к системе федеральных стандартов – стандартизации нашел свое отражение в ст. 269.2 БК РФ, в соответствии с которой единые федеральные стандарты устанавливают общие и применимые всеми органами контроля положения, такие как: *принципы контрольной деятельности; права и обязанности контролеров и объектов контроля; правила планирования; порядок проведения контрольных мероприятий; требования к оформлению и реализации результатов контрольных мероприятий; правила составления отчетности о результатах контроля; правила досудебного обжалования решений и действий (бездействия) контролеров и органов контроля.*

#### **Результаты исследования и их обсуждение**

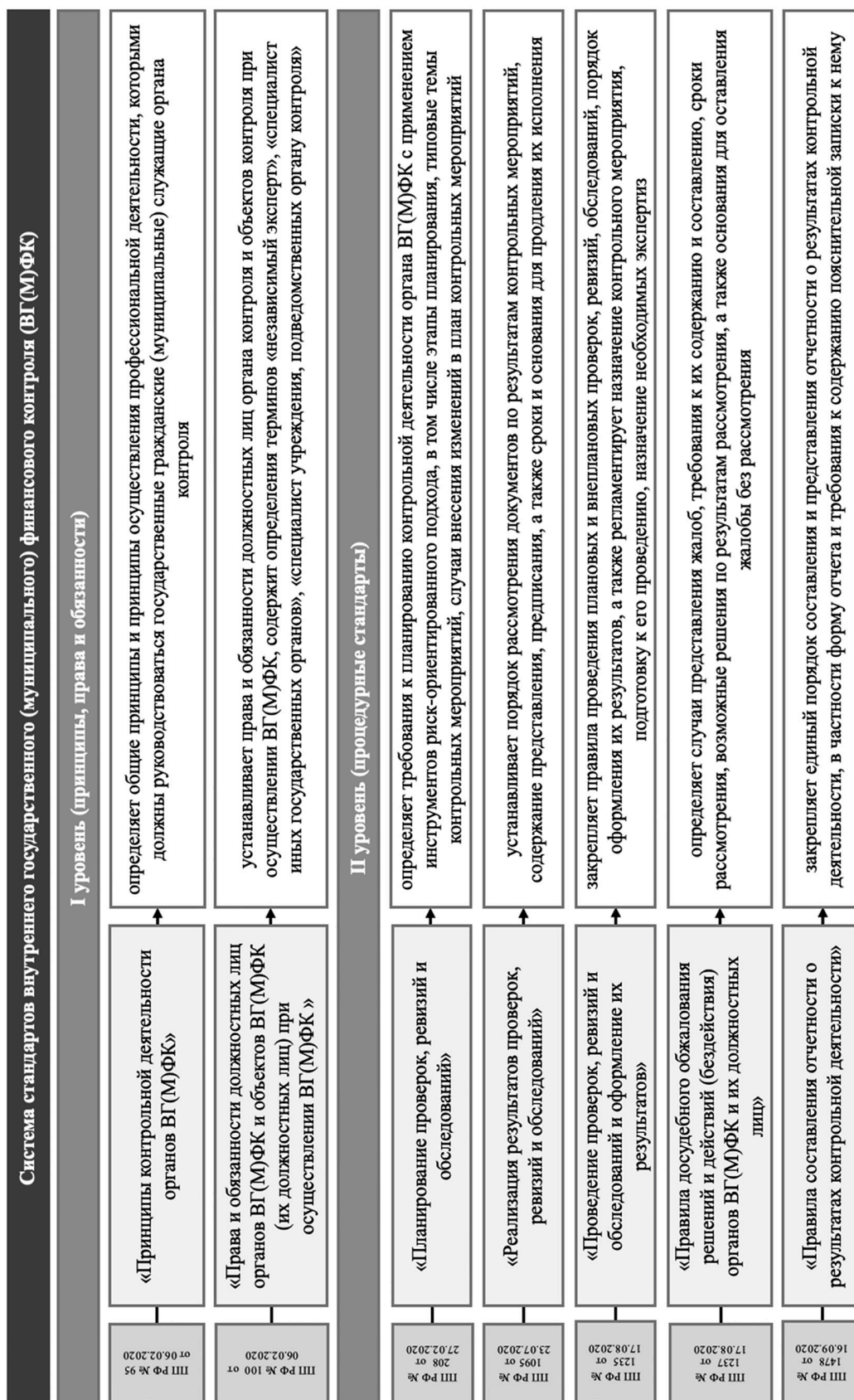
Если рассматривать федеральные стандарты – стандартизацию как общий механизм регулирования сферы ВГ(М)ФК, то можно проследить методологический подход, используемый при их разработке. Каждый федеральный стандарт регулирует

отдельный этап осуществления контрольной деятельности, начиная с основ (принципы), заканчивая отчетностью о результатах контроля. На рисунке представлена система стандартов ВГ(М)ФК, которую условно можно разделить на два уровня, а также ее основные характеристики [7].

Необходимо отметить, что положения стандартов устанавливают регламентацию конкретных процедур организации и осуществления контрольных мероприятий, в частности требования к порядку планирования и реализации их результатов. По степени организации контрольной деятельности стандартизацию можно разделить на *основные и процессные*. Такое разделение обуславливается, в первую очередь, задачами стандартизации: определить основу контрольной среды ВГ(М)ФК, и закрепить непосредственно регламент его осуществления [9].

К *основным* можно отнести стандарты «Принципы», «Права и обязанности». Отметим, что принципы деятельности контролеров сформулированы исходя из совокупности норм законодательства, определяющих требования к контролерам как к должностным лицам органа власти, а также отражающих суть и задачи системы Г(М)ФК. В этой связи принципы разделены на две группы – это общие принципы и принципы профессиональной деятельности.

Проанализировав Стандарт «Принципы», можно заметить, что предметом его регулирования являются основы поведения и деятельности контролеров. Однако ВГ(М)ФК затрагивает не только деятельность контролеров, но и тех, в отношении кого эта деятельность осуществляется – объектов контроля. В ходе контрольного мероприятия неизбежно происходит взаимодействие двух сторон контрольного процесса (органов контроля и объектов). Порядок такого взаимодействия раскрыт в Стандарте «Права и обязанности». Отметим, что в отличие от принципов, права и обязанности органов контроля и объектов контроля установлены БК РФ (ст. ст. 269.2, 269.3). Так, например, согласно БК РФ контролер вправе назначить проведение экспертизы, если это требуется в рамках контрольного мероприятия. При этом перечень тех, кто может являться в таких случаях экспертом, а также каким требованиям он должен соответствовать, определяется указанным федеральным стандартом.



*Система стандартов внутреннего Г(М)ФК и их содержание  
Источник: составлено автором на основе: Федеральное казначейство. URL: <https://roskazna.gov.ru/>*

Также федеральный стандарт раскрывает права объектов контроля при проведении в их отношении контрольных мероприятий, как, например, присутствовать при проведении контрольных действий, обжаловать действия (бездействия) контролеров, а также направлять возражения на акт (заключения), составленные по результатам контрольного мероприятия.

Ко второй группе стандартов «процессы» можно отнести: планирование, проведение, реализация результатов проверок, ревизий и обследований, досудебное обжалование, отчетность. Стандарт «Планирование» определяет методы проведения контрольных мероприятий. Стандарт «Проведение» устанавливает единые правила проведения плановых и внеплановых проверок, ревизий и обследований, а также порядок оформления их результатов и регламентирует: назначение контрольного мероприятия и подготовку к его проведению; проведение контрольного мероприятия, в том числе назначение (организацию) экспертиз, оформление их результатов; оформление результатов контрольного мероприятия [5].

Стандарт «Реализация» регулирует правила реализации результатов проведения проверок, ревизий и обследований, то есть процессы, осуществляемые органом контроля после подписания акта контрольного мероприятия до досудебного обжалования действий (бездействия) контролеров или обжалования таких действий (бездействия) в судебном порядке. Стандарт «Досудебное обжалование» регулирует правила рассмотрения обращения объекта контроля или его уполномоченного представителя, в котором выражается несогласие с решением органа контроля (его должностных лиц), принятым по результатам осуществления им (ими) полномочий по ВГ(М)ФК, и действиями (бездействием) должностных лиц органов контроля [6].

Стоит отметить, что объектами ВГ(М)ФК являются не только участники бюджетного процесса, но и неучастники бюджетного процесса, в том числе юридические лица, физические лица, индивидуальные предприниматели, получающие средства из бюджета и (или) являющиеся поставщиками (подрядчиками) по государственным (муниципальным) контрактам. Принимая во внимание широкий охват объектов контроля, их разный статус и организационно-правовые формы, приведение федеральных

стандартов в соответствии к общей концепции организации и осуществления позволяет соблюдать баланс между контролем и подконтрольной средой, не создавать излишнюю административную нагрузку, а также соблюдать интересы каждой из сторон контрольного процесса. В отличие от процессов планирования, проведения и реализации результатов контрольных мероприятий, которые затрагивают всех участников контрольной деятельности, отчетность органов контроля более индивидуальна. Каждый орган контроля выполняет свои функции и задачи, направленные на получение определенной информации и результатов, которые в дальнейшем являются основой для принятия управленческих решений соответствующими органами. В этой связи содержание отчетности о результатах контрольной деятельности должно полностью отвечать запросу того, кто эту отчетность использует.

Информация о результатах деятельности органа контроля, отражаемая в отчетности, позволит проводить анализ состояния подконтрольной среды, а также оценить деятельность контролеров. Кроме того, информация может идентифицировать системные пробелы в законодательстве, в том числе бюджетном и об административных правонарушениях, что, в свою очередь, позволит регуляторам принять соответствующие меры по совершенствованию. Также сопоставление данных из отчетности разных органов контроля позволяет получать данные о типовых нарушениях, выявляемых органами контроля, что служит базой для создания единого классификатора выявляемых органами Г(М)ФК нарушений и его дальнейшего совершенствования. Для органов контроля правила составления отчетности о результатах контрольной деятельности, в том числе форма отчета, а также порядок его представления и опубликования, установлены Стандартом «Отчетность». Форма отчета раскрывает ключевые показатели деятельности органов ВГ(М)ФК.

### Заключение

Федеральные стандарты создают целостную и систематизированную модель осуществления ВГ(М)ФК, учитывающую потребности и интересы как самих органов контроля разных уровней, так и обширного перечня объектов контроля, а также основных потребителей информации о результатах контрольной деятельности.

Оценка системы стандартизации органов ВГ(М)ФК

№	Вопрос	Соответствует (2 балла)	Соответствует не полностью (1 балл)	Не соответствует (0 баллов)
1	Соответствует ли методическое обеспечение Конституции Российской Федерации?	2		
2	Соответствует ли методическое обеспечение установленным принципам?	2		
3	Соответствует ли методическое обеспечение миссии органов внутреннего государственного финансового контроля?	2		
4	Соответствуют ли стандарты общим требованиям, предъявляемым к стандартам внутреннего государственного финансового контроля?	2		
5	Соответствуют ли стандарты международным стандартам ИНТОСАИ?		1	
6	Соответствует ли стандартизация структуре стандартов?	2		
7	Осуществляется ли методическое обеспечение в сфере повышения качества проведения мероприятий?	2		
8	Соответствует ли методическое обеспечение актуальным тенденциям государственного финансового контроля?		1	
9.	Соответствует ли методическое обеспечение этапам проведения контрольного мероприятия?	2		
10.	Соответствует ли методическое обеспечение антикоррупционному комплаенсу?			
11.	Сформировано ли методическое обеспечение для осуществления информационной деятельности?		1	
12.	Сформировано ли методическое обеспечение по взаимодействию с правоохранительными органами и иными органами?	2		
13.	Сформировано ли методическое обеспечение для проведения контроля в сфере закупок, товаров и услуг?	2		

Источник: составлено автором.

Несмотря на то, что федеральные стандарты являются основными НПА, регулирующими деятельность органов ВГ(М)ФК, они представляют достаточно гибкий механизм, способный подстраиваться к изменениям, происходящим в бюджетной системе, а также системе государственного управления в целом, вновь возникающим особенностям органов контроля и подконтрольной среды. Для тестирования системы стандартизации нами предложена оценка теоретического и методического обеспечения применяемых стандартов органов контроля. По результатам тестирования рассчитывается средняя оценка, а затем формируется матрица оценки.

Система федеральных стандартов создала гибкую и удобную всем пользователям сферы Г(М)ФК модель организации контроля, его осуществления, реализации, а также открытости результатов осуществления контроля и механизмы их анализа. Вместе с тем федеральные стандарты в том виде, в котором они сейчас существуют, ре-

гулируют лишь организационные аспекты деятельности контролеров, при этом никак не затрагивая вопросы квалификации выявляемых органами контроля нарушений. Однако вопрос единых подходов к тому, как оценивать конкретное нарушение, стоит перед системой не только внутреннего государственного финансового контроля, но и системами законодательной и судебной власти. Каждый выявленный факт свершившегося нарушения влечет за собой меру ответственности, а также создает предпосылки для изменений на законодательном уровне. Поэтому от того, насколько прозрачна и понятна квалификация нарушений, зависят решения, принимаемые во всех секторах деятельности страны. В этой связи представляется целесообразным создание подходов к классификации, выявляемых органами контроля нарушений, а также к возможным мерам их устранения и предотвращения. Тут стоит учитывать, что для достижения стоящих перед системой Г(М)ФК целей, контролеры в оценке выявляемых нарушений

и применении их последствий должны быть независимы и объективны. Таким образом, введение единых обязательных правил квалификации нарушений может нарушить основные принципы работы системы Г(М)ФК. При этом федеральные стандарты утверждены постановлениями Правительства Российской Федерации, которые по своей правовой природе не могут иметь рекомендательного или разъясняющего характера. Кроме того, действующее законодательство не во всех случаях раскрывает возможности отнесения того или иного нарушения к конкретной категории, а также не устанавливает соответствующей ответственности за его совершение. Так, например, в рамках БК РФ и иных законодательных актах не раскрыто понятие неправомерного и неэффективного использования бюджетных средств.

Учитывая изложенное для развития нормативного регулирования в вопросе квалификации нарушений недостаточно данных, которые позволили бы урегулировать данный вопрос. При этом для начала построения нормативного регулирования, которое в дальнейшем позволит сформировать единые подходы к квалификации нарушений, представляется целесообразным принятие

ряда методических рекомендаций по оценке контролеров различных фактов, выявляемых в ходе контрольных мероприятий.

В рамках методических рекомендаций возможно описать ключевые рекомендательные положения по осуществлению контроля в отношении отдельных видов бюджетных средств или средств, предоставляемых из бюджета (например, межбюджетных трансфертов или субсидий юридическим и физическим лицам), и объектов контроля (например, участников бюджетного процесса, бюджетных и автономных учреждений), а также типовых нарушениях, которые могут быть установлены при проведении контрольного мероприятия в отношении конкретного вида средств в совокупной увязке с объектами контроля. Это позволит, не нарушая принципа независимости органов контроля, создать основу для формирования единых подходов к квалификации нарушений.

В дальнейшем анализ и практика применения таких рекомендаций создаст информационную основу, подкрепленную практикой, которая послужит фундаментом для разработки отраслевых федеральных стандартов ВГ(М)ФК.

---

*Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финуниверситета.*

---

*Библиографический список*

1. Распоряжение Правительства РФ от 30.06.2010 №1101-р «Об утверждении Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года».
2. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.12.2013 №2593-р «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года».
3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.01.2019 №117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах».
4. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 23.07.2013 № 252-ФЗ.
5. Постановление Администрации муниципального образования «Ольский городской округ» Магаданской области от 20.04.2022 №290 «О порядке осуществления внутреннего муниципального финансового контроля в муниципальном образовании «Ольский городской округ».
6. Постановление администрации Тахтамыгдинского сельсовета от 8.12.2021 №41 «Об утверждении Стандартов осуществления внутреннего муниципального финансового контроля администрацией Тахтамыгдинского сельсовета».
7. Государственный контроль в финансово-бюджетной сфере: учебное пособие / Э.А. Исаев, С.А. Андреев, И.М. Ванькович и др.; под ред. Р.Е. Артюхина, Э.А. Исаева. М.: Прометей, 2023. 648 с.
8. Ревизии и проверки государственных (муниципальных) учреждений – 2021 / под общ. ред. д.э.н. Ю.В. Васильева. URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/77179021> (дата обращения 20.06.2024).
9. Стрельникова С.А. Законодательные новации и муниципальный опыт // Бюджет. 2019. № 3(195). С. 70–74.