

## Совершенствование законодательства в части исполнения бюджетных полномочий



**Любовь Михайловна ФИНОГЕЕВА,**  
министр финансов Пензенской области

Эффективное исполнение бюджетных полномочий по осуществлению внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля невозможно без четкого правового регулирования этой деятельности. В статье обозначены проблемы, связанные с несовершенством законодательства, и предложены пути их решения.

Проведенный в 2018 году Федеральным казначейством анализ исполнения бюджетных полномочий органов государственного (муниципального) контроля, являющихся органами (должностными лицами)

исполнительной власти субъектов РФ (местных администраций), показал в организации их деятельности ряд недостатков и проблем. В частности, было выявлено значительное число случаев, когда органы внутреннего муниципального контроля на уровне поселений не создавались и соответствующие полномочия не исполнялись. В тех же поселениях, где контрольные органы были созданы, контроль осуществлялся на очень низком уровне либо фактически не осуществлялся. Причина сложившейся ситуации очевидна: отсутствие в большинстве муниципальных образований достаточных финансовых и кадровых ресурсов для организации проведения внутреннего муниципального финансового контроля.

### Контроль в поселениях невозможен?

В администрациях поселений штатная численность, как правило, составляет не более трех человек, включая главу администрации, бухгалтера и специалиста. При этом полномочия по формированию и исполнению местного бюджета, составлению отчета о его исполнении, внутреннему финансовому контролю (аудиту) и внутреннему муниципальному финансовому контролю возложены на бухгалтера. Им же должен проводиться вышеупомянутый анализ своей же деятельности как главного администратора. Как минимум это нелогично. В таких условиях система финансового контроля не может соответствовать требованиям действующего законодательства, следствием чего является неисполнение контрольных полномочий либо формальное их исполнение. В результате цели, поставленные перед каждым видом контроля, фактически не достигаются.

Решением данной проблемы, по мнению Федерального казначейства, изложенному в письме от 29 марта 2018 года

**НОРМЫ  
ЗАКОНА**

В соответствии с БК РФ на муниципальном уровне требуется организовать:

- 1) внешний муниципальный финансовый контроль;
- 2) внутренний муниципальный финансовый контроль;
- 3) внутренний финансовый контроль и внутренний финансовый аудит.

Кроме того, должен проводиться анализ осуществления главными администраторами бюджетных средств внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита.

№07-04-04/21-5284, может стать передача городскими и сельскими поселениями бюджетных полномочий по осуществлению внутреннего муниципального финансового контроля муниципальным районам, в состав которых они входят, на основании положений части 4 статьи 15 Федерального закона № 131-ФЗ. Однако в нашем регионе орган прокуратуры «не одобрил» желание муниципалитетов применить предлагаемый Федеральным казначейством подход. И необосновательно.

**ВАЖНО**

В соответствии с частью 4 статьи 15 Закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органом местного самоуправления муниципального района о передаче ему части своих полномочий по решению вопросов местного значения, которые перечислены в статье 14 указанного закона. Однако перечень вопросов местного значения ограничен и не содержит такого полномочия, как организация внутреннего муниципального финансового контроля и контроля в сфере закупок.



Полномочия по организации внутреннего муниципального финансового контроля предусмотрены федеральным законодательством, в том числе регулируются статьями 269.2 и 157 БК РФ, а также частью 8

статьи 99 Закона № 44-ФЗ и заключаются в осуществлении:

▶ контроля за соблюдением бюджетного законодательства РФ и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения;

▶ контроля за полнотой и достоверностью отчетности о реализации государственных (муниципальных) программ, в том числе отчетности об исполнении государственных (муниципальных) заданий;

▶ анализа осуществления главными администраторами бюджетных средств внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита;

▶ контроля в сфере закупок в соответствии с частью 5 статьи 99 Закона № 44-ФЗ.

Так как контрольные полномочия органа внутреннего муниципального финансового контроля не относятся к вопросам местного значения, они не могут быть переданы на основании соглашения между поселением и районом. Предполагаемая передача предусмотренного Законом № 131-ФЗ полномочия «составление и рассмотрение проекта бюджета поселения, утверждение и исполнение бюджета поселения, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета поселения» не решает возникшую проблему, а лишь приводит к подмене понятий «контроль за исполнением бюджета» и «муниципальный финансовый контроль». Муниципальный финансовый контроль и контроль в сфере закупок шире

В журнале «Финконтроль» (№ 4/2018), на странице 28, в статье «Опыт бюджетного мониторинга» предложение следует читать так: «В целях повышения степени качества обслуживания клиентов, лицевые счета которым открываются в рамках казначейского сопровождения, Управление разработало и внедрило порядок организации электронного документооборота в режиме единого окна».

контроля за исполнением бюджета, охватывают и другие стадии бюджетного процесса. Кроме того, в ряде случаев, как, например, при контроле закупок для нужд муниципального образования, осуществляемых в том числе за счет бюджетов разных уровней на условиях софинансирования, рассмотрению подлежат средства регионального и федерального бюджетов, а также средства от приносящей доход деятельности.

В этой связи полагаем, что проблему можно разрешить посредством внесения в БК РФ поправок, предусматривающих возможность передачи полномочий по внешнему и внутреннему муниципальному финансовому контролю на районный уровень, а также норм, освобождающих органы местного самоуправления поселений от обязанности осуществления внутреннего финансового аудита и анализа осуществления главными администраторами бюджетных средств внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита. Можно рассмотреть и вопрос о внесении изменений в часть 4 статьи 15 Закона № 131-ФЗ, разрешающих передачу не только полномочий по решению вопросов местного значения, но и полномочий, определенных федеральным законодательством.

### Безнаказанность за нарушения в сфере муниципальных закупок

Остается неурегулированным вопрос об определении органа, уполномоченного на рассмотрение дел об административных правонарушениях в сфере закупок, совершенных в отношении средств местных бюджетов. В настоящее время проектом федерального закона № 178896-7 «О внесении изменений в статью 23.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» уточ-

няется редакция части 1 статьи 23.1 КоАП РФ и устанавливается возможность рассмотрения судом возбужденных прокурором дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 15.1, 15.14–15.15.16 КоАП РФ, совершенных в отношении средств местных бюджетов. До этого позиция судов по рассмотрению поступивших от прокуроров дел об административных правонарушениях, предметом которых являлись средства местных бюджетов, была неоднозначна и, как показывает практика, не все суды принимали такие дела к рассмотрению.

Ситуация усугублялась тем обстоятельством, что органы внутреннего государственного финансового контроля, перечисленные в статьях 23.7 и 23.7.1 КоАП РФ, не уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях, совершенных в отношении средств местных бюджетов и в отношении закупок для нужд муниципальных образований, поскольку полномочия по контролю за указанными средствами и закупками на них не возложены. Внесение изменений данным законопроектом устраняет существующую правовую коллизию в отношении «бюджетных правонарушений», однако не решает аналогичную проблему в отношении правонарушений в сфере закупок.

Было бы логично предусмотреть в полномочиях судей рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 7.29.3 и частями 8–10 статьи 7.32 КоАП РФ, совершенных в отношении средств местных бюджетов. Тем более что Федеральным законом от 27 декабря 2018 года № 510 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» в их полномочия уже включено рассмотрение дел (в том числе и по средствам

### В ПОДТВЕРЖДЕНИЕ

Нормы статьи 9 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» подтверждают, что контроль за исполнением бюджета является лишь одним из направлений деятельности контрольных органов. Наряду с полномочием контрольно-счетных органов по контролю за исполнением бюджета статья предусматривает еще девять полномочий, касающихся контроля за бюджетным процессом.

местных бюджетов) по статье 7.32.6. КоАП РФ «Заведомо ложное экспертное заключение в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

### Некоммерческие организации. Обязательность контроля

С двойственностью правового регулирования мы столкнулись и при реализации полномочий по осуществлению государственного и муниципального финансового контроля в отношении некоммерческих организаций, получивших субсидии из регионального и местных бюджетов. Пункт 2 статьи 78.1 БК РФ предусматривает обязательную проверку соблюдения условий, целей и порядка предоставления субсидий иными некоммерческими организациями, не являющимися государственными (муниципальными) учреждениями, не только главным распорядителем бюджетных средств, предоставившим субсидию, но и органами государственного (муниципального) финансового контроля. Трактовка данной статьи «обязательная проверка соблюдения условий, целей и порядка предоставления субсидий иными некоммерческими организациями...» при отсутствии норм, определяющих периодичность таких проверок, предполагает ежегодный контроль в отношении всех получателей субсидий.

В 2018 году из бюджета Пензенской области предоставлены субсидии 62 некоммерческим организациям. Учитывая требования статьи 266.1 БК РФ, согласно которой контроль в отношении некоммерческой организации может осуществляться только в рамках проверки главного распорядителя бюджетных средств, сфера деятельности органов государственного финансового контроля при осуществлении своих полномочий существенно увеличивается и предполагает охватить 62 некоммерческие организации и всех главных распорядителей, предоставивших субсидии. Однако ограниченность штатной численности органов государственного и муниципального финансового контроля, широкий спектр других полномочий не позволяют выполнить эту задачу в полном объеме.

Вместе с тем вызывает сомнение корректность формулировки «обязательность проверки соблюдения условий, целей и порядка предоставления субсидий иными некоммерческими организациями... органами государственного финансового контроля» БК РФ, так как в бюджетном законодательстве отсутствуют нормы, определяющие обязательность и периодичность проверок главных распорядителей бюджетных средств, в рамках которых должны проводиться указанные проверки. Однозначная, не вызывающая сомнений в правильности применения трактовка норм БК РФ в части, касающейся контроля в отношении некоммерческих организаций, позволила бы решить данный вопрос.

### Проблемы исполнения судебных актов

Бюджетным кодексом и Федеральным законом от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» на органы Казначейства России, финансовые органы субъектов РФ возложены функции по организации исполнения исполнительных листов, судебных приказов и решений налоговых органов. Между тем судами в соответствии с положениями статей 206 и 211 Арбитражного процессуального кодекса РФ, статей 23.1 и 29.10 КоАП РФ по делам об административных правонарушениях выносятся судебные акты, предусматривающие обращения взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ, на основании которых исполнительные листы не выдаются, но которые в силу статьи 12 Федерального закона от 2 октября 2007 года № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» также являются исполнительными документами.

На основании изложенного предлагаем в БК РФ предусмотреть положения об организации исполнения органами Казначейства России, финансовыми органами субъекта РФ (муниципального образования) судебных актов по делам об административных правонарушениях.