

Шаг за шагом: формируем карту ВФК



Бюджетные процедуры, связанные с формированием и исполнением бюджета, ведением учета, формированием и представлением бухгалтерской отчетности изначально жестко регламентированы и в условиях функционирования системы «Электронный бюджет» подвергаются многоуровневому контролю. В связи с этим, на наш взгляд, особого внимания ГАБС требует организация контроля бюджетных процедур, связанных с обеспечением эффективности использования государственной (муниципальной) собственности, соблюдением получателями установленных при предоставлении бюджетных средств условий, целей и порядка их предоставления.

Елена Викторовна ЗЕНЦОВА,

заместитель директора департамента развития комплексных решений Компании «Бюджетные и Финансовые Технологии»

Ключевым инструментом для проведения внутреннего финансового контроля является карта ВФК. Рассмотрим возможные подходы к ее формированию на примере внутренней бюджетной процедуры «Осуществление начисления, учета и контроля за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью осуществления платежей в бюджет, пеней и штрафов по ним» на региональном уровне. Речь пойдет о неналоговых доходах бюджета и, в частности, о таком их виде, как «Часть прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей государственных (муниципальных) унитарных предприятий».

Данный вид платежа закреплен Бюджетным кодексом в качестве одного из источни-

ков неналоговых доходов соответствующего бюджета.

Статьей 57 БК РФ установлено, что размер части прибыли унитарных предприятий, созданных субъектами РФ, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей в бюджет, определяется в порядке, установленном законами субъектов РФ. Согласно статье 62 БК РФ на муниципальном уровне соответствующая величина определяется в порядке, установленном муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований. В соответствии с Федеральным законом от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» перечисление государственным (муниципальным) унитарным

предприятием в соответствующий бюджет части прибыли, остающейся в его распоряжении после уплаты налогов и иных обязательных платежей, осуществляется ежегодно. Порядок, размеры и сроки перечисления определяются Правительством РФ, уполномоченными органами государственной власти субъектов РФ или органами местного самоуправления.

С чего начать?

В качестве основных источников для планирования мер по организации и проведению внутреннего контроля в отношении рассматриваемой внутренней бюджетной процедуры, мы используем:

► закон субъекта РФ / решение представительного органа муниципального образования «О порядке определения размера части прибыли государственных (муниципальных) унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, подлежащей перечислению в областной (местный) бюджет»;

► нормативный правовой акт, утверждающий порядок и сроки перечисления части прибыли государственных (муниципальных) унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, подлежащей перечислению в областной (местный) бюджет.

Анализ положений вышеуказанных нормативных правовых актов позволяет сформировать укрупненную схему взаимодействия участников реализации процедуры при выполнении соответствующих полномочий. Дальнейшее исследование положений, определяющих цели, задачи и функции органа исполнительной власти, закрепленного в качестве главного администратора доходов бюджета (приложение к закону/решению «О бюджете на очередной финансовый год и плановый период»), позволяет детализировать действия внутренних подразделений ГАБС, совершаемые при реализации внутренней бюджетной процедуры.

ВАЖНО



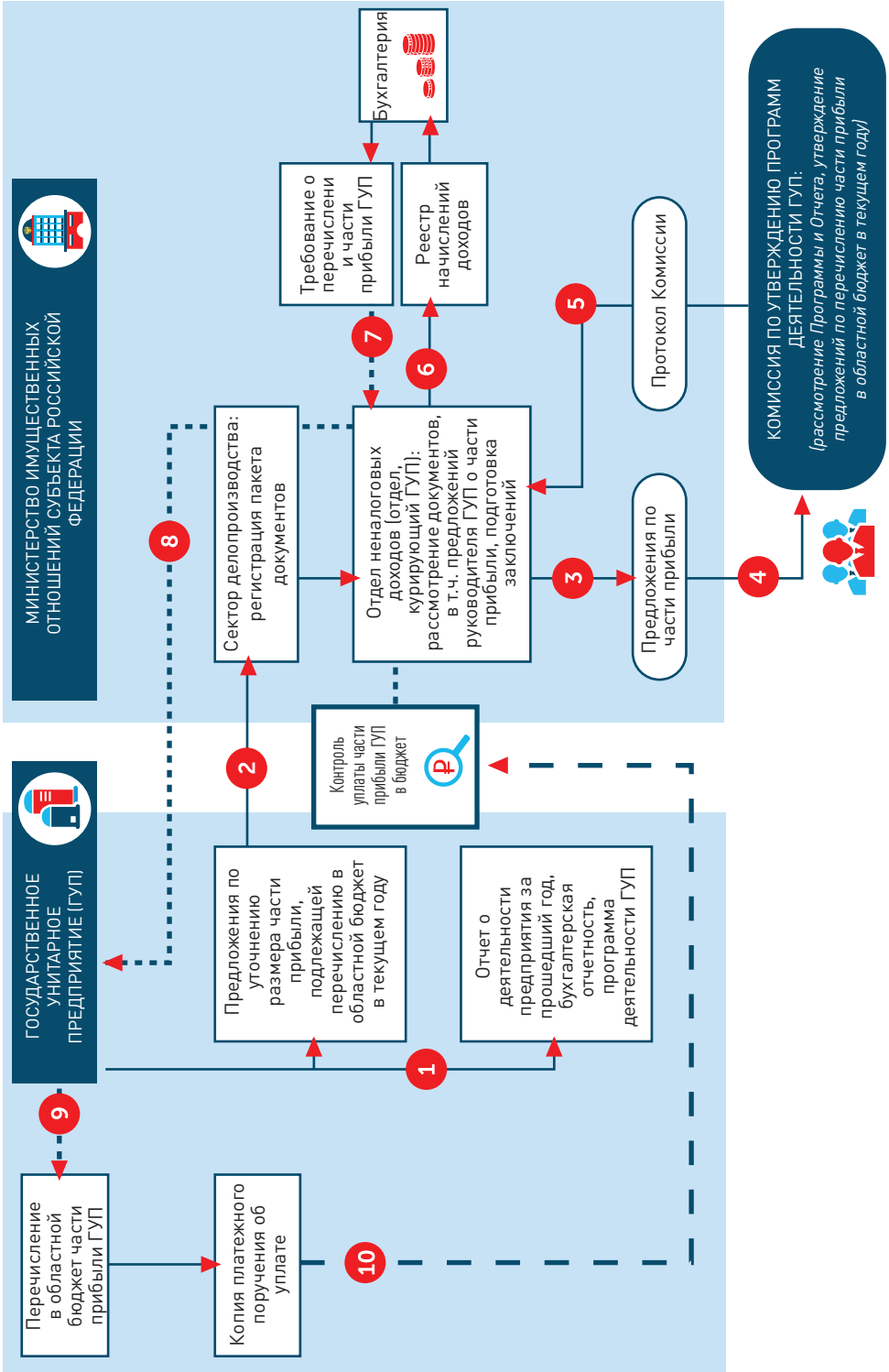
Следует отметить, что на практике нередко выявляется недостаточность и (или) противоречивость сведений, отраженных в правовых актах ГАБС, что не позволяет определить параметры, которые в дальнейшем будут являться основой для выбора контрольных действий в отношении операций (например, периодичность, предельные сроки выполнения операций и т. п.). При возникновении таких ситуаций рекомендуется проведение дополнительных исследований фактически сложившихся механизмов взаимодействия внутренних подразделений и совместная выработка наиболее оптимальных параметров и критериев контроля. В дальнейшем целесообразно проведение комплексной «инвентаризации» содержания правовых актов, регламентирующих осуществление контролируемых бюджетных процедур, утвержденных на уровне ГАБС, и при необходимости их корректировки.

Пример условной типовой схемы взаимодействия участников реализации рассматриваемой внутренней бюджетной процедуры приведен на **рисунке 1**. Данная схема сформирована по итогам анализа положений соответствующих нормативных правовых актов субъектов РФ, опубликованных в справочно-правовой системе «Гарант».

Что включить в карту?

Сформировав общую схему взаимодействия участников реализации внутренней бюджетной процедуры, мы сталкиваемся с необходимостью решения вопроса о том, какие конкретно действия, в разрезе каких ответственных лиц нужно включить в карту ВФК. Чтобы на него ответить, необходимо «разукрупнить», детализировать действия всех исполнителей на уровне должностных лиц внутренних подразделений ГАБС. Это возможно за счет проведения анализа норм должностных регламентов, устанавливающих полномочия соответствующих должностных лиц подразделений, а также административных регламентов исполнения государственных (муниципальных) функций (при их наличии). На этом этапе также

Рисунок 1. Условная схема взаимодействия участников реализации внутренней бюджетной процедуры



целесообразно проанализировать имеющуюся внутреннюю и внешнюю информацию о качестве выполнения действий при осуществлении внутренней бюджетной процедуры и наличии фактов выявленных нарушений.

В этих целях Минфин России рекомендует сформировать отдельный регистр — перечень операций, направленных на реализацию внутренней бюджетной процедуры (далее — Перечень операций), и оценить вероятность и последствия наступления бюджетных рисков в разрезе каждой из них.

Методические рекомендации по осуществлению внутреннего финансового контроля, утвержденные приказом Минфина России от 7 сентября 2016 года № 356 (далее — Методические рекомендации), содержат пример формы Перечня операций. Рекомендуемая форма является достаточно полной, однако в целях концентрации в едином регистре всей информации о наличии бюджетных рисков по анализируемой процедуре представляется целесообразным дополнить ее графой для отражения сведений о наличии дополнительных оснований, подтверждающих возникновение бюджетного риска (например, «Факт наличия (фиксации) нарушений, выявленных в результате внутреннего и (или) внешнего контроля (аудита), да/нет»).

Кроме того, целесообразно предусмотреть отражение сведений об имеющихся основаниях для осуществления операции (перечень и реквизиты нормативных правовых актов, локальных ведомственных актов и стандартов, регламентирующих осуществление операций в рамках реализации внутренней бюджетной процедуры). Такая информация позволит значительно сократить трудозатраты всем участникам процесса как на первоначальной стадии проведения анализа, так и при последующем контроле полноты учета вносимых изменений в нормативные правовые акты, регулирующие осуществление бюджетной процедуры, а также актуализации карты ВФК. Кроме того, это позволит оперативно включиться в исполнение должностных обязанностей новым сотрудником в случае смены должностного лица, ответ-

ВАЖНО



В качестве условного критерия обязательности формирования Перечня операций следует учитывать общее количество действий, направленных на реализацию внутренней бюджетной процедуры. Минфин России рекомендует осуществлять формирование Перечня операций в случае наличия более десяти операций, необходимых для выполнения внутренней бюджетной процедуры. Вместе с тем с точки зрения внедрения принципов риск-ориентированного подхода при проведении контроля, необходимости всесторонней оценки факторов, влияющих на общий результат, требуется детальный анализ в отношении каждой бюджетной процедуры. В связи с этим представляется, что Перечень операций целесообразно сформировать в отношении каждой процедуры, подвергаемой контролю.

ственного за осуществление операции и (или) за осуществление контрольных действий.

Одним из вопросов, вызывающих затруднения при формировании Перечня операций, является определение процессов, составляющих внутреннюю бюджетную процедуру. Представляется, что критерием в данном случае должно быть наличие конечного результата по итогам совершения тех или иных действий и его значимость для реализации бюджетной процедуры в целом. При этом результат может быть выражен в виде сформированного документа, необходимого для реализации бюджетного полномочия (например, реестр начислений, требование об уплате платежа). Но может характеризоваться и фактом совершения определенного действия, предусмотренного нормативными правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения, правовыми актами ГАБС (например, поступление платежа в бюджет, достижение юридическим лицом, получившим субсидию, значений показателей эффективности, предусмотренных Соглашением о предоставлении бюджетных средств и т. п.).

Операции, совершаемые в ходе реализации рассматриваемой нами процедуры, в условиях примера структурированы в виде трех основ-

КАРТА ВНУТРЕННЕГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ*
на 2017 год

Коды
23.12.2016
847
15001000
03

Дата
Глава по БК
по ОКТМО

Министерство имущественных отношений субъекта Российской Федерации

Областной бюджет

Наименование главного администратора бюджетных средств

Наименование бюджета
Наименование подразделения, ответственного за выполнение внутренних бюджетных процедур

Отдел неналоговых доходов

Код карты ВФК 847.03.01.01.11.

Осуществление начисления, учета и контроля за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью осуществления платежей в бюджет части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей государственных унитарных предприятий

№ п/п	Процесс	Операция		Должностное лицо, ответственное за выполнение операции		Срок выполнения операции	Характеристики контрольного действия				Срок выполнения контрольного действия		
		Наименование	Код	ФИО	Должность		Метод контроля	Должностное лицо, осуществляющее контрольное действие	Контрольное действие	Вид контроля		Способ контроля	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1	Определение величины части прибыли, подлежащей перечислению в областной бюджет	Получение и рассмотрение пакета документов от ГУПа (программа деятельности ГУПа, отчет о деятельности за прошедший год, предложения по величине части прибыли, подлежащей перечислению в областной бюджет в текущем финансовом году)	847.03.01.01.11.01.001	Иванов И. И.	Специалист отдела неналоговых доходов	Не позднее 1 апреля	Иванов И. И.	Специалист отдела неналоговых доходов	Самоконтроль	Проверка оформления документов на соответствие требованиям НПА, регулирующих бюджетные правоотношения	Визуальный	Сплошной	1 апреля
			847.03.01.01.11.01.002	Иванов И. И.	Специалист отдела неналоговых доходов	Не позднее 15 мая	Иванов И. И.	Специалист отдела неналоговых доходов	Контроль по подчиненности	Подтверждение (согласование) операций	Визуальный	Сплошной	1 апреля
									Самоконтроль	Сверка данных	Визуальный	Сплошной	15 мая
									Контроль по подчиненности	Подтверждение (согласование) операций	Визуальный	Сплошной	15 мая

НА ПЕРВОМ УРОВНЕ КОНТРОЛЯ

2	Формирование реестра начислений и бюджет-ный учет	Формирование реестра начислений от прибыли ГУПа и направление его в бухгалтерию	Иванов И. И.	Специалист отдела неналоговых доходов	Не позднее трех рабочих дней со дня получения протокола Комиссии	Иванов И. И.	Иванов И. И.	Специалист отдела неналоговых доходов	Контроль по подчиненности	Смешанный	Сплошной	25 мая	
		Формирование в АИС требований о перечислении части прибыли ГУПа в областной бюджет	Попова О. П.	Специалист бухгалтерии	Не позднее рабочего дня от даты получения реестра начислений	Попова О. П.	Иванов И. И.	Специалист отдела неналоговых доходов	Контроль по подчиненности	Смешанный	Сплошной	Сплошной	26 мая
3	Контроль перечисления части прибыли ГУПа в областной бюджет	Направление требований о перечислении части прибыли в адрес ГУПа	Иванов И. И.	Специалист отдела неналоговых доходов	Не позднее 1 июня	Иванов И. И.	Иванов И. И.	Специалист отдела неналоговых доходов	Самоконтроль	Визуальный	Сплошной	1 июня	
		Контроль факта уплаты части прибыли в областной бюджет / наличия задолженности	Иванов И. И.	Специалист отдела неналоговых доходов	15 июня	Иванов И. И.	Иванов И. И.	Специалист отдела неналоговых доходов	Самоконтроль	Смешанный	Сплошной	Сплошной	15 июня
		Направление требования о погашении задолженности в добровольном порядке / материалов для подготовки исковой заявки в АС	Иванов И. И.	Специалист отдела неналоговых доходов	Не позднее 10 рабочих дней со дня истечения срока уплаты	Иванов И. И.	Иванов И. И.	Специалист отдела неналоговых доходов	Самоконтроль	Визуальный	Сплошной	Сплошной	27 июня
									Контроль по подчиненности	Визуальный	Сплошной	Сплошной	27 июня

*Условный пример (в случае исполнения Министерством имущества отношений полномочий главного администратора бюджетных средств и учредителя государственных унитарных предприятий).

ных процессов, учитывающих специфику ее осуществления, связанных с определением величины части прибыли ГУПа, подлежащей перечислению в бюджет, формированием и учетом начислений, фактическим перечислением платежа в бюджет (**таблица 1**). Включение конкретных операций в карту ВФК осуществлено исходя из их значимости для конечного результата бюджетной процедуры (поступление дохода в бюджет в установленный срок) и результатов оценки уровня бюджетных рисков.

Классификатор в помощь

Рекомендуемые подходы к проведению оценки бюджетных рисков достаточно полно и понятно описаны в методических рекомендациях Минфина России. Кроме того, вопросы выявления, классификации, оценки бюджетных рисков детально отражены в проекте Концепции развития систем внутреннего финансового контроля, внутреннего аудита и оценки качества финансового менеджмента в секторе государственного и муниципального управления (далее — Концепция), разработанной Минфином России. Вместе с тем, учитывая единство принципов бюджетной системы и бюджетного законодательства Российской Федерации, считаем, что требуется наличие единого, достаточно подробного базового перечня возможных рисков при осуществлении бюджетных процедур. До его разработки, на наш взгляд, при оценке возможных рисков специалистам ГАБС целесообразно было бы пользоваться информацией, содержащейся в публикуемых контрольными органами Классификаторах нарушений, и имеющимися результатами внешних и внутренних проверок. Кроме того, необходимо учитывать специфику фактических условий деятельности ГАБС (например, профессионализм и опыт работы ответственных исполнителей, наличие возможностей автоматического контроля и т. п.).

Требуется уточнения

Разработка карт ВФК большинством ГАБС осуществляется в соответствии с формами и рекомендациями Минфина России. Од-

нако практический опыт их формирования свидетельствует о необходимости отдельных уточнений. Так, на наш взгляд, целесообразно дополнить форму карты ВФК графой для отражения срока контрольного действия, поскольку специфика выполнения отдельных операций и положения правовых актов ГАБС в ряде случаев не предполагают конкретной даты осуществления операции (например, действующим законодательством предусмотрен заявительный характер действий потенциальных получателей отдельных субсидий).

Кроме того, рекомендуемый формат кодирования операций исключает возможность идентификации операций в разрезе структурных подразделений ГАБС, что усложняет проведение сравнительного анализа качества осуществления внутреннего финансового контроля структурными подразделениями ГАБС. В ряде случаев специалистам внутренних контрольных подразделений ГАБС требуется понимание, какой объем бюджетных средств охвачен внутренним финансовым контролем.

Решение этих проблем возможно за счет использования расширенной кодировки операций и включения в уникальный код операции указаний на код главного администратора бюджетных средств, номер внутреннего подразделения ГАБС, кода бюджетной классификации и т. п. Возможный вариант кодировки отражен в условном примере карты ВФК, при этом: 847 — код главного администратора бюджетных средств (Министерство имущественных отношений субъекта РФ), 03 — порядковый номер внутреннего подразделения ГАБС (отдел неналоговых доходов), 01 — порядковый номер карты ВФК данного отдела, 01 — код группы доходов, 11 — код подгруппы доходов, далее — номера соответствующих процессов и операций в разрезе соответствующих строк карты.



Компания БФТ
www.bftcom.com
bft@bftcom.com
 +7 (495) 784-7000