

ВНЕШНИЙ И ВНУТРЕННИЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ В ОТНОШЕНИИ ФОРМИРОВАНИЯ, РАСПРЕДЕЛЕНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СРЕДСТВ БЮДЖЕТОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ

***Аннотация:** в данной статье рассматривается бюджетный контроль, осуществляемый в отношении государственных внебюджетных фондов. Автор раскрывает категорию системы финансового контроля. Им проводится анализ юридической и экономической наук с целью выделения различных точек зрения, имеющих отношение к финансовому контролю. Автор приводит классификацию финансового контроля, к видам которого относятся бюджетный, налоговый, валютный, банковский, валютный и таможенный контроль. Бюджетный контроль по субъектному составу бывает внешним и внутренним. Особое внимание в данной статье уделяется внутреннему финансовому контролю в отношении государственных внебюджетных фондов. Автор анализирует контроль фондами за надлежащей уплатой страховых взносов и приходит к выводу о том, что данный вид контроля обладает всем необходимым контрольно-правовым механизмом и может быть признан видом финансового контроля. Предлагаются различного рода меры по совершенствованию финансового контроля, осуществляемого государственными внебюджетными фондами.*

***Ключевые слова:** бюджетный контроль, государственные внебюджетные фонды, внешний контроль, внутренний контроль, финансовый контроль, контрольно-правовой механизм, виды финансового контроля, пенсионный фонд, фонд социального страхования, фонд ОМС.*

***Review:** this article concerns budget control over state non-budget funds. The author describes the category of the financial control system. She analyzes legal and economic sciences in order to single out various points of view on financial control. The author provides financial control classification, including budgetary, tax, foreign currency, banking, and customs control. From the point of subjective element, there are internal and external types of budget control. Much attention is paid to internal financial control over state non-budgetary funds. The author analyzes funds control over due payment of insurance fees, and she makes a conclusion that this type of control has all the necessary elements of legal control mechanism, and it may be recognized as a type of financial control, performed by state no-budgetary funds.*

***Keywords:** budget control, state non-budget funds, external control, internal control, financial control, legal control mechanisms, types of financial control, Pension Fund, Social Security Fund, Compulsory Health Insurance Fund.*

На современном уровне развития государства эффективное управление его бюджетными средствами невозможно без специализированной и развитой системы государственного финансового контроля, которая формируется с целью реализации права государства законным образом обеспечивать свои финансовые интересы и финансовую основу для реализации прав своих граждан, создавая и поддерживая баланс публичного и частного интереса в этой сфере государственного управления.

Создавая особый организационно-правовой механизм управления в сфере распределения и использования бюджетных средств, охватывающий не только бюджетные имущественные, но и частично бюджетные организационные отношения, государство в рамках этого механизма осуществляет правовое регулирование этих отношений, создает систему уполномоченных органов, которые осуществляют от имени государства деятельность в сфере контрольных отношений, обеспечивает эту деятельность как с правовой, так и с организационной стороны, создает условия для эффективного взаимодействия уполномоченных органов как между собой, так и с «обязанными» лицами во всех сферах бюджетных отношений и т. д. В свою очередь, регламентированная правовыми нормами деятельность специально уполномоченных органов финансового контроля выступает основой для формирования в рамках организационно-правового механизма бюджетного процесса его неотъемлемой части — финансового (бюджетного) контроля, представляющего собой лишь один из видов деятельности государственных и муниципальных органов, а также органов государственных внебюджетных фондов.

Институт государственного финансового контроля достаточно хорошо изучен юридической и экономической наукой. Еще в советский период были проведены монографические

исследования системы государственного финансового контроля применительно к существовавшей в то время финансовой системе советского государства¹. Основой для формирования новых представлений о государственном финансовом контроле стало серьезное преобразование финансовой и бюджетной системы Российской Федерации. Сегодня существует широкий спектр мнений современных ученых в отношении определения содержания, методов и форм государственного финансового контроля². Большинство исследователей делают вывод о том, что государственным финансовым контролем охватываются как процессы образования денежных фондов государства, так и процессы распределения и использования государственных финансовых средств. По содержанию отношений, складывающихся в тех сферах государственного управления, которые охватываются государственным финансовым контролем, выделяют бюджетный (или бюд-

¹ Малеин Н. С. Кредитно-расчетные правоотношения и финансовый контроль / Н. С. Малеин.— М.: Наука, 1964; Белобжецкий И. А. Финансовый контроль и новый хозяйственный механизм / И. А. Белобжецкий.— М.: Финансы и статистика, 1989; Вознесенский Э. А. Финансовый контроль в СССР / Э. А. Вознесенский.— М.: Юрид. лит., 1973.

² Грачева Е. Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля / Е. Ю. Грачева.— М.: Юриспруденция, 2000.— С. 112; Грачева Е. Ю. Финансовое право: учеб. пособие / Е. Ю. Грачева, Э. Д. Соколова.— М.: Юриспруденция, 2000.— С. 34; Родионова В. М. Финансовый контроль: учебник / В. М. Родионова, В. И. Шлейников.— М.: ИД ФБК-Пресс, 2002.— С. 37; Ногина О. А. Налоговый контроль: вопросы теории / О. А. Ногина.— СПб.: Питер.— 160 с.; Грачева Е. Ю. Государственный финансовый контроль: курс лекций / Е. Ю. Грачева, Л. Я. Хорина.— М.: ТК Велби, Проспект, 2005.— С. 63–73; Бурцев В. В. Организация системы государственного финансового контроля в Российской Федерации: теория и практика / В. В. Бурцев.— М.: Дашков и К, 2002.— С. 29–61; Родионова Т. Ф. Финансовый контроль: учебник / Т. Ф. Родионова, В. И. Шлейников.— М.: ИДФБК-Пресс, 2002.— С. 14–37.

жетно-финансовый), налоговый, банковский, валютный, таможенный контроль. Кроме такого широкого научного понимания государственного финансового контроля можно рассматривать в узком смысле, вкладывая в понятие такого контроля его нормативное содержание, предусмотренное главой 26 Бюджетного кодекса РФ как контроля, осуществляемого в рамках бюджетного процесса.

Контроль является неотъемлемым элементом любого управленческого процесса, правовая природа которого определяется характером тех общественных отношений, которые складываются в соответствующей сфере государственного управления. Поскольку предметом нашего рассмотрения является управление публичными финансами сферы обязательного социального страхования, постольку в первую очередь мы обратимся к вопросам государственного финансового контроля, осуществляемого именно в этой сфере отношений.

В первую очередь, разграничим финансовый контроль, осуществляемый в отношении формирования, распределения и использования средств бюджетов государственных внебюджетных фондов по субъектному составу. Во-первых, это «внешний» контроль¹, осуществляемый государственными органами финансового контроля, наделенными специальными полномочиями по осуществлению такой контрольной деятельности, в частности, Счетной палатой РФ², контрольно-счет-

ными палатами субъектов РФ (в отношении ТФОМС)³ или иными органами субъектов РФ, наделенными полномочиями по осуществлению финансового контроля за территориальными фондами ОМС⁴; Федеральной службой финансово-бюджетного надзора; Федеральной службой по финансовым рынкам, реализующей свои полномочия по контролю за использованием Пенсионным фондом РФ средств пенсионных накоплений⁵.

варя 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»; ст. 21 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации».

³ Статья 9 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // СЗ РФ.— 2011.— № 7.— Ст. 903.

⁴ Например, в Санкт-Петербурге организацию и осуществление контроля за законностью, рациональностью и эффективностью использования средств территориальных государственных внебюджетных фондов вправе осуществлять Комитет финансового контроля. См. постановление Правительства Санкт-Петербурга от 21.09.2004 № 1591 «О Комитете финансового контроля Санкт-Петербурга» (Вестн. Администрации Санкт-Петербурга.— 2004.— № 10).

⁵ Ранее предусматривалось также проведение ежегодных аудиторских проверок государственных внебюджетных фондов, но затем нормативные акты, регулирующие порядок проведения таких проверок, были отменены, хотя для ФСС законодательная норма об обязательном проведении аудита осталась (п. 2 ст. 26 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством»).

См.: Постановление Правительства РФ от 12.08.2011 № 671 «О признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ.— 2011.— № 34.— Ст. 4977; Приказ Минфина РФ от 14.11.2011 № 152н «О признании утратившими силу Приказов Министерства финансов Российской Федерации» // Рос. газета.— 2011.— 14 дек.

Утратили силу: Постановление Правительства РФ от 04.06.97 № 667 «О проведении аудита Пенсионного фонда Российской Федерации» // Собр. Законодательства Рос. Федерации.— 1997.— № 23.— Ст. 2695; Приказ Минфина России от 05.02.98 № 7н «Об утверждении

¹ Такая терминология употребляется как в нормативных актах, к примеру, в Федеральном законе от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (СЗ РФ.— 2011.— № 7.— Ст. 903), так и в научной литературе (см., например: Зырянова Т. В. Внешний и внутренний контроль за деятельностью Пенсионного фонда Российской Федерации / Т. В. Зырянова, Е. М. Кот // Бух. учет в бюджет. и некоммерч. организациях.— 2008.— № 16).

² Статьи 2, 9, 12, 17 Федерального закона от 11 ян-

Во-вторых, это так называемый «внутренний» финансовый контроль, осуществляемый самими органами государственных внебюджетных фондов как публичными страховщиками в системе соответствующего вида обязательного социального страхования за формированием и использованием средств их бюджетов страхователями, застрахованными лицами и иными участниками этих отношений (например, страховыми медицинскими организациями и медицинскими учреждениями), — с одной стороны, с другой — контроль внутри организационной системы самого государственного внебюджетного фонда за деятельностью его территориальных отделений и их обособленных подразделений.

Проблемы правового регулирования осуществления внешнего финансового контроля упомянутыми государственными органами достаточно хорошо изучены и продолжают оставаться предметом дальнейших правовых исследований¹, в отличие от правового меха-

низма финансового контроля, осуществляемого самими государственными внебюджетными фондами, недостаточно исследованного в современной юридической науке.

В настоящее время правовое регулирование контрольной деятельности государственных внебюджетных фондов осуществляется на уровне различных нормативных актов в зависимости от сферы отношений, склады-

финансовый контроль в условиях бюджетной реформы / А. А. Колесников // Финансы.— 2011.— № 6.— С. 77–78; Васильева М. В. Парадигма системы государственного и муниципального финансового контроля в условиях бюджетирования, ориентированного на результат / М. В. Васильева // Фин. вестник: финансы, налоги, страхование, бух. учет.— 2010.— № 9.— С. 25–33; Кочаненко Е. П. Некоторые аспекты оптимизации структуры и полномочий органов государственного финансового контроля субъектов Российской Федерации / Е. П. Кочаненко // Законодательство и экономика.— 2011.— № 12.— С. 5–20; Тютин Ю. В. Актуальные вопросы правового регулирования и проведения бюджетного контроля в Российской Федерации / Ю. В. Тютин // Фин. право.— 2010.— № 1; Демидов М. В. Место и роль контрольно-счетных органов в системе государственного финансового контроля России / М. В. Демидов // Конституц. и муницип. право.— 2010.— № 1.— С. 24–28; Пансков В. Г. О роли Счетной палаты Российской Федерации в системе органов государственного финансового контроля страны / В. Г. Пансков // Финансы.— 2001.— № 9.— С. 56–60; Кузнеценкова В. Е. Принцип системности — основа государственного и муниципального финансового контроля / В. Е. Кузнеценкова // Фин. право.— 2010.— № 3.— С. 21–24; Барыкин Е. А. Правовое обеспечение эффективности публичных расходов: комментируя Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» / Е. А. Барыкин // Фин. право.— 2011.— № 3.— С. 2–7; Левакин И. В. Совершенствование правовой основы деятельности Счетной палаты РФ и международные стандарты государственного аудита / И. В. Левакин, А. М. Абрамов // Рос. юстиция.— 2011.— № 1.— С. 2–5; Коробкина Л. М. Федеральная служба финансово-бюджетного надзора как орган государственного финансового контроля / Л. М. Коробкина // Фин. право.— 2007.— № 5; Тарасова Т. А. Проблемные аспекты деятельности Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в сфере бюджетного кредитования / Т. А. Тарасова // Фин. право.— 2009.— № 11.— С. 20–25 и др.

Положения об организации конкурса аудиторских фирм на проведение аудиторской проверки Пенсионного фонда Российской Федерации» // Бюл. нормат. актов федер. органов исполнит. власти.— 1998.— № 8; Распоряжение Правительства РФ от 30 июля 1998 года № 1034-р «О проведении ежегодных аудиторских проверок Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования и Федерального дорожного фонда Российской Федерации в соответствии с международными стандартами аудита» // Собр. законодательства Рос. Федерации.— 1998.— № 34.— Ст. 4242; Приказ Минфина России от 11.03.99 № 21н «Об утверждении Положения о проведении ежегодных аудиторских проверок Фонда социального страхования Российской Федерации»; Приказ Минфина России от 16.08.99 № 58н «Об утверждении Положения о проведении ежегодных аудиторских проверок Федерального фонда обязательного медицинского страхования» // Бюл. нормат. актов федер. органов исполнит. власти.— 1999.— № 37.

¹ Грачева Е. Ю. Финансовый контроль — подотрасль финансового права / Е. Ю. Грачева // Фин. право.— 2002.— № 2; Колесников А. А. Государственный

вающихся в процессе формирования доходов бюджетов фондов, распределения или использования их финансовых средств, которые объективно требуют осуществления контроля за надлежащей реализацией прав и обязанностей их субъектов. Указанные сферы отношений, складывающиеся в процессе управления финансовыми средствами бюджетов ГВФ, определяют разновидности финансового контроля, осуществляемого фондами: во-первых, финансовый контроль, осуществляемый при формировании доходов бюджетов, во-вторых, финансовый контроль, осуществляемый при распределении бюджетных средств между распорядителями и получателями бюджетных средств и в-третьих, финансовый контроль, осуществляемый при использовании средств, полученных из бюджетов ГВФ.

В связи с последними изменениями законодательства администрирование доходов бюджетов фондов, особенно в части обязательных страховых платежей, практически полностью осуществляется органами самих государственных внебюджетных фондов¹, что обуславливает реализацию фондами финансового контроля за исполнением страхователями своих обязанностей по внесению обязательных страховых взносов в бюджеты ГВФ. В связи с особым публичным характером отношений по уплате обязательных страховых платежей в бюджеты ГВФ контроль, осуществляемый фондами за надлежащей уплатой страховых взносов, также должен признаваться финансовым контролем, носящим публичный характер, специфика которого заключается в том, что правовой механизм такого контроля установлен законодателем в целях обеспечения финансовой основы для реализации прав граждан,

застрахованных в рамках того или иного вида обязательного социального страхования².

Все необходимые элементы такого контрольно-правового механизма (объект, предмет, формы, методы, контрольные мероприятия, сроки, процедуры, фиксация результатов контроля и др.)³ в настоящее время урегулированы федеральным законом о страховых взносах⁴ и подзаконными актами государственных внебюджетных фондов⁵. Достаточно высокий

² Постановление Конституционного Суда РФ от 10.07.2007 № 9-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 10 и пункта 2 статьи 13 Федерального закона “О трудовых пенсиях в Российской Федерации” и абзаца третьего пункта 7 Правил учета страховых взносов, включаемых в расчетный пенсионный капитал, в связи с запросами Верховного Суда Российской Федерации и Учалинского районного суда Республики Башкортостан и жалобами граждан А. В. Докукина, А. С. Муратова и Т. В. Шестаковой» // СЗ РФ.— 2007.— № 29.— Ст. 3744.

³ Ногина О. А. Налоговый контроль: вопросы теории / О. А. Ногина.— СПб.: Питер, 2002.— С. 87.

⁴ Глава 5 Федерального закона от 24.07.2009 № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» // СЗ РФ.— 2009.— № 30.— Ст. 3738.

⁵ Распоряжение Правления ПФ РФ от 03.02.2011 № 34р «Об утверждении Методических рекомендаций по организации проведения выездных проверок плательщиков страховых взносов» // СПС «Консультант-плюс»; Соглашение ПФ РФ № АД–30–33/10сог, ФСС РФ № 02–43/07–2205П 28.10.2009 «О взаимодействии Пенсионного фонда Российской Федерации и Фонда социального страхования Российской Федерации по осуществлению совместных выездных проверок плательщиков страховых взносов»; Постановление ФСС РФ от 07.04.2008 № 81 «Об утверждении Методических указаний о порядке назначения, проведения документальных выездных проверок страхователей по обязательному социальному страхованию и принятия мер по их результатам» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 13.05.2008 № 11667) // Рос. газ.— 2008.— 28 июня; Постановление ФСС РФ от 21.05.2008 № 110 «Об утверждении Методических указаний по проведению камеральных проверок страхователей по обязательному

¹ С учетом администрирования налоговыми органами тех недоимок, пеней и штрафов по налогам, которые пока еще в связи с переходным периодом продолжают поступать в бюджеты ГВФ.

уровень законодательного регулирования контрольной деятельности государственных внебюджетных фондов как публичных страховщиков за исполнением обязанностей страхователей по внесению в бюджеты ГВФ обязательных платежей во многом объясняется тем, что изъятие обязательного платежа у частного субъекта в односторонне-властном порядке всегда требует адекватно урегулированной законодателем процедуры, гарантирующей законность такого изъятия в силу конституционных принципов соблюдения баланса частных и публичных интересов в рамках складывающихся между этими субъектами публичных имущественных отношений. В этом контексте формы, методы и процедуры контрольной деятельности государственных внебюджетных фондов приобретают особую юридическую значимость, поскольку неправильный выбор тех или иных форм, приемов и способов осуществления контроля за исполнением обязанностей страхователей, а также несоблюдение регламентированного законодательными актами порядка осуществления контрольной деятельности может привести к значительным правовым последствиям, например, к отмене решений, принятых на основании результатов контроля, полученных с нарушением контрольных процедур, к взысканию ущерба, причиненного в результате неправомерных действий уполномоченных лиц, и т.д. То есть деятельность государственных внебюджетных фондов как органов, наделенных властными контрольными полномочиями, а также полномочиями по привлечению страхователей к публичной ответственности, вводится законодателем в рамки правовой процессуальной

социальному страхованию и обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» // Рос. газ.— 2008.— 28 июня (Зарегистрировано в Минюсте РФ 16.06.2008 № 11840).

формы¹, которая является одной из гарантий соблюдения баланса интересов плательщиков и иных обязанных лиц, с одной стороны, и публичных страховщиков — с другой.

В отличие от достаточно детального регулирования контрольной деятельности государственных внебюджетных фондов в сфере отношений по формированию доходов их бюджетов в виде обязательных страховых платежей, правовое регулирование контрольной деятельности фондов в сфере распределения и использования финансовых средств, передаваемых из бюджетов ГВФ получателям, отличается высокой степенью фрагментарности и неопределенности, а в ряде случаев регулирование такой деятельности полностью отсутствует. Во многом ситуация объясняется тем, что в случае осуществления внутреннего финансового контроля за распределением финансовых средств такой контроль осуществляется со стороны «головного» фонда за своими территориальными отделениями, их обособленными подразделениями или подведомственными учреждениями (при наличии таковых), т.е. за организационно подчиненными фонду подконтрольными субъектами, что, естественно, предопределяет регулирование такого контроля правовыми актами самого «головного» фонда, причем не всегда носящими нормативный характер. В связи с этим выбор форм и методов, а также соблюдение последовательности и сроков проведения контрольных процедур такого внутреннего «самоконтроля», осуществляемого самим фондом, не имеют столь серьезных правовых последствий, как

¹ Горшенев В. М. Контроль как правовая форма деятельности / В. М. Горшенев, И. Б. Шахов.— М.: Юрид. лит., 1987.— С. 36; Ногина О. А. Налоговый контроль: вопросы теории / О. А. Ногина.— СПб.: Питер, 2002.— С. 114; Беляев В. П. Контрольная форма юридической деятельности (общетеоретический аспект) / В. П. Беляев; под ред. А. В. Малько.— СПб.: Юрид. центр Пресс, 2006.— С. 24–25.

в случае осуществления контроля в отношении частных субъектов-страхователей, поскольку решения, принимаемые по итогам такого внутреннего контроля, могут повлечь, как правило, лишь дисциплинарные, административные или организационные воздействия в отношении нарушителей.

Сложнее складывается ситуация с осуществлением и правовым регулированием финансового контроля за лицами, которые получают денежные средства из бюджета государственного внебюджетного фонда, но формально в силу ст. 6 БК РФ в категорию «получателей бюджетных средств» не попадают. Такими лицами, в частности, являются застрахованные физические лица, негосударственные пенсионные фонды, управляющие компании, кредитные организации, отделения почтовой связи, доставочные организации, страховые медицинские организации, бюджетные учреждения (в том числе медицинские) и др. Проблема правовой квалификации и осуществления контрольной деятельности в отношении указанных субъектов заключается в том, что, как правило, такие субъекты не являются лицами, находящимися в ведении органов государственных внебюджетных фондов, они не зависят от них организационно, находясь лишь в определенной функциональной взаимосвязи с фондами. Финансовые отношения фондов и подобного рода «получателей» могут выстраиваться как на основании властных решений, принимаемых органами ГВФ, так и на основании договоров или соглашений, зачастую квалифицируемых судами в качестве гражданско-правовых, т.е. фактическое использование средств бюджетов ГВФ указанными лицами осуществляется в рамках отношений различного правового характера, что, естественно, ставит вопрос о характере такого финансового контроля, осуществляемого фондами за такими получателями средств их бюджетов.

Во-первых, необходимо отметить, что органы государственных внебюджетных фондов наделены контрольными полномочиями непосредственно законодателем и действуют в рамках контрольных отношений в качестве властных субъектов, решения которых, принятые по результатам такого контроля, подлежат исполнению подконтрольными лицами. Выступая в качестве публичных страховщиков, органы ГВФ обязаны обеспечивать не только контроль за правильным начислением, своевременными уплатой и перечислением страховых взносов страхователями, но и контроль за расходами на обязательное социальное страхование, предусмотренными федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования, а также контролировать правильность и своевременность назначения и выплаты страхового обеспечения застрахованным лицам¹. Следуя указанному предписанию, в специальных законодательных актах были конкретизированы контрольные полномочия государственных внебюджетных фондов в различных сферах обязательного социального страхования, в частности:

Федеральный фонд ОМС (в отношении субъектов и участников системы обязательного медицинского страхования, т.е. территориальных фондов ОМС, страховых медицинских организаций и медицинских учреждений) и территориальные фонды ОМС (в отношении страховых медицинских организаций и медицинских учреждений) имеют полномочия по осуществлению контроля за соблюдением законодательства об обязательном медицинском страховании и за использованием подконтрольными лицами средств обязательного

¹ П. 4) и п. 5) п. 2 ст. 11 Федерального закона от 16 июля 1999 года № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» // СЗ РФ.— 1999.— № 29.— Ст. 3686.

медицинского страхования, в том числе путем проведения проверок и ревизий¹;

Пенсионный фонд РФ и его территориальные органы наделены законодателем контрольными полномочиями за расходованием средств бюджета ПФР и их целевым использованием², за обоснованностью представления документов для назначения (перерасчета) сумм обязательного страхового обеспечения, а также за организацией процесса выплат пенсий³;

Фонд социального страхования и его территориальные органы обладают контрольными полномочиями за использованием страхователями средств обязательного социального страхования, за соблюдением страхователями законодательства об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством при выплате страхового обеспечения застрахованным

лицам; а также за использованием средств на осуществление обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний⁴.

Во-вторых, в связи с отсутствием, за некоторыми исключениями, законодательно урегулированных процедур реализации своих контрольных полномочий государственные внебюджетные фонды вынуждены самостоятельно осуществлять регулирование и устанавливать порядок, сроки, формы, методы, фиксацию результатов контрольных мероприятий, а зачастую и порядок привлечения к ответственности по результатам рассмотрения материалов проверок и ревизий⁵.

¹ П. 7) п. 8 ст. 33; п. 12) п. 7 ст. 34 Федерального закона об обязательном медицинском страховании; п. 6) раздела III Устава ФФОМС; 8. 12 раздела III Типового положения о территориальном фонде обязательного медицинского страхования, утв. Приказом Минздравсоцразвития РФ от 21.01.2011 № 15н, зарегистрировано в Минюсте РФ 02.02.2011 № 19661 // Рос. газ.— 2011.— 11 февр.

² П. 1 и п. 2. ст. 13 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» // СЗ РФ.— 2001.— № 51.— Ст. 4832.

³ Раздел III Правил выплаты пенсий в соответствии с Федеральными законами «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» и «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», утв. постановлением ПФ РФ № 15п, Минтруда РФ № 18 от 16.02.2004 (Зарегистрировано в Минюсте РФ 09.03.2004 № 5621) // Рос. газ.— 2004.— 19 марта; Приказ Минздравсоцразвития РФ от 12.08.2010 № 620н «О требованиях и условиях, при соблюдении которых производится оплата услуг по доставке трудовых пенсий (части трудовой пенсии по старости) организациям почтовой связи и иным организациям, занимающимся их доставкой, заключившим соответствующие договоры с Пенсионным фондом Российской Федерации (его территориальными органами)» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 18.10.2010 № 18753) // Рос. газ.— 2010.— 22 окт.

⁴ Раздел V Положения о ФСС; п. 5) п. 2 ст. 4.2 Федерального закона об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством; п. 8) п. 2 ст. 18 Федерального закона об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

⁵ См., например, приказ ФФОМС от 17.12.1998 № 100 «Об утверждении и введении в действие Инструкции «О порядке проведения территориальными фондами ОМС контрольных проверок целевого и рационального использования средств ОМС в медицинских учреждениях, функционирующих в системе ОМС»» // Сборник законодательных актов и нормативных документов, регламентирующих обязательное медицинское страхование в РФ. Т. 8, ФФОМС.— М., 1999; Приказ Федерального фонда ОМС от 9 января 2008 г. № 1 «О проведении проверок ТФОМС» // Текст приказа размещен на сайте Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития (<http://www.Roszdrazvnadzor.ru>); Приказ ФФОМС от 15.03.2007 № 49 «Об утверждении Инструкции о порядке проведения проверок использования финансовых средств, полученных территориальными фондами обязательного медицинского страхования» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 23.04.2007 № 9314) // Бюл. нормат. актов федер. органов исполнит. власти.— 2007.— № 20; Письмо ФСС РФ от 02.02.2009 № 02–10/04–707 «О направлении Рекомендаций по проведению документальных выездных проверок» (вместе с «Рекомендациями по проведению документальных выездных проверок

Одним из немногих исключений из данной ситуации, когда порядок контрольной деятельности в сфере использования средств фондов регулируется на законодательном уровне¹ являются камеральные и выездные проверки, проводимые органами Фонда социального страхования, в рамках которых одновременно осуществляется как контроль за начисляемыми и уплачиваемыми взносами, так и контроль за выплатой пособий по социальному страхованию, производимой страхователем за счет начисленных страховых взносов. Тем не менее, остальные случаи использования средств, перечисляемых из фонда социального страхования, к примеру, органам социальной защиты субъектов РФ, санаторно-курортным или медицинским учреждениям охватываются контрольной деятельностью фонда, регламентируемой самим фондом².

Государственными учреждениями — региональными отделениями Фонда социального страхования Российской Федерации (их филиалами) органов социальной защиты населения субъектов Российской Федерации (местных (территориальных) органов социальной защиты населения субъектов Российской Федерации) с целью осуществления контроля за расходованием средств обязательного социального страхования на выплату государственных пособий неработающим (неслужащим, не обучающимся) гражданам») // СПС «Консультант-плюс»; Постановление ФСС РФ от 07.04.2008 № 81 «Об утверждении Методических указаний о порядке назначения, проведения документальных выездных проверок страхователей по обязательному социальному страхованию и принятия мер по их результатам» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 13.05.2008 № 11667) // Рос. газ.— 2008.— 28 июня.

¹ Статьи 34 и 35 Федерального закона от 24.07.2009 № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» // СЗ РФ.— 2009.— № 30.— Ст. 3738.

² Письмо ФСС РФ от 02.02.2009 № 02–10/04–707 «О направлении Рекомендаций по проведению

Как правило, в правовых актах, принимаемых фондами, устанавливается оформление назначения проверок и ревизий (приказом, решением или предписанием), предмет проверки (рациональное распределение средств бюджетов фондов, их целевое использование, проверка соблюдения прав граждан, например, на бесплатное оказание им медицинской помощи³, проверка правильности данных персонафицированного учета, проверка обоснованности выдачи больничных листов и родовых сертификатов и др.), права и обязанности должностных лиц фонда (например, получать необходимые письменные объяснения должностных, материально ответственных и иных лиц, справки и сведения по вопросам, возникающим в ходе проверок, заверенные копии документов, необходимых для проведения контрольных мероприятий, и т.п.)⁴, оформление результатов проверки (обычно в виде акта проверки⁵, справ-

документальных выездных проверок» (вместе с «Рекомендациями по проведению документальных выездных проверок Государственными учреждениями — региональными отделениями Фонда социального страхования Российской Федерации (их филиалами) органов социальной защиты населения субъектов Российской Федерации (местных (территориальных) органов социальной защиты населения субъектов Российской Федерации) с целью осуществления контроля за расходованием средств обязательного социального страхования на выплату государственных пособий неработающим (не служащим, не обучающимся) гражданам») // СПС «Консультант-плюс»

³ См., например, письмо Федерального фонда ОМС от 1 июля 2011 г. № 4246/30-и // СПС «Гарант».

⁴ См., например, разделы 2 и 3 Инструкции «О порядке проведения территориальными фондами ОМС контрольных проверок целевого и рационального использования средств ОМС в медицинских учреждениях, функционирующих в системе ОМС», утв. Приказом ФФОМС от 17.12.1998 № 100 // Сборник законодательных актов и нормативных документов, регламентирующих обязательное медицинское страхование в РФ.— Т. 8, ФФОМС.— М., 1999.

⁵ См., например, раздел 5 Инструкции о порядке

ки¹ или заключения) и вручение итогового документа проверяемому лицу, а также применение мер принуждения к нарушителям по итогам рассмотрения материалов проверки (например, направление медицинскому учреждению предписания об устранении нарушений, выявленных в результате проверки по использованию средств обязательного медицинского страхования, в котором устанавливаются сроки устранения недостатков и суммы средств ОМС, подлежащих восстановлению², или решение фонда о возврате средств, использованных нецелевым образом³), направление материалов

проведения проверок использования финансовых средств, полученных территориальными фондами обязательного медицинского страхования, утв. Приказом ФФОМС от 15.03.2007 № 49 // Бюл. нормат. актов федер. органов исполнит. власти.— 2007.— № 20.

¹ См., например, раздел V Рекомендаций по проведению проверок государственными учреждениями — региональными отделениями Фонда социального страхования Российской Федерации (их филиалами) государственных и муниципальных учреждений здравоохранения (а при их отсутствии — медицинских организаций, в которых в установленном законодательством Российской Федерации порядке размещен государственный и (или) муниципальный заказ) с целью осуществления контроля за организацией учета, хранения, правильностью выдачи и обоснованностью предъявления к оплате талонов родовых сертификатов, утв. Письмом ФСС РФ от 06.02.2009 № 02–10/04–956.

² Раздел 7 Инструкции «О порядке проведения территориальными фондами ОМС контрольных проверок целевого и рационального использования средств ОМС в медицинских учреждениях, функционирующих в системе ОМС».

³ См., например, разделы VI и VII Рекомендаций по проведению проверок государственными учреждениями — региональными отделениями Фонда социального страхования Российской Федерации (их филиалами) государственных и муниципальных учреждений здравоохранения (а при их отсутствии — медицинских организаций, в которых в установленном законодательством Российской Федерации порядке размещен государственный и (или) муниципальный заказ) с целью осуществления контроля за организацией учета, хранения, правильностью выдачи и обоснованностью предъявления к оплате талонов родовых сертификатов,

проверки в уполномоченные правоохранительные органы⁴ или отказ в предоставлении дополнительных средств из бюджета фонда (например, отказ в предоставлении из бюджета ТФОМС дополнительных средств страховой медицинской организации).

В-третьих, особенностью правового регулирования финансового контроля, осуществляемого фондами за целевым и рациональным использованием их бюджетных средств и соблюдением прав застрахованных граждан на получение страхового возмещения надлежащего объема и качества, является регулирование некоторых элементов контрольной деятельности в заключаемых фондами договорах или соглашениях. К примеру, согласно п. 4.11 типового договора о финансовом обеспечении обязательного медицинского страхования территориальный фонд ОМС вправе осуществлять контроль деятельности страховой медицинской организации, в том числе по организации обязательного медицинского страхования, защите прав застрахованных лиц, осуществлению контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи, достоверности учетно-отчетных сведений, направляемых в территориальный фонд, а также проводить проверку деятельности страховой медицинской организации, в том числе путем ревизий или осуществления сверки расчетов со страховой медицинской организацией⁵.

утв. Письмом ФСС РФ от 06.02.2009 № 02–10/04–956.

⁴ См., например, раздел 5 Инструкции о порядке проведения проверок использования финансовых средств, полученных территориальными фондами обязательного медицинского страхования, утв. Приказом ФФОМС от 15.03.2007 № 49 // Бюл. нормат. актов федер. органов исполнит. власти.— 2007.— № 20.

⁵ Приказ Минздравсоцразвития РФ от 09.09.2011 № 1030н «Об утверждении формы типового договора о финансовом обеспечении обязательного медицинского страхования» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 19.10.2011 № 22082) // Рос. газ.— 2011.— 2 нояб.

В свою очередь, в силу принятых на себя обязательств страховая медицинская организация обязана ежемесячно предоставлять в территориальный фонд отчетность об использовании средств обязательного медицинского страхования, об оказанной застрахованным лицам медицинской помощи, о деятельности по защите прав застрахованных лиц и др., на базе которой затем будет выстраиваться текущая контрольная деятельность территориального фонда. Очевидно, что подобного рода условия вряд ли характерны для гражданско-правовых договоров и в части установления обязанностей сторон в рамках контрольных отношений в большей степени напоминают публичные предписания, регулирующие контрольную деятельность фондов, нежели условия гражданско-правового договора.

Указанные особенности использования различных методов правового регулирования контрольной деятельности фондов, адекватных отношениям, в рамках которых осуществляется использование средств бюджетов ГВФ, ни в коей мере не свидетельствуют о частноправовом или каком-либо ином характере контроля, осуществляемого государственными внебюджетными фондами. Наоборот, по нашему мнению, финансовый контроль, осуществляемый органами государственных внебюджетных фондов, объектом которого являются отношения по распределению и использованию их бюджетных средств, а также отношения по финансовому обеспечению прав застрахованных граждан является именно публичным финансовым контролем, осуществляемым органами государственных внебюджетных фондов как органами, наделенными законо-

дательным образом властными полномочиями по управлению финансовыми средствами системы обязательного социального страхования.

В то же время совершенно очевидно, что для более эффективной охраны имущественных интересов публичных страховщиков и надлежащего финансового обеспечения прав застрахованных граждан, правовой механизм финансового контроля, осуществляемого в отношении распределения и использования средств бюджетов ГВФ, нуждается в серьезном законодательном совершенствовании, особенно в части нормативного установления единых основ, принципов и процедур осуществления контрольной деятельности фондов¹ в отношении субъектов, формально не признаваемых бюджетным законодательством в качестве получателей бюджетных средств. При этом законодательное регулирование системы контрольных взаимоотношений уполномоченных органов ГВФ, с одной стороны, и получателей (организаций и граждан) — с другой, должно обеспечивать баланс публичного и частного интереса, учитывая конституционные ограничения на вмешательство в экономическую деятельность субъектов, подконтрольных органам государственных внебюджетных фондов.

¹Заметим, что контрольная деятельность государственных внебюджетных фондов не регулируется приказом Минфина РФ от 25.12.2008 № 146н «Об обеспечении деятельности по осуществлению государственного финансового контроля» (вместе с «Положением о требованиях к деятельности по осуществлению государственного финансового контроля») (Зарегистрировано в Минюсте РФ 19.02.2009 № 13404) // Рос. газ.— 2009.— 4 марта (№ 36).

Библиография

1. Барыкин Е. А. Правовое обеспечение эффективности публичных расходов: комментируя Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» / Е. А. Барыкин // Фин. право.— 2011.— № 3.;
2. Белобжецкий И. А. Финансовый контроль и новый хозяйственный механизм / И. А. Белобжецкий.— М.: Финансы и статистика, 1989.;
3. Беляев В. П. Контрольная форма юридической деятельности (общетеоретический аспект) / В. П. Беляев; под ред. А. В. Малько.— СПб.: Юрид. центр Пресс, 2006.;
4. Бурцев В. В. Организация системы государственного финансового контроля в Российской Федерации: теория и практика / В. В. Бурцев.— М.: Дашков и К, 2002.;
5. Васильева М. В. Парадигма системы государственного и муниципального финансового контроля в условиях бюджетирования, ориентированного на результат / М. В. Васильева // Фин. вестник: финансы, налоги, страхование, бух. учет.— 2010.— № 9.;
6. Вознесенский Э. А. Финансовый контроль в СССР / Э. А. Вознесенский.— М.: Юрид. лит., 1973.;
7. Горшенев В. М. Контроль как правовая форма деятельности / В. М. Горшенев, И. Б. Шахов.— М.: Юрид. лит., 1987.;
8. Грачева Е. Ю. Государственный финансовый контроль: курс лекций / Е. Ю. Грачева, Л. Я. Хорина.— М.: ТК Велби, Проспект, 2005.;
9. Грачева Е. Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля / Е. Ю. Грачева.— М.: Юриспруденция, 2000.;
10. Грачева Е. Ю. Финансовое право: учеб. пособие / Е. Ю. Грачева, Э. Д. Соколова.— М.: Юриспруденция, 2000.;
11. Грачева Е. Ю. Финансовый контроль — подотрасль финансового права / Е. Ю. Грачева // Фин. право.— 2002.— № 2.;
12. Демидов М. В. Место и роль контрольно-счетных органов в системе государственного финансового контроля России / М. В. Демидов // Конституц. и муницип. право.— 2010.— № 1.;
13. Зырянова Т. В. Внешний и внутренний контроль за деятельностью Пенсионного фонда Российской Федерации / Т. В. Зырянова, Е. М. Кот // Бух. учет в бюджет. и некоммерч. организациях.— 2008.— № 16.;
14. Колесников А. А. Государственный финансовый контроль в условиях бюджетной реформы / А. А. Колесников // Финансы.— 2011.— № 6.;
15. Коробкина Л. М. Федеральная служба финансово-бюджетного надзора как орган государственного финансового контроля / Л. М. Коробкина // Фин. право.— 2007.— № 5.;
16. Кочаненко Е. П. Некоторые аспекты оптимизации структуры и полномочий органов государственного финансового контроля субъектов Российской Федерации / Е. П. Кочаненко // Законодательство и экономика.— 2011.— № 12.;
17. Кузнеченкова В. Е. Принцип системности — основа государственного и муниципального финансового контроля / В. Е. Кузнеченкова // Фин. право.— 2010.— № 3.;
18. Левакин И. В. Совершенствование правовой основы деятельности Счетной палаты РФ и международные стандарты государственного аудита / И. В. Левакин, А. М. Абрамов // Рос. юстиция.— 2011.— № 1.;
19. Малеин Н. С. Кредитно-расчетные правоотношения и финансовый контроль / Н. С. Малеин.— М.: Наука, 1964.;

20. Ногина О. А. Налоговый контроль: вопросы теории / О. А. Ногина.— СПб.: Питер, 2002.;
21. Пансков В. Г. О роли Счетной палаты Российской Федерации в системе органов государственного финансового контроля страны / В. Г. Пансков // Финансы.— 2001.— № 9.;
22. Тарасова Т. А. Проблемные аспекты деятельности Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в сфере бюджетного кредитования / Т. А. Тарасова // Фин. право.— 2009.— № 11.;
23. Тютина Ю. В. Актуальные вопросы правового регулирования и проведения бюджетного контроля в Российской Федерации / Ю. В. Тютина // Фин. право.— 2010.— № 1
6. Voznesenskii E. A. Finansovyi kontrol' v SSSR / E. A. Voznesenskii.— M.: Yurid.lit., 1973.;
7. Gorshenev V. M. Kontrol' kak pravovaya forma deyatel'nosti / V. M. Gorshenev, I. B. Shakhov.— M.: Yurid. lit., 1987.;
8. Gracheva E. Yu. Gosudarstvennyi finansovyi kontrol': kurs lektsii / E. Yu. Gracheva, L. Ya. Khorina.— M.: TK Velbi, Prospekt, 2005.;
9. Gracheva E. Yu. Problemy pravovogo regulirovaniya gosudarstvennogo finansovogo kontrolya / E. Yu. Gracheva.— M.: Yurisprudentsiya, 2000.;
10. Gracheva E. Yu. Finansovoe pravo: ucheb. posobie / E. Yu. Gracheva, E. D. Sokolova.— M.: Yurisprudentsiya, 2000.;
11. Gracheva E. Yu. Finansovyi kontrol' — podtrasl' finansovogo prava / E. Yu. Gracheva // Fin. pravo.— 2002.— № 2.;

References (transliterated)

1. Barykin E. A. Pravovoe obespechenie effektivnosti publicnykh raskhodov: kommentiruya Federal'nyi zakon «O Schetnoi palate Rossiiskoi Federatsii» / E. A. Barykin // Fin. pravo.— 2011.— № 3.;
2. Belobzhetskii I. A. Finansovyi kontrol' i novyi khozyaistvennyi mekhanizm / I. A. Belobzhetskii.— M.: Finansy i statistika, 1989.;
3. Belyaev V. P. Kontrol'naya forma yuridicheskoi deyatel'nosti (obshcheteoreticheskii aspekt) / V. P. Belyaev; pod red. A. V. Mal'ko.— SPb.: Yurid. tsentr Press, 2006.;
4. Burtsev V. V. Organizatsiya sistemy gosudarstvennogo finansovogo kontrolya v Rossiiskoi Federatsii: teoriya i praktika / V. V. Burtsev.— M.: Dashkov i K, 2002.;
5. Vasil'eva M. V. Paradigma sistemy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo finansovogo kontrolya v usloviyakh byudzhetrovaniya, orientirovannogo na rezul'tat / M. V. Vasil'eva // Fin. vestnik: finansy, nalogi, strakhovanie, bukh. uchet.— 2010.— № 9.;
12. Demidov M. V. Mesto i rol' kontrol'no-schetnykh organov v sisteme gosudarstvennogo finansovogo kontrolya Rossii / M. V. Demidov // Konstituts. i munitsip. pravo.— 2010.— № 1.;
13. Zyryanova T. V. Vneshnii i vnutrennii kontrol' za deyatel'nost'yu Pensionnogo fonda Rossiiskoi Federatsii / T. V. Zyryanova, E. M. Kot // Bukh. uchet v byudzh. i nekommerch. organizatsiyakh.— 2008.— № 16.;
14. Kolesnikov A. A. Gosudarstvennyi finansovyi kontrol' v usloviyakh byudzhetnoi reformy / A. A. Kolesnikov // Finansy.— 2011.— № 6.;
15. Korobkina L. M. Federal'naya sluzhba finansovo-byudzh. nadzora kak organ gosudarstvennogo finansovogo kontrolya / L. M. Korobkina // Fin. pravo.— 2007.— № 5.;
16. Kochanenko E. P. Nekotorye aspekty optimizatsii struktury i polnomochii organov gosudarstvennogo finansovogo kontrolya sub'ektov Rossiiskoi Federatsii / E. P. Kochanenko // Zakonodatel'stvo i ekonomika.— 2011.— № 12.;

17. Kuznechenkova V.E. Printsip sistemnosti — osnova gosudarstvennogo i munitsipal'nogo finansovogo kontrolya / V.E. Kuznechenkova // *Fin. pravo.*— 2010.— № 3.;
18. Levakin I. V. Sovershenstvovanie pravovoi osnovy deyatel'nosti Schetnoi palaty RF i mezhdunarodnye standarty gosudarstvennogo audita / I. V. Levakin, A. M. Abramov // *Ros. yustitsiya.*— 2011.— № 1.;
19. Malein N. S. Kreditno-raschetnye pravootnosheniya i finansovyi kontrol' / N. S. Malein.— M.: Nauka, 1964.;
20. Nogina O. A. Nalogovyi kontrol': voprosy teorii / O. A. Nogina.— SPb.: Piter, 2002.;
21. Panskov V.G. O roli Schetnoi palaty Rossiiskoi Federatsii v sisteme organov gosudarstvennogo finansovogo kontrolya strany / V.G. Panskov // *Finansy.*— 2001.— № 9.;
22. Tarasova T. A. Problemnye aspekty deyatel'nosti Federal'noi sluzhby finansovo-byudzhethnogo nadzora v sfere byudzhethnogo kreditovaniya / T. A. Tarasova // *Fin. pravo.*— 2009.— № 11.;
23. Tyutina Yu. V. Aktual'nye voprosy pravovogo regulirovaniya i provedeniya byudzhethnogo kontrolya v Rossiiskoi Federatsii / Yu. V. Tyutina // *Fin. pravo.*— 2010.— № 1