

УДК 336  
ББК 65.26

Рецензенты:

*Бурыкин А.Д.*, доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры экономики и менеджмента Ярославского филиала ОУП ВПО «Академия труда и социальных отношений»;

*Волков А.Ю.*, доктор экономических наук, доцент, заведующий кафедрой бухгалтерского учета и финансов ЯФ ФГБОУ ВПО «Московский государственный университет экономики, статистики и информатики (МЭСИ)».

**К 60 Колесов Р.В., Юрченко А.В.** Система государственного финансового контроля РФ: проблемы и перспективы: Монография. - Ярославль: ЯФ МФЮА, 2013. - 100 с.

В монографии рассматриваются актуальные теоретико-методические и практические проблемы организации государственного финансового контроля в Российской Федерации в современных условиях. Исследуется современное состояние государственного финансового контроля как научного направления и системы реальных действий специалистов в области контрольно-ревизионной работы, а также анализируются основные тенденции его дальнейшего развития.

Монография предназначена для научно-педагогических работников, студентов и аспирантов экономических специальностей, практических работников финансово-экономических и контрольно-ревизионных органов организаций различных организационно-правовых форм и форм собственности, органов государственной власти и местного самоуправления.

Авторский коллектив:

*Колесов Роман Владимирович*

кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры экономики и финансов Ярославского филиала «Финансовый университет при Правительстве РФ», доцент кафедры экономических дисциплин Ярославского филиала АНО ВПО «Московский финансово-юридический университет МФЮА»

*Юрченко Александр Викторович*

кандидат военных наук, доцент, заведующий кафедрой экономических дисциплин Ярославского филиала АОЧУ ВПО «Московский финансово-юридический университет МФЮА»

ISBN

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	4
<b>РАЗДЕЛ 1. ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В РФ</b> .....	8
Глава 1. Становление и развитие государственного финансового контроля .....	8
Глава 2. Содержание, виды, формы и методы государственного финансового контроля .....	18
Глава 3. Нормативно-правовое регулирование организации государственного финансового контроля .....	28
<b>РАЗДЕЛ II. АНАЛИЗ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ РФ</b> .....	35
Глава 4. Органы контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере государства .....	35
Глава 5. Механизм осуществления государственного финансового контроля в России .....	48
<b>РАЗДЕЛ 3. НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ РФ</b> .....	62
Глава 6. Основные проблемы государственного финансового контроля .....	62
Глава 7. Пути совершенствования системы государственного финансового контроля .....	67
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b> .....	78
<b>СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ</b> .....	86
<b>ПРИЛОЖЕНИЯ</b> .....	90

## ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что государственный финансовый контроль является одним из основных средств осуществления финансово-правовой политики, важнейшим рычагом финансового механизма. Его назначение состоит в содействии успешной реализации финансовой стратегии и тактики, целесообразном и эффективном распределении и использовании финансовых ресурсов. Высокий уровень законности и дисциплины в сфере формирования, распределения и использования публичных денежных фондов - один из критериев правового государства.

Мировой финансовый кризис 2008 - 2009 гг. со всей очевидностью подтвердил, что действенный, эффективный государственный финансовый контроль - это один из важнейших факторов государственного строительства и мирового правопорядка в целом.

Бюджет - весьма чувствительная составляющая социально-экономической политики. По своим абсолютным показателям, бюджет Российской Федерации входит в десятку крупнейших в мире. Так, доходы только федерального бюджета были запланированы: на 2011 год - 10,3 трлн. рублей (17,5 % ВВП), на 2012 год - 11,78 трлн. рублей (20 % ВВП), на 2013 год - 12,71 трлн. рублей (19,6 % ВВП), на 2014 год - 14,09 трлн. рублей. Консолидированный бюджет с учетом доходов регионов вскоре достигнет 20 трлн. рублей в год. Если добавить доходы бюджета Пенсионного фонда РФ (на 2011 год - 5,1 трлн. рублей, на 2012 год - 5,6 трлн. рублей, на 2013 год - 6,2 трлн. рублей), бюджета Фонда социального страхования РФ (на 2011 год - 458,8 млрд. рублей, на 2012 год - 500,9 млрд. рублей, на 2013 год - 552,5 млрд. рублей), бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования (на 2011 год - 335,9 млрд. рублей, на 2012 год - 369,1 млрд. рублей, на 2013 год - 403,5 млрд. рублей) и доходы территориальных фондов обязательного медицинского страхования субъектов Российской Федерации, то очевидно, что через бюджетную систему Российской Федерации государство перераспределяет практически каждый второй рубль ВВП.

Концентрация столь значительных ресурсов в руках государства, их распределение, рациональное и эффективное использование невозможно без должной организации финансового контроля в бюджетной сфере России. Для этого необходима налаженная система государственных органов на всех уровнях публичной власти с четко определенной компетенцией, необходимым арсеналом организационных, финансовых и правовых средств, координирующих свои усилия в достижении ясно сформулированных задач в рамках единой финансово-экономической политики государства, призванной адекватно реагировать на реалии социально-экономической жизни, обуславливаемые факторами внутреннего и внешнего характера.

Как показывают результаты финансовых проверок, в бюджетно-финансовой системе имеются серьезные проблемы. Выявленный ущерб государства от злоупотреблений в финансовой сфере составляет сотни миллиардов рублей. Распространены такие характерные нарушения, как нецелевое, незаконное, неэффективное использование государственных финансовых ресурсов.

Принимая во внимание масштабы движения финансовых ресурсов, усложнение характера финансовых отношений, важным становится не столько количество выявленных нарушений, сколько повышение эффективности использования государственных финансовых ресурсов, повышение отдачи от использования бюджетных средств. Главным в каждом контрольном мероприятии должна быть оценка эффективности использования финансовых ресурсов с конструктивными рекомендациями по улучшению работы проверяемых объектов.

В настоящее время в регулировании государственного финансового контроля имеет место целый ряд проблем и противоречий как субъективного, так и объективного характера, которые негативным образом сказываются на качестве и эффективности государственного финансового контроля. Особенно актуальным представляется уточнение роли, функций и места контролирующих органов в обновленном бюджетном процессе, степени их участия в оценке результативности расходования бюджетных средств, разработка процедур и методологии контроля обоснованности планирования и использования бюджетных средств, а также предотвращения нарушений нормативно-

правовых актов в бюджетной сфере. В Российской Федерации функционируют разрозненные звенья финансового контроля, в том числе и на высшем уровне, слабо взаимодействующие между собой. В действиях контролирующих органов нет должной координации, они не увязаны в единую систему, все элементы которой работали бы в одном ритме, преследовали бы одни и те же цели - обеспечение полноты и своевременности формирования ресурсов государства, сохранности, эффективности и целевого расходования государственных средств, законности и высокой результативности их использования.

Президент России в своих бюджетных посланиях<sup>1</sup> неоднократно определял задачи в части кардинального изменения подходов к осуществлению государственного и муниципального финансового контроля, четкого разграничения полномочий и ответственности органов государственного и муниципального контроля, устранения параллелизма и дублирования в их работе.

За последние годы в бюджетной сфере произошел ряд важных изменений, к которым следует отнести: переход к трехлетнему бюджетному проектированию; бюджетированию, ориентированному на результат; апробирование аудита эффективности, стратегического аудита Счетной палатой Российской Федерации; принятие новых нормативно-правовых актов, регулирующих государственный финансовый контроль на федеральном и региональном уровнях; накоплен практический опыт финансовой контрольной деятельности; принят ряд судебных решений по разрешению конфликтов, возникающих в рассматриваемой сфере общественных отношений. Все это нуждается в дальнейших исследованиях.

Все это отражает актуальность данного исследования.

Цель исследования состоит в комплексном рассмотрении теоретических вопросов и практических проблем государственного финансового контроля в России с перспективой разработки отдельных предложений по совершенствованию государственного финансового контроля в Российской Федерации, обеспечивающей его эффективность и влияние на устойчивое функционирование экономики страны на современном этапе и в ближайшей перспективе.

<sup>1</sup> Бюджетное послание Президента РФ Д.А. Медведева от 29 июня 2011 г. «О бюджетной политике в 2012-2014 годах» // Парламентская газета. - 2011. - № 32.

Достижение поставленной цели обусловило постановку и необходимость решения следующих основных задач:

- рассмотреть сущность государственного финансового контроля, характеристика его видов, форм и методов в современных условиях;
- изучить органы, осуществляющие контроль и надзор в финансово-бюджетной сфере РФ и их полномочия;
- проанализировать механизм государственного финансового контроля в РФ;
- выявить проблемы государственного финансового контроля в РФ и предложить пути совершенствования системы финансового контроля России.

Объект исследования - государственный финансовый контроль в Российской Федерации.

Предметом исследования выступает совокупность финансово-экономических отношений, возникающих в процессе осуществления государственного финансового контроля.

Эмпирическую и нормативную базу исследования составили: Конституция РФ; действующие международные акты в сфере финансового контроля; федеральные конституционные законы; федеральные законы, содержащие нормы административного и финансового права; иные нормативные правовые акты, содержащие положения, связанные с формированием и деятельностью органов, осуществляющих государственный финансовый контроль; указы и распоряжения Президента РФ; постановления Правительства РФ; нормативные правовые акты федеральных органов власти; сведения контрольно-счетных органов РФ, годовые отчеты Счетной палаты РФ, факты, опубликованные в экономической литературе, данные органов статистического наблюдения.

Материал исследования включает введение, три раздела, семь глав, заключение, список литературы и приложения. Структура монографии отражает наиболее важные теоретико-методические и практические аспекты исследуемых вопросов и predetermined целью и задачами ее подготовки.

## РАЗДЕЛ I. ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В РФ

### Глава 1. Становление и развитие государственного финансового контроля

Появление государственного финансового контроля относится к периоду образования Русского централизованного государства, которое завершилось к концу XV века. Однако только в середине XVII века, в условиях активного развития товарно-денежных отношений, усложнения финансовой деятельности государства и укрепления централизованного аппарата власти финансовый контроль превращается в самостоятельную функцию государственного управления. В Древней Руси специализированные финансовые учреждения отсутствовали, и все функции управления финансами осуществлялись Боярской Думой – постоянным Советом князя, стоявшего во главе государства. Сам князь также обладал контрольными полномочиями<sup>2</sup>.

В 1113-1125 гг., когда на русском престоле княжил Владимир Мономах, создается «Устав» Владимира Мономаха, который дополнил «Русскую правду». Нормы, содержащиеся в Уставе, придавали финансовому контролю более строгий и упорядоченный характер. Управление княжескими финансами было очень несложное.

Важнейшим периодом становления финансового контроля в России считается XVII век, особенно его вторая половина – эпоха формирования абсолютизма. Центральными правительственными учреждениями являлись приказы, которые начали складываться в определенную систему управления одновременно с образованием централизованного Русского государства<sup>3</sup>.

Примерно в 1533-1534 годах был создан финансовый приказ Большого прихода, ведавший сбором общегосударственных налогов и таможенных пошлин. При Иване Грозном в 1550 году был принят Судебник Ивана IV, в дальнейшем про-

ведена опричнина, которая в лице отряда из 6000 человек, выполняла функции политической полиции. Жесткими методами утверждается государственная централизация, предполагающая строгий контроль за доходами и расходами государства. Уделяя пристальное внимание вопросам финансового контроля, Иван Грозный в этой деятельности опирался на Боярскую думу. По мере возрастания налоговых поступлений взимания кормового оброка в 60-70-е годы XVI века обособляется в приходные кассы, называемые четвертями («четями»). К 90-м годам чети превращаются в самостоятельные финансовые приказы с подведомственной им территорией, которая подчинялась им в финансовом и административно-судебном отношении. Кроме того, к числу финансовых относились: приказ Большого прихода, приказ Новой четверти, приказ Большой казны, приказ Сбора пятинных и запросных денег, приказ Денежной раздачи и другие<sup>4</sup>.

Расширение центрального аппарата управления, сосредоточение в руках государства все больших денежных средств требовали осуществления финансового контроля. Финансовый контроль начинает превращаться в особую отрасль государственного управления, осуществляемую специальным учреждением. Таким органом сначала стал приказ Счетного дела преобразованный позже в Счетный приказ (1655 г.). Счетный приказ – это первый специализированный орган финансового контроля, создание которого привело к усилению внимания приказного аппарата к учету государственных средств, к упорядочению финансов.

Вопросами денежных и материальных ресурсов в период с 1699 (1701) года по 1718 год ведала Ближняя канцелярия, учрежденная первоначально при Боярской Думе и подчинявшаяся непосредственно Петру I<sup>5</sup>. Ближняя канцелярия (или «Канцелярия вверху») сосредотачивала функции органа высшего и центрального управления, одновременно осуществляя и финансовый контроль над приказами. Они подавали в Канцелярию отчеты о приходе и расходе денежных средств, ежемесячные и

<sup>2</sup> История финансового законодательства России: Учебное пособие. Серия «Экономика и управление». – М.: ИКЦ «МарТ», 2003. – С. 83.

<sup>3</sup> Грачева Е.Ю., Хорина Л.Я. Государственный финансовый контроль. – М.: Проспект, 2008. – С. 33.

<sup>4</sup> История финансового законодательства России: Учебное пособие. Серия «Экономика и управление». – М.: ИКЦ «МарТ», 2003. – С. 83.

<sup>5</sup> Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. – М.: Юриспруденция, 2007. – С. 33.

годовые сводные ведомости государственных доходов, расходов и остатков по всем приказам. Поступавшая в Ближнюю канцелярию отчетность до 1714 года не подвергалась ревизии, но в целом деятельность канцелярии носила контрольный характер, а с 1710 года ее контрольные полномочия распространялись на местные учреждения.

Результатом реформ Петра I явилось создание новой системы отраслевого управления. Вместо старых приказов было образовано одиннадцать коллегий, с четко определенными функциями, зафиксированными в Генеральном регламенте коллегий 1720 года. Финансами ведали Камер-коллегия, Штатс-контор-коллегия, Ревизион-коллегия, Мануфактур-коллегия, Берг-коллегия и Коммерц-коллегия. Ревизион-коллегия явилась совершенно новым органом финансового контроля, деятельность которого распространялась на все государство. Функции Ревизион-коллегии определялись в указе от 12 декабря 1718 года - «счет всех государственных приходов и расходов», а Генеральный регламент от 27 февраля 1720 года предоставлял ей судебные права: «...все дела, которые подлежат доходам и счетам, кто в том погрешит, тот имеет судим и наказан быть в Ревизион-коллегии, а прочия тяжкие дела, которые не касаются доходов, те дела судить и наказывать в Юстиц-коллегии»<sup>6</sup>.

В период правления Петра I зарождаются начала ведомственного финансового контроля. Генеральный регламент устанавливал должность контролера, подчиненного Адмиралтейству. Позже органы ведомственного контроля были образованы при Военной коллегии и других учреждениях.

Проведенная в 1708 г. Петром I реформа системы местного самоуправления, привела к тому, что все государство было разделено на восемь губерний, во главе каждой из них был поставлен губернатор. Губернаторам, действовавшим на основании особых наказов, «подчинены были дела по финансам с предписанием всеми мерами заботиться об увеличении прибыли казны»<sup>7</sup>. Именно на них был возложен высший надзор

<sup>6</sup> Бутько В.В. Организационно-правовые основы контрольно-счетной деятельности в субъектах Российской Федерации (теоретический и историко-правовой анализ): дисс... канд. юрид. наук: Краснодар, 2007. - С. 37.

<sup>7</sup> Ицкович Б.Ф. Становление финансовой системы России (XV век-начало XIX века). - Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2002. - С. 73.

за финансовым управлением подведомственных губерний. При губернаторах в провинциях состояли камериры, которые заведовали земскими конторами, состоявшими из двух отделений - рентереи (казначейства) и казенного отделения.

Политические изменения второй четверти XVIII века наложили отпечаток и на органы финансового контроля. 8 февраля 1726 года «как для внешних, так и для внутренних государственных важных дел» был учрежден Верховный тайный совет. Ему стали подведомственны вопросы назначения высших чиновников, финансовое управление. Ревизион-коллегия была восстановлена и подчинялась теперь Верховному тайному совету. В соответствии с Регламентом Ревизион-коллегии 1730 года задача ее заключалась в том, чтобы «иметь внешнюю дирекцию в свидетельстве и в ревизии счетов о всех государственных доходах и расходах, какого бы оные звания ни были». Регламент отличался большей полнотой и законченностью. Он вводил обязательные для всех учреждений формы отчетности, давал им подробное описание и устанавливал штрафы за несвоевременное предоставление и неправильно оформленную документацию. Ревизион-коллегия была обязана составлять «генеральную табель» о всех государственных доходах и расходах, и теперь финансовая отчетность всех учреждений страны стекалась для ревизии в Ревизион-коллегию в Москве и ее контору в Петербурге.

В период с 1733 года по 1736 год в ведении Кабинета Императорского Величества существовал еще один орган финансового контроля - Генеральная счетная комиссия. Целью ее создания являлась ревизия государственного бюджета с 1719 года по 1732 год. Должностные лица всех учреждений, секретари и канцеляристы из губерний и провинций обязаны были присылать документацию о доходах и расходах проверяемого периода, на основе которых комиссия составляла «генеральную ведомость» и «краткую табель» для предоставления в Кабинет Императорского Величества. За несвоевременную присылку отчетов виновные наказывались штрафом или заключением под стражу. Таким образом, зарождались основы последующего финансового контроля. 13 января 1736 года Генеральная счетная комиссия была ликвидирована и ее функции переданы особой конторе в составе Ревизион-коллегии.

В 1802 году был издан манифест об образовании восьми министерств; для координации их деятельности был создан Комитет министров. Согласно данному Манифесту все министерства обязывались ежегодно в начале октября представлять Министерству финансов свои сметы на будущий год. Оно в свою очередь должно было в ноябре свести расходные сметы всех министерств и вместе с «генеральной ведомостью о доходах следующего года» представить на рассмотрение и утверждение императору<sup>8</sup>.

Вопрос об изменениях в организации финансового контроля в начале XIX века возник в связи с проектом внутренних реформ, разработка которых была поручена М.М. Сперанскому. В своем проекте «Введение к Уложению государственных законов» (План всеобщего государственного преобразования) 1809 года Сперанский, наряду с другими преобразованиями, предлагает реформировать министерства, созданные Манифестом от 2 сентября 1802 года, и определяет сферу деятельности каждого из них. Так, в числе Министерства финансов «должно различать три главные подразделения: 1) источники доходов, их управление и распределение по доходам; 2) движение капиталов, в казначейство входящих, их отпуск и верный счет; 3) отчеты в их употреблении.

Результатами преобразований в сфере управления финансами явилось создание Главного управления ревизии государственных счетов, приравненного в правах к министерству (образовано Манифестом Александра I от 28 января 1811 года). В компетенцию Главного управления ревизии государственных счетов, объединившего функции упраздненных Государственной экспедиции для ревизии счетов, Департамента решения старых счетов бывшей Ревизион-коллегии, Счетной экспедиции и других ведомственных органов контроля, входила ревизия доходов и расходов всех казенных средств и надзор за их движением. Контролю подчинялась «сумма всех министерств, мест, управлений и лиц, за изъятием государственных банков, учреждений ведомства Императрицы Марии и Кабинета»<sup>9</sup>. На

<sup>8</sup> Ялбулганов А.А. Зарождение государственного контроля в России во второй половине ХУИ-ХУШ в. (историко-правовое исследование) // Государство и право. 2001. № 10. - С. 91.

<sup>9</sup> Лагутин И.Б. Государственный финансовый контроль в Российской империи в первой половине XIX века (Историко-правовое исследование): автореф. дисс.... канд. юрид. наук. - М., 2005. - С. 10.

основе получаемых данных Главное управление составляло для правительства отчеты о выгодах и убытках произведенных финансовых операций. Главное управление ревизии государственных счетов состояло из государственного контролера (с правами министра) и двух департаментов: департамента ревизии счетов по гражданской части и департамента ревизии счетов по части военной и морской<sup>10</sup>. В его составе был создан Совет по главному управлению ревизии государственных счетов, или, как он иногда именовался, Совет государственного контролера.

Контроль в Главном управлении ревизии государственных счетов был организован на документальной основе.. По подлинным книгам и счетам проверялось, соответствует ли поступление доходов и их потребление суммам, установленным в законе, были ли соблюдены при расходовании денежных средств установленные правила, и какова при этом казенная польза, верны ли счета, не остаются ли где суммы без движения и возврата государственному казначейству. После проведения контроля счетов и книг Главное управление либо выдавало расчетные свидетельства исправным юридическим и частным лицам, либо производило взыскания с виновных. Однако такая система контроля имела недостатки: из-за постановки сплошного документального контроля Главное управление не успевало своевременно освидетельствовать счета и предотвращать нарушения<sup>11</sup>.

В 1862 году были приняты «Правила о составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении государственной росписи и финансовых смет министерств и главных управлений», которые установили основные начала сметно- бюджетной дисциплины. Кроме того, в руководство членам Госконтроля были изданы Инструкции ревизорам, проверяющим документы по расходам, Инструкции для ревизии пошлин на право торговли, Инструкция для ревизии доходов<sup>12</sup>. В основу преобразований государственной отчетности были положены новые кассовые правила,

<sup>10</sup> Степашин С.В. и др. Государственный финансовый контроль: Учебник для вузов. - СПб: Питер, 2004. - С. 41.

<sup>11</sup> Агапцов С.А. Государственный финансовый контроль и бюджетная политика Российского государства. - М.: Финансовый контроль, 2007. - С. 36.

<sup>12</sup> История финансового законодательства России: Учебное пособие. Серия «Экономика и управление». - М.: ИКЦ «МарТ», 2003. - С. 98.

регламентирующие строгий порядок движения государственных средств - начиная от приема поступающих в казну платежей и кончая выдачей из казны денег кредиторам. Кассовые правила охватили четыре главных направления: организацию касс - выделялись два вида: кассы взимания доходов и кассы производства расходов; взаимоотношения распорядительных управлений с Министерством финансов по передаче сведений о доходах и расходах; взимание доходов; производство расходов. Таким образом, контрольные органы получали возможность на основании общего для всех порядка отчетности и предоставления оправдательных документов осуществлять ревизию денежных оборотов с точки зрения их правильности, законности и хозяйственности.

6 августа 1905 года в России был принят манифест об учреждении Государственной Думы. Законом от 20 февраля 1906 года к компетенции Думы стали относиться государственная роспись доходов и расходов вместе с финансовыми сметами министерств и отчет об исполнении росписи.

Февральская буржуазно-демократическая революция 1917 года не внесла изменений в систему Государственного финансового контроля. Все прежнее законодательство было сохранено. Постановления Временного правительства о контроле представляли Государственному контролеру - право устанавливать постоянный и фактический контроль по своему усмотрению. В случае обнаружения злоупотреблений должностных лиц контрольные органы могли сообщить об этом соответствующему начальству и прокуратуре для расследования и возбуждения уголовных дел. Но практических результатов это постановление не возымело. Государственный контроль так и работал в русле старой системы финансового контроля.

Становление государственного финансового контроля после революции 1917 года происходило под руководством В.И. Ленина. Идеи марксизма о необходимости демократического контроля послужили основой для построения системы социалистического контроля в Советской России. В.И. Ленин не только обосновал необходимость контроля, но был также инициатором создания органов государственного контроля, а также объединения общественного и государственного контроля. Именно он сформулировал принципы организации и

осуществления контроля, через которые подчеркнул его сущность: «во-первых, контроль не рассматривался как какая-то чрезвычайная, разовая мера, а как составная часть работы любого руководителя; во-вторых, контроль рассматривался как важное средство вовлечения трудящихся в управление делами государства - «учет и контроль должны осуществляться сначала рабочими организации, затем поголовно всем населением»; в-третьих, контроль должен носить всеобъемлющий, всеохватывающий характер - «контроль может стать всенародным, вездесущим, точнейшим и добросовестнейшим учетом производства и распределения продуктов»; в-четвертых, контроль должен быть оперативным, т.е. любое решение нужно брать под наблюдение не по истечении сроков исполнения, а сразу же после принятия решения, то есть контроль должен быть систематическим, повседневным; в-пятых, задача контроля не только и не столько «ловить и изобличать», сколько уметь разобратся в причинах и поправить дела, в этой связи одним из важнейших принципов - непредвзятость и объективность; в-шестых, считалось, что большое значение имеет гласность при осуществлении контроля; в-седьмых, это разнообразие форм контроля, так как это «является руководством жизненности и успеха контроля»<sup>13</sup>.

Конституция СССР 1977 года впервые закрепила наличие системы органов народного контроля, внося изменения в определение их места в государственном механизме. Обширные контрольные полномочия в соответствии с Конституцией СССР 1977 года принадлежали Советам народных депутатов. Они осуществляли контроль за проведением в жизнь принимаемых ими решений по руководству всеми отраслями государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства, заслушивали отчеты исполнительных, распорядительных и иных органов по вопросам финансово-хозяйственной деятельности. Предусмотрено было, что органы народного контроля функционировали в тесном взаимодействии и контакте с органами государственной власти, прокуратуры, суда, внутренних дел, с различными контрольными инспекциями и общественными организациями.

<sup>13</sup> Ученые записки: Финансово-кредитный контроль в народном хозяйстве: Латвийский государственный университет им. П. Стручки. - Рига, 1975. - С. 6-7.

16 мая 1991 года на пятой сессии Верховного Совета СССР был принят Закон «О Контрольной палате СССР». В соответствии с данным Законом Контрольная палата СССР получала право контроля за эффективным и производительным использованием государственного бюджета во всех органах государственной власти и управления. Контрольная палата получила высокий парламентский статус. Согласно закону это был высший орган финансово-экономического контроля в стране, действующий под руководством Верховного Совета СССР и подотчетный ему. В декабре 1991 года в процессе ликвидации органов государственного управления СССР его Контрольная палата была упразднена<sup>14</sup>.

Существовавшая в Советской России система государственного финансового контроля отвечала требованиям административно-командной экономики и демонстрировала пример достаточно действенного и эффективного звена финансового механизма страны. Однако трудно однозначно ответить, являлась ли причиной этого успешная деятельность органов государственного финансового контроля или же основной причиной были особенности самой советской системы, жестко пресекавшей все попытки хищения государственных средств.

Принятая в 1993 году Конституция РФ в должной степени не отразила вопросы финансового контроля. В ст.ст. 101 - 103 включены контрольные полномочия парламента и очень кратко освещен вопрос организации контроля исполнения федерального бюджета. В этих условиях осуществлялся только внутренний контроль Минфином России.

Вместе с тем, в ст. 101 п. 5 Конституции РФ указано, что «для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная дума РФ образуют Счетную палату РФ, состав и порядок деятельности которой определяется федеральным законом». В соответствии с этим 11 января 1995 года был принят федеральный закон «О Счетной палате РФ» и создан принципиально новый орган государственного финансового контроля независимый от исполнительной власти и осуществляющий внешний контроль над управлением государственными финансовыми средствами.

Начиная с 1995 года, в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, контрольно-счетные органы были образованы почти во всех субъектах РФ.

Обобщая изложенное, отметим, что использование исторического метода исследования проблем государственного финансового контроля в России позволяет выявить основные тенденции его становления, функционирования и развития. Такой подход дает возможность выделить в истории нашего государства сходные этапы развития, чтобы, используя опыт прошлого заимствовать найденные ранее положительные решения проблем реализации предварительного и текущего финансового контроля и попытаться избежать допущенных ошибок или минимизировать их отрицательные последствия.

<sup>14</sup> Грачева Е.Ю. Хорина Л.Я. Указ. соч. - С. 61.

## Глава 2. Содержание, виды, формы и методы государственного финансового контроля

Сложная природа понятия «контроль», которое широко используется в различных отраслях деятельности, обуславливает возможность его изучения с самых различных позиций. На сегодняшний день контроль является предметом изучения не только юристов и экономистов, но и ученых, занимающихся исследованиями в сфере социологии, кибернетики, теории управления.

Исследуем основные подходы к сущности государственного финансового контроля.

Во-первых, финансовый контроль выступает направлением контрольной деятельности государства.

В современной юридической науке вопрос о сущности контрольно-надзорной деятельности государства решается неоднозначно. Как отмечает Д.В. Пожарский, среди исследователей выделяется несколько подходов к вопросу о выполнении государством контрольно-надзорной функции<sup>15</sup>. Например, одно из самых распространенных мнений заключается в том, что контроль и надзор являются формой осуществления функций государства. Некоторые ученые контроль и надзор относят к методам осуществления функций государства. На наш взгляд, наиболее убедительной является позиция исследователей, которые обосновывают контроль и надзор в качестве самостоятельной функции государства<sup>16</sup>.

При рассмотрении соотношения понятий финансовый контроль с функциями государства, можно рассмотреть позиции следующих ученых: В.Н. Хропанюк к одной из внутренних функций государства относил функцию финансового контроля, под которой понимал выявление и учет доходов производителей, часть которых направляется в государственный бюджет для удовлетворения социальных и общегосударственных нужд<sup>17</sup>. На наш взгляд, необходимо придерживаться точки зрения Д.В. Пожарского, который к одной из основных функций

современного государства относит государственный контроль и надзор в целом. При этом под контрольно-надзорной функцией государства он понимает направление деятельности по обеспечению нормального функционирования государства и общества посредством установления фактического выполнения социальных норм (прежде всего правовых) и сдерживания выявленных отклонений<sup>18</sup>. Финансовый контроль в данном случае выступает направлением реализации государственного контроля, объектом которого является образование, распределение и использование фондов денежных средств во всех звеньях финансовой системы в целях реализации интересов государства в финансовой сфере.

Во-вторых, финансовый контроль следует рассматривать как функцию государственного управления.

Одним из ключевых направлений реализации контрольной функции в ходе государственного управления является осуществление уполномоченными органами финансового контроля.

Кроме того, что финансовый контроль, во-первых, является направлением реализации функции государства, во-вторых, рассматривается как функция государственного управления, в-третьих, он также выступает формой реализации контрольной функции финансов. Рассмотрим последний подход к сущности финансового контроля.

Под финансами традиционно понимаются экономические отношения, связанные с формированием, распределением и использованием централизованных и децентрализованных фондов денежных средств в целях выполнения функций и задач государства и обеспечения условий расширенного воспроизводства.

Рассматривая функции финансов авторы не едины по поводу их наименования. Так, М.В. Карасева отмечает две основные функции финансов: распределительную и контрольную<sup>19</sup>. Ю.А. Крохина выделяет регулирующую и контрольную функции финансов<sup>20</sup>. По нашему мнению следует выделять распределительную

<sup>17</sup> Хропанюк В.Н. Теория государства и права: Учебное пособие для высших учебных заведений/под ред. В.Г. Стрекозова. - М., 2009. - С. 159.

<sup>18</sup> Пожарский Д.В. Указ. соч. - С. 69.

<sup>19</sup> Финансовое право РФ: Учеб. / отв. ред. М.В. Карасева. - М., 2009. - С. 19.

<sup>20</sup> Крохина Ю.А. Финансовое право России: учеб. для вузов. - М., 2010. - С. 8.

<sup>15</sup> Пожарский Д.В. Контрольно-надзорная функция современного государства: дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2008. - С. 59-67.

<sup>16</sup> Маштакова Е.А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в РФ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Волгоград, 2009. - С. 8.

тельную, регулирующую и контрольную функции финансов. Контрольная функция финансов заключается в их способности количественно отображать весь ход воспроизводственного процесса в целом и отдельные его стадии через фонды денежных средств, что позволяет систематически контролировать аккумуляцию, распределение и использование фондов финансовых ресурсов. Это выражается в функции контроля, который принимает форму финансового контроля.

Таким образом, говоря о сущностных характеристиках финансового контроля, следует отметить следующее. Во-первых, финансовый контроль выступает одним из важнейших направлений реализации контрольно-надзорной функции государства. Во-вторых, финансовый контроль является функцией государственного управления. В-третьих, финансовый контроль - это форма реализации контрольной функции финансов. Рассматривая определение финансового контроля, необходимо учитывать указанные подходы к его сущности.

Разработка определения является делом трудоемким и ответственным. К сожалению, в действующих нормативных правовых актах определение финансового контроля отсутствует. Правовому регулированию финансового контроля посвящен раздел IX Бюджетного кодекса РФ<sup>21</sup>, но в нем не содержится определения данного явления. К тому же, говоря о финансовом контроле в рамках Бюджетного кодекса РФ, законодатель придает данному термину очень конкретный, узкий смысл - контроль за формированием и расходованием бюджетных средств, т.е. бюджетный контроль. В иных нормативных правовых актах, касающихся финансовой деятельности государства, упоминаются лишь отдельные виды государственного финансового контроля (валютный контроль, страховой контроль, банковский контроль и т.д.), при этом в них отсутствует нормативное определение того или иного вида финансового контроля.

Впервые термин «контроль» появился несколько столетий назад. Он происходит от французского «contrerole», что означало «список, ведущийся в двух экземплярах». От него произошло слово «controle». Оно означает проверку, а также наблюдение с целью проверки.

<sup>21</sup> Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ, 1998. - № 31. - Ст. 3823.

Со временем содержание понятия «контроль» приобретает дополнительное содержание. В словаре В. Даля под контролем подразумевается учет, проверка счетов, отчетности, а также присутственное место, занимающееся проверкой отчетов. В словаре С.И. Ожегова это уже проверка, а также наблюдение с целью проверки<sup>22</sup>. Взгляд на контроль как лишь на проверку кого или чего-либо весьма распространен и среди ученых. Так, Т. Котарбинский рассматривает контроль в связи с сочетанием информации и руководства, откуда вытекает зависимость отчетности и контроля. «Отчетность - это уведомление руководителей о выполнении поручения, контроль - это проверка выполнения поручения. Принятие отчета к сведению - один из путей такой проверки»<sup>23</sup>.

Анализ экономической и юридической литературы посвященной теоретическим проблемам государственного финансового контроля показывает, что среди ученых нет единого мнения по поводу определения понятия «государственный финансовый контроль».

Большинство отечественных исследователей при рассмотрении государственного финансового контроля основной акцент делают на деятельности органов, осуществляющих финансовый контроль, то есть используют организационно-управленческий подход. Например, с точки зрения А.Н. Козырина, финансовый контроль представляет собой осуществляемую с использованием специфических организационных форм и методов деятельность государственных органов, наделенных законом соответствующими полномочиями в целях установления законности и достоверности финансовых операций, объективной оценки экономической эффективности финансово-хозяйственной деятельности и выявления резервов ее повышения, увеличения доходных поступлений в бюджет и сохранности государственной собственности<sup>24</sup>.

Е.Ю. Грачева определяет финансовый контроль как деятельность со стороны уполномоченных государством органов и

<sup>22</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка. - М., 1973. - С. 268.

<sup>23</sup> Моданов В.В. Правовое регулирование государственного финансового контроля как фактора обеспечения национальной безопасности РФ: дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2008. - С. 16.

<sup>24</sup> Финансовое право: учеб./под ред. О.Н. Горбуновой. - М., 2007. - С. 48.

организаций за законностью в процессе собирания, распределения и использования денежных фондов государства и муниципальных образований в целях осуществления эффективной финансовой политики в обществе для обеспечения прав и свобод граждан<sup>25</sup>.

В официальных документах Минфина России государственный финансовый контроль определяется как система мероприятий по контролю за соблюдением законодательных и других нормативных правовых актов, норм, стандартов и правил по использованию государственных средств.

Ю.А. Крохина рассматривает понятие государственного и муниципального финансового контроля в широком и узком аспектах.

В широком аспекте государственный и муниципальный финансовый контроль - это совокупность мер государственного регулирования, обеспечивающих в целях осуществления эффективной государственной финансовой политики экономическую безопасность России и соблюдение государственных и муниципальных интересов в процессе публичной финансовой деятельности.

В узком аспекте государственный и муниципальный финансовый контроль - это контроль государства и муниципальных образований в лице компетентных органов, а также иных уполномоченных органов за законностью и целесообразностью действий в процессе аккумуляции, распределения и использования денежных фондов государства и муниципальных образований в целях эффективного социально-экономического развития страны<sup>26</sup>.

По нашему мнению, рассмотрение финансового контроля в широком и узком аспектах заслуживает внимания.

Полагаем, что финансовый контроль следует рассматривать как цельную совокупность, которая представлена в виде двух таких составляющих как государственный финансовый контроль и негосударственный финансовый контроль. Поскольку предметом исследования являются теоретические, организационные и правовые аспекты правового регулирования государ-

<sup>25</sup> Грачева Е.Ю. Развитие государственного финансового контроля в РФ как тенденция формирования социального государства. - М., 2009. - С. 112.

<sup>26</sup> Крохина Ю.А. Указ. соч. - С. 123.

ственного финансового контроля в уголовно-исполнительной системе, соответственно, мы сформулируем определение государственного финансового контроля.

Сопоставляя приведенные умозаключения, а также сформулированные нами подходы к сущности государственного финансового контроля, сформулируем в соответствии с подходами следующие определения государственного финансового контроля.

Государственный финансовый контроль с позиций теоретико-правового подхода - это направление реализации государственного контроля, объектом которого является образование, распределение и использование фондов денежных средств во всех звеньях финансовой системы в целях реализации интересов государства в финансовой сфере.

Государственный финансовый контроль с позиций управленческого подхода - это функция государственного управления, заключающаяся в деятельности по установлению достоверности фактического состояния дел в финансовой сфере запланированному уровню, в изучении и оценке деятельности государственных органов и должностных лиц по образованию, распределению и использованию фондов денежных средств, а также в оценке конкретных действий государственных органов и должностных лиц по эффективности и законности образования, распределения и использования фондов денежных средств.

Государственный финансовый контроль с позиции финансово-правового подхода - это форма реализации контрольной функции финансов, заключающаяся в деятельности компетентных государственных органов и должностных лиц по проверке законности и эффективности действий в области образования, распределения и использования фондов денежных средств государства, государственных органов, предприятий и учреждений, муниципальных образований, иных организаций, предпринимателей в целях осуществления эффективной финансовой политики, для обеспечения прав и свобод граждан, а также в целях соблюдения действующего законодательства всеми субъектами финансовых правоотношений.

В литературе можно встретить довольно много вариантов классификаций финансового контроля, что обуславливается,

помимо прочих причин, различием классификационных критериев, носящих субъективный характер (Приложение 1).

Один из самых распространенных критериев классификации и, тем не менее, вызывающий разногласия среди исследователей - в зависимости от субъектов контроля.

Финансовый контроль в зависимости от осуществляющих его субъектов подразделяется на государственный, включающий в себя общегосударственный, вневедомственный, ведомственный, и негосударственный финансовый контроль, включающий в себя внутрихозяйственный, муниципальный, общественный, и независимый финансовый контроль (аудит).

Общегосударственный финансовый контроль осуществляется Федеральным собранием РФ и Правительством РФ в отношении объектов независимо от их ведомственной подчиненности. Данный вид финансового контроля имеет наивысшее значение в силу особого статуса осуществляющих его органов и осуществляется в рамках всего государства.

Вневедомственный финансовый контроль осуществляется специальными финансово-кредитными органами, такими как Федеральное казначейство, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, Центральный банк РФ, Федеральная налоговая служба и т.д.

Ведомственный (внутриведомственный) финансовый контроль осуществляется министерствами, ведомствами и другими субъектами по отношению к подведомственным им организациям, предприятиям и учреждениям. Как правило, осуществляется самостоятельными структурными контрольно-ревизионными подразделениями министерств и ведомств.

Внутрихозяйственный финансовый контроль - это совокупность мероприятий, проводимых непосредственно в организациях их экономическими службами (бухгалтерией, финансовым отделом, службой финансового менеджмента) с целью проверки соответствия представляемой бухгалтерской отчетности своей организации (ее филиалов и дочерних образований) законодательству о бухгалтерском учете.

Муниципальный финансовый контроль представляет собой совокупность мероприятий, проводимых контрольными органами по проверке законности и эффективности действий бюджетополучателей в образовании, распределении и использова-

нии денежных фондов, находящихся в их ведении, выявлении резервов увеличения доходов бюджета и совершенствовании бюджетно-налоговой дисциплины.

Независимый (аудиторский) финансовый контроль осуществляется аудиторами (аудиторскими фирмами). Особенность аудита состоит в том, что эта деятельность является предпринимательской и основана на взаимных интересах между клиентом и аудитором, все услуги аудитора платные.

Можно классифицировать финансовый контроль в зависимости от формы его осуществления. Бюджетный кодекс РФ в ст. 265 закрепляет следующие формы государственного финансового контроля: предварительный, текущий и последующий контроль (Приложение 2).

Предварительный государственный и муниципальный финансовый контроль проводится до проведения финансовый операций на стадии составления, рассмотрения и утверждения финансовых планов предприятий, смет расходов и доходов учреждений и организаций, проектов бюджетов, текстов договорных соглашений, учредительных документов и т.д. Он направлен на недопущение возможности незаконного, нерационального или неэффективного использования государственных финансов и материальных ресурсов.

Текущий финансовый контроль осуществляется во время проведения хозяйственных и финансовый операций по формированию и использованию государственных средств органами государственной власти, юридическими и физическими лицами на основе данных первичных документов, оперативного бухгалтерского учета, инвентаризаций и визуального наблюдения.

Последующий финансовый контроль реализуется после проведения финансовых операций. Данный вид финансового контроля направлен на выявление тех нарушений, которые не были установлены во время предварительного и текущего контроля. По результатам мероприятий последующего контроля составляются акты, имеющие юридическую силу.

Можно выделить три уровня финансового контроля, соответствующих уровням бюджетной системы Российской Федерации:

- федеральный уровень финансового контроля;
- региональный уровень финансового контроля;
- местный уровень финансового контроля.

Для конкретной реализации контрольных мероприятий используются определенные методы государственного финансового контроля.

Под методами финансового контроля понимает совокупность обоснованных и адаптированных конкретно-определенных приемов, средств или способов, применяемых при осуществлении контрольных функций.

Ревизия представляет собой систему обязательных контрольных действий по проверке законности, целесообразности и эффективности совершенных в проверяемом периоде хозяйственных и финансовых операций, а также законности и правильности действий должностных лиц. Ревизия основывается на проверке первичных документов, учетных регистров, бухгалтерской и статистической отчетности, фактического наличия денежных средств и товарно-материальных ценностей. Результаты ревизии оформляются актом, имеющим юридическую силу источника доказательств в следственной и судебной практике.

Проверка - это разновидность контрольных действий субъектов контроля, затрагивающая отдельные участки деятельности проверяемого субъекта. С точки зрения права финансовая проверка предстает как процессуальное действие по контролю финансово-хозяйственной деятельности. Оно выражается в сопоставлении фактических данных контроля с данными, отраженными в документах (налоговых, отчетных, балансовых, расходных). В процессе проверки определяются законность и, если необходимо, эффективность использования финансовых ресурсов, выявляются нарушения финансовой дисциплины. Как правило, проверкам подвергаются отдельные вопросы финансово-хозяйственной деятельности. По их результатам обычно намечаются мероприятия для устранения выявленных недостатков.

В зависимости от места проведения проверки делятся на камеральные и выездные.

Обследование представляет собой оперативное выявление положения дел по определенному вопросу финансово-хозяйственной деятельности в целях определения необходимости или документальной возможности проведения ревизии или провер-

ки, заключается в предварительном изучении документов, изъятых или имеющихся в ревизуемой организации.

Экспертиза представляет собой метод предварительной оценки принятия финансовых решений с целью определения их экономической эффективности и юридических последствий. Примером применения такого метода контроля является проводимая Счетной палатой РФ экспертиза проекта федерального бюджета с последующим составлением заключения, которое в обязательном порядке рассматривается Государственной думой РФ.

Таким образом, финансовый контроль представляет собой один из видов государственного контроля и осуществляется на всех стадиях финансовой деятельности, то есть в процессе образования, распределения (перераспределения) и использования фондов денежных средств. Он направлен на проверку соблюдения финансового законодательства и целесообразности деятельности всех органов власти, учреждений и организаций, а объектом контроля является движение денежных средств. Поскольку в рыночной экономике процесс производства и распределения опосредствуется денежными отношениями, то финансовому контролю подвергаются все виды ресурсов (материальные, трудовые, природные и т.д.).

### Глава 3. Нормативно-правовое регулирование организации государственного финансового контроля

В системе законодательства и системе права каждого государства важное значение имеют акты и нормы, регулирующие отношения в области финансовой деятельности государства, юридических лиц и имущественных отношений граждан, в том числе в деле осуществления финансового контроля.

Лимская Декларация руководящих принципов контроля, принятая IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля в 1977 г., содержит положение, согласно которому организация контроля является обязательным элементом управления общественными финансами<sup>27</sup>, определив следующие принципы финансового контроля: законность, правильность, целесообразность, экономичность и эффективность финансовой деятельности.

В соответствии с этими принципами в России осуществляется совершенствование правового регулирования отношений, складывающихся при осуществлении контроля над соблюдением органами государственной власти, местного самоуправления, юридическими и физическими лицами финансового законодательства РФ, рациональным и эффективным использованием ими государственных и муниципальных финансовых и материальных ресурсов, а также правильностью постановки бухгалтерского учета и отчетности.

В Бюджетном послании Федеральному Собранию РФ «О бюджетной политике в 2013 - 2015 гг.» Президент РФ В.В. Путин отметил, что в России созданы все необходимые предпосылки для перехода на отвечающий общепризнанным принципам и международным стандартам уровень управления общественными финансами<sup>28</sup>.

Между тем в настоящее время в России действуют более двухсот актов федерального и регионального уровня, а также

<sup>27</sup> Лимская декларация руководящих принципов контроля (принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме (Республика Перу) в 1977 году) (текст декларации официально опубликован не был)//СПС Гарант.

<sup>28</sup> Бюджетное послание Президента РФ В.В. Путина от 28 июня 2012 г. «О бюджетной политике в 2013 - 2015 годах»//СПС Гарант.

актов органов местного самоуправления, регулирующих отношения в области финансового контроля. В Бюджетном кодексе РФ, в Налоговом кодексе РФ<sup>29</sup> имеются главы о финансовом контроле, также действуют Указ Президента РФ<sup>30</sup> «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в РФ», Указ Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>31</sup> и др.

В связи с проведением административной реформы постановлениями Правительства РФ утверждены положения о министерствах, и осуществление контроля возложено на федеральные службы и агентства. Отдельные нормы, регулирующие отношения в области финансового контроля, содержатся в различных актах федеральных органов исполнительной власти. Например, действуют Концепция системы планирования выездов налоговых проверок<sup>32</sup>, Приказ Минфина РФ от 4 сентября 2007 г. № 75н «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой финансово-бюджетного надзора государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением законодательства РФ при использовании средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности».

В субъектах Российской Федерации приняты многочисленные акты, регулирующие отношения в области финансового контроля, в том числе и специальные. По содержанию и объему они специфичны, вместе с тем, данные акты имеют различный характер, но их можно сформировать в однородные группы.

В первую группу следует выделить основные акты субъектов РФ. Во всех конституциях и уставах субъектов РФ содержатся общие нормы об органах, осуществляющих финансовый контроль.

<sup>29</sup> Налоговый кодекс РФ часть первая от 31 июля 1998 г. N 146-ФЗ и часть вторая от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ// СЗ РФ.1998. № 31. - Ст. 3824.

<sup>30</sup> Указ Президента РФ от 25 июля 1996 г. № 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации»// СЗ РФ.1996. № 31. - Ст. 3696.

<sup>31</sup> Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»// СЗ РФ.2004. № 11. - Ст. 945.

<sup>32</sup> Приказ Федеральной налоговой службы от 30 мая 2007 г. N ММ-3-06/333@ «Об утверждении Концепции системы планирования выездных налоговых проверок»// Финансовая газета. 2007. - № 25. - С. 6.

В частности, согласно Уставу г. Москвы<sup>33</sup>, принятому законом г. Москвы от 28 июня 1995 г., внешний аудит бюджета г. Москвы возложен на Контрольно-счетную палату г. Москвы. Предварительный, текущий и последующий контроль за исполнением бюджета г. Москвы осуществляют органы государственной власти г. Москвы.

Взаимоотношения органов государственной власти г. Москвы и органов местного самоуправления регулируются посредством принятия законов г. Москвы и иных правовых актов г. Москвы, а также заключения соглашений и договоров между органами исполнительной власти г. Москвы и органами местного самоуправления. В целях обеспечения взаимодействия создаются совместные координационные, консультационные, совещательные и другие рабочие органы, действующие на постоянной или временной основе. Органы государственной власти г. Москвы обязаны оказывать органам местного самоуправления содействие в осуществлении их полномочий.

Контроль за исполнением Устава и иных правовых актов г. Москвы возложен на Московскую городскую Думу, мэра Москвы и Правительство Москвы. Специализированный контроль осуществляют контрольные органы г. Москвы. Особо следует отметить конкретность норм этого закона. Так, утвержден порядок организации Московской городской Думы контроля за соблюдением и исполнением законов Москвы и постановлений Московской городской Думы, исполнением бюджета г. Москвы, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов г. Москвы, соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью г. Москвы.

Органы исполнительной власти г. Москвы, органы местного самоуправления, иные организации, должностные лица обязаны в месячный срок по обращению Московской городской Думы, депутата Московской городской Думы, депутатской комиссии, рабочей группы или фракции Московской городской Думы предоставлять запрашиваемую информацию по вопросам, относящимся к ведению Московской городской Думы, а в случае указания на нарушение законодательства незамедлительно принимать меры для устранения нарушения и привлече-

<sup>33</sup> Устав города Москвы (утв. Московской городской Думой 28 июня 1995 г.)//СПС Гарант.

ния виновных к ответственности.

Конституцией Республики Карелия<sup>34</sup>, определены лишь общие нормы об осуществлении контроля за соблюдением и исполнением законов Республики Карелия, исполнением бюджета Республики Карелия, исполнением бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов Республики Карелия, соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью Республики Карелия.

Ко второй группе относятся законы о бюджетном устройстве и бюджетном процессе, принятые в основном во всех субъектах РФ, и в которых выделены статьи или главы о финансовом контроле, в частности, в Законе Сахалинской области «О бюджетном процессе в Сахалинской области» от 18 июля 2000 г. имеются общие положения о финансовом контроле, осуществляемом органами исполнительной власти области. Аналогичные нормы содержатся в Законе Алтайского края «О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и финансовом контроле в Алтайском крае» от 11 ноября 2005 г. № 199<sup>35</sup>.

Третью группу актов составляют законы о счетных палатах законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. Это важные нормативные акты, регулирующие отношения в области финансового контроля. Названная группа актов более конкретна и разнообразна, что отражается в названиях счетных палат субъектов РФ.

В Законе Приморского края «О Контрольно-счетной палате Законодательного Собрания Приморского края» от 13 апреля 2000 г. № 67-кз содержатся нормы, устанавливающие контроль за исполнением краевого бюджета, за внебюджетными фондами, кредитными ресурсами и заемными средствами, а также в гл. «Полномочия Контрольно-счетной палаты» определяется порядок проведения проверок обследования финансово-хозяйственной деятельности в органах государственной власти и местного самоуправления.

Закон Ставропольского края от 27 июля 2006 г. № 67-кз «О Счетной палате Ставропольского края» определил основ-

<sup>34</sup> Конституция Республики Карелия, принята 12.02.2001 г.//СЗ РК. 2001. № 2. - Ст. 106.

<sup>35</sup> Конюхова Т.В., Гармаева М.А., Горева А.В. Правовое обеспечение финансового контроля в Российской Федерации// Право и экономика. - 2010. № 4. - С. 32.

ные задачи Счетной палаты в ст. «Основные направления деятельности Счетной палаты», конкретизировал порядок осуществления финансового контроля за исполнением областного бюджета, в других статьях - порядок проведения ревизий и проверок, порядок финансового контроля за исполнением бюджета Ставропольского края, за использованием кредитных ресурсов, заемных средств и урегулировал взаимодействие Счетной палаты с органами государственной власти РФ, ее контрольными органами, с Министерством финансов Ставропольского края, а также определил международные связи Счетной палаты.

Четвертую, малочисленную группу, составят специальные акты о финансовом контроле. Такие акты приняты лишь в отдельных субъектах РФ.

Например, Закон Республики Саха (Якутия) от 22 марта 2006 г. «О государственном финансовом контроле в Республике Саха (Якутия)» установил, что государственный финансовый контроль включает в себя контроль (предварительный, текущий и последующий) за бюджетными и внебюджетными финансовыми средствами Республики Саха (Якутия), использованием кредитных ресурсов, состоянием государственного долга Республики, государственных резервов, финансовой эффективностью использования государственной собственности и обращением государственных финансовых средств этой Республики в кредитно-финансовых организациях.

При решении вопроса об оказании финансовой помощи муниципальным образованиям органы государственной власти Республики Саха (Якутия) вправе осуществить проверку обоснованности предоставления финансовой помощи, а после принятия положительного решения проверить достаточность мер по увеличению доходов местных бюджетов, соблюдению законодательства Российской Федерации и Республики Саха (Якутия) по расходованию средств местных бюджетов, включая их целевое использование.

В целях обеспечения государственного финансового контроля хозяйствующие субъекты, получающие в той или иной форме государственные (муниципальные) финансовые и материальные ресурсы Республики Саха (Якутия), ведут их обособленный учет.

С целью сбора, регистрации и обобщения информации о материальных и финансовых ресурсах в Республике Карелия принят Закон Республики Карелия от 11 мая 2004 г. № 770-ЗРК «О едином балансе активов и пассивов Республики Карелия», определивший понятия активов и пассивов, их единого баланса и чистого резерва, принципов структуры, а также порядок составления баланса активов и пассивов. Информация подлежит ежегодному официальному опубликованию, что позволяет осуществлять контроль за финансовым состоянием Республики Карелия и обеспечивать осведомленность населения.

Пятую группу составляют акты исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. Кроме того, необходимо отметить, что органы местного самоуправления также принимают многочисленные нормативные акты, в том числе о финансовом контроле. Эти акты должны соответствовать федеральному законодательству и законодательству соответствующих субъектов РФ.

Таким образом, обобщая изложенное в данной главе отметим, что финансовый контроль - это контроль за законностью и целесообразностью действий в области образования, распределения и использования денежных фондов государства и субъектов местного самоуправления в целях эффективного социально-экономического развития страны и отдельных регионов.

Финансовый контроль является важнейшим средством обеспечения законности в финансовой и хозяйственной деятельности государства. Финансовый контроль является одним из важнейших звеньев финансовой системы. Он обеспечивает правильность, своевременность и полноту формирования доходов; обоснованность и точность осуществления расходов. Эффективность финансового контроля обязательное условие успешного проведения экономической и социальной политики, четкого функционирования управленческого аппарата.

Методами финансового контроля являются: ревизии, наблюдения, обследования, проверки. Ревизия основной метод финансового контроля. Она состоит в проверке первичных документов, на основе которых проводились финансовые и прочие операции, а также на проверке данных бухгалтерского и складского учета. В ходе ревизии проводятся инвентаризации. Ревизии могут быть фронтальными, т. е. комплексными,

и выборочными. По результатам ревизии подписывается акт, в котором излагаются результаты ревизии. На основе акта ревизии принимаются меры по устранению выявленных нарушений. Деятельность органов финансового контроля в РФ осуществляется в соответствии с установленными нормами права, основными источниками которого являются: Конституция РФ, Гражданский кодекс РФ, Бюджетный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, федеральные законы и законы субъектов РФ, законодательные акты органов местного самоуправления, подзаконные нормативные правовые акты.

Таким образом, следует признать, что действенный государственный финансовый контроль позволяет своевременно вскрывать и не только обна-руживать, но и устранять различного рода негативные явления и их тенденции в управлении экономикой и финансами, объяснять глубинные причины, их порождающие, подспудные (т.е. скрытые, неявные) тенденции, вырабатывать меры, их предотвращающие, что в конечном итоге и определяет ход экономического и социального развития общества и государства. Однако размытость действующего законодательства, не дающего четкого понятия «государственный финансовый контроль», а также целостного перечня его объектов, форм, видов и методов реализации препятствует построению эффективной системы государственного финансового контроля.

## РАЗДЕЛ II. АНАЛИЗ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ РФ

### Глава 4. Органы контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере государства

Согласно Бюджетному кодексу РФ бюджетно-финансовый контроль в России осуществляют:

- законодательные (представительные) органы, представительные органы местного самоуправления, которые имеют право на создание собственных контрольных органов (Счетная палата РФ, контрольно-счетные палаты, иные органы законодательных (представительных) органов субъектов РФ и органов местного самоуправления);

- органы исполнительной власти, органы местного самоуправления - Министерство финансов РФ, подведомственные ему федеральные службы, финансовые органы и органы финансового контроля субъектов РФ и муниципальных образований, главные распорядители бюджетных средств.

Структурно система органов, осуществляющих финансовый контроль, может быть представлена в виде президентского контроля, парламентский контроля и финансового контроля органов исполнительной власти.

На основании ст. 80 Конституции РФ<sup>36</sup> Президент РФ определяет основные направления внутренней и внешней политики РФ, в т.ч., социально-экономической, бюджетно-финансовой, кредитно-денежной, налоговой и т.д. Он соответственно, формулирует приоритеты и задачи государственного финансового контроля в РФ. Контроль над надлежащим исполнением указов и распоряжений Президента РФ, затрагивающих вопросы государственных финансов, осуществляют органы, уполномоченные Президентом РФ в соответствии с законодательством РФ. Непосредственный контроль над исполнением указов и распоряжений Президента РФ, включая финансовую сферу, осуществляет специально образованная в Администрации Президента РФ структура - Контрольное управление Президента РФ.

<sup>36</sup> Конституция РФ от 12.12.1993 г. // Российская газета, № 237, 25.12.1993 г.

Указом Президента РФ от 8 июня 2004 г. № 729 «Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента РФ»<sup>37</sup> определены задачи, функции и права Контрольного управления, порядок взаимодействия Управления с законодательными и исполнительными органами власти в центре и на местах. Парламентский контроль осуществляется представительными (законодательными) органами РФ и субъектов РФ в пределах их компетенции, установленной Конституцией РФ и Конституциями и Уставами субъектов РФ. Организация парламентского контроля регулируется регламентами указанных органов власти.

В обеих палатах Федерального Собрания имеются специальные бюджетные комитеты (в Государственной думе РФ – Комитет по бюджету, налогам, банкам и финансам, в Совете Федерации – Комитет по бюджету, финансовому, валютному и кредитному регулированию) и комиссии, в функции которых входят проверка правильности и полноты, предусмотренных в проекте бюджета государственных доходов и расходов, его рассмотрение и утверждение, а также контроль за рациональным и целевым использованием государственных средств. Парламент может осуществлять выборочную проверку через специальные отраслевые комитеты и комиссии, через деятельность отдельных звеньев финансовой системы: министерств, ведомств и государственных комитетов. По депутатскому запросу Парламент вправе получить информацию о нарушениях и недостатках, допущенных при формировании и расходовании государственных средств. Кроме того, Парламент регулярно получает данные о состоянии государственных финансов через специально созданный Советом Федерации и Государственной думой РФ контрольный орган – Счетную палату РФ. Аналогичные счетные и контрольно-счетные палаты создаются на уровне регионов РФ.

Контроль законодательных органов предусматривает их право на:

а) получение от органов исполнительной власти, местных администраций муниципальных образований необходимых материалов при утверждении бюджета;

<sup>37</sup> Указ Президента РФ от 8 июня 2004 г. № 729 «Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента РФ» // СПС Гарант.

б) получение от финансовых органов оперативной информации об исполнении соответствующих бюджетов;

в) утверждение (не утверждение) отчета об исполнении соответствующего бюджета;

г) создание собственных контрольных органов.

Заложенная в 1995 году система государственного финансового контроля в России, создала условия для функционирования независимого государственного финансового контроля в лице Счетной палаты РФ, а также для формирования органов независимого государственного контроля в субъектах РФ – контрольно-счетных палат, других контрольно-ревизионных органов, ставящих своей задачей контроль использования финансовых ресурсов на всех уровнях государственного управления и по многочисленным его направлениям (Приложение 3).

Счетная палата РФ является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, который образуется палатами Федерального Собрания – парламента Российской Федерации (Советом Федерации и Государственной думой РФ) и подотчетен им. Система государственного финансового контроля схематично представлена в Приложении 4.

В соответствии с Конституцией РФ и Федеральным законом «О Счетной палате РФ»<sup>38</sup> Счетная палата РФ обязана осуществлять контроль за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению, определение эффективности расходов государственных средств и использования федеральной собственности, проводить финансовую экспертизу проектов федеральных законов, а также нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, или влияющих на формирование и исполнение федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов (Приложение 4).

В процессе реализации возложенных на нее задач Счетная палата осуществляет контрольно-ревизионную, экспертно-аналитическую, информационную и иные виды деятельности,

<sup>38</sup> Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате РФ» // СПС Гарант.

обеспечивает единую систему контроля за исполнением федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов (рис. 1).



Рисунок 1. Контрольные полномочия Счетной палаты<sup>39</sup>

Счетная палата проводит экспертизу и дает заключение по проекту федерального бюджета, обоснованности его доходных и расходных статей, размеров государственного внутреннего и внешнего долга и дефицита федерального бюджета. Кроме того, согласно Закону она наделена и иными экспертными полномочиями, включая: определение эффективности и целесообразности расходования государственных средств и использования федеральной собственности; представление заключений по проблемам бюджетно-финансовой политики и совершенствования бюджетного процесса, а также бюджетного законодательства в целом; оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов федеральных внебюджетных фондов, проведение экспертизы проектов федеральных законов и нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, влияющих на формирование и исполнение федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов, а также проектов международных договоров Российской Федерации, влекущих правовые последствия для федерального бюджета.

<sup>39</sup> Официальный сайт Счетной палаты РФ // Режим доступа: <http://www.ach.gov.ru/>.

Таким образом, Счетная палата РФ наделена широким кругом полномочий не только в области собственно контрольно-ревизионной, но и в сфере экспертно-аналитической деятельности.

В 2011 году Счетная палата РФ одновременно осуществляла контроль федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов: на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов (на стадии формирования), на 2011 год (текущее исполнение) и за 2010 год (исполнение за отчетный финансовый год) (Приложение 6).

Комплекс контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, осуществляемых в рамках предварительного, оперативного и последующего контроля, составляет единую систему контроля Счетной палаты РФ за формированием и исполнением федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов. Он существенно дополняется тематическими проверками, экспертно-аналитическими мероприятиями, проводимыми в соответствии с планом работы Счетной палаты РФ, по поручениям палат Федерального Собрания, обращениям членов Совета Федерации и депутатов Государственной думы РФ.

Государственный финансовый контроль со стороны исполнительной власти на федеральном уровне в стране осуществляет Правительство РФ. В пределах полномочий, определенных Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом «О Правительстве РФ»<sup>40</sup>, Правительство РФ контролирует составление и исполнение федерального бюджета, реализацию единой финансовой, кредитной и денежной политики, осуществляет валютный и таможенный контроль.

Функциями государственного финансового контроля по линии органов исполнительной власти РФ наделен ряд организаций. В их числе Министерство финансов РФ и службы, находящиеся в его ведении: Федеральная налоговая служба; Федеральная служба страхового надзора; Федеральная служба финансово-бюджетного надзора; Федеральное казначейство.

Безусловно, особое место среди этих органов исполнительной власти занимает Министерство финансов РФ, на которое,

<sup>40</sup> Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве РФ» // СЗ РФ. 1997. № 51. - Ст. 5712.

возложены функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере бюджетной, налоговой, страховой, валютной, банковской деятельности, государственного долга, аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности. Министерство финансов РФ не только разрабатывает финансовую политику страны, но и контролирует ее осуществление. Прежде всего, это финансовый контроль в процессе разработки федерального бюджета, контроль поступления и расходования бюджетных средств и средств федеральных внебюджетных фондов, участие в проведении валютного контроля, контроля, контроль над направлением и использованием государственных инвестиций.

На Министерство финансов РФ возложены широкие полномочия по ведению контрольной деятельности в процессе формирования проекта федерального бюджета, смет доходов и расходов главных распорядителей средств федерального бюджета, аккумуляции доходов в федеральный бюджет и организации финансирования его расходов. Этот орган также организует контрольные мероприятия по проверке организаций различных форм собственности, являющихся получателями средств федерального бюджета в виде бюджетных инвестиций, бюджетных кредитов и так далее.

Подобно Министерству финансов РФ соответствующие полномочия осуществляют финансовые органы субъектов РФ и финансовые службы органов местного самоуправления в отношении своих бюджетов.

Минфин России в соответствии с Федеральным законом «О драгоценных металлах и драгоценных камнях»<sup>41</sup> осуществляет организацию государственного контроля над качеством сортировки и оценки драгоценных камней и федерального пробирного золота.

В области государственного финансового контроля Минфин России через находящийся в его структуре Департамент регулирования государственного финансового контроля, аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и отчетности.

Федеральная налоговая служба является федеральным органом исполнительной власти. Постановлением Правительства

<sup>41</sup> Федеральный закон от 26 марта 1998 г. № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» // СПС Гарант.

РФ от 30.09.2004 г. № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе»<sup>42</sup>.

Федеральная налоговая служба осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы: управления ФНС России по субъектам РФ, межрегиональные налоговые инспекции, межрайонные налоговые инспекции, налоговые инспекции по районам, районам в городах, городам без районного деления, составляющих единую централизованную систему налоговых органов.

Федеральная служба по финансовым рынкам является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков (за исключением банковской и аудиторской деятельности), в том числе по контролю и надзору в сфере страховой деятельности, кредитной кооперации и микрофинансовой деятельности, деятельности товарных бирж, биржевых посредников и биржевых брокеров, обеспечению государственного контроля за соблюдением требований законодательства Российской Федерации о противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком.

ФСФР России создана в соответствии с Указом Президента РФ от 09.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и действует на основании Положения о Федеральной службе по финансовым рынкам, утвержденного постановлением Правительства РФ от 29.08.2011 г. № 717, и постановления Правительства РФ от 26.04.2011 г. № 326 «О некоторых вопросах деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере финансовых рынков»<sup>43</sup>.

Руководство Федеральной службой по финансовым рынкам осуществляет Правительство РФ. Миссия ФСФР России заключается в превращении российского финансового рынка в конкурентоспособный самостоятельный финансовый центр, являющийся одним из главных механизмов финансирования корпоративного сектора и одновременно эффективным меха-

<sup>42</sup> Постановление Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе» // СПС Гарант.

<sup>43</sup> Постановление Правительства РФ от 29 августа 2011 г. № 717 «О некоторых вопросах государственного регулирования в сфере финансового рынка РФ» // СЗ РФ. 2011. № 36. - Ст. 5148.

низмом инвестирования частных накоплений, включая пенсионные накопления и резервы.

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор) создана в 2004 г.<sup>44</sup>

Росфиннадзор непосредственно или через свои территориальные органы осуществляет последующий финансовый контроль за использованием средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов, включая использование предоставляемых из указанных бюджетов субвенций, межбюджетных и иных субсидий, бюджетных кредитов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности, путем проведения ревизий и проверок.

Росфиннадзор также проводит мероприятия по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений законодательства РФ в финансово-бюджетной сфере, осуществлению надзора за исполнением законодательства РФ о финансово-бюджетном контроле и надзоре органами финансового контроля федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, по формированию и ведению единой информационной системы контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере<sup>45</sup>.

Для реализации стоящих перед Росфиннадзором задач в его ведение переданы контрольно-ревизионные органы, территориальные органы по валютному контролю Минфина России.

Контрольные действия Росфиннадзор проводит в отношении: организаций, получающих средства федерального бюджета, средства государственных внебюджетных фондов; организаций, использующих материальные ценности, находящиеся в федеральной собственности; организаций - получателей финансовой помощи из федерального бюджета, гарантий Правительства РФ, бюджетных кредитов, бюджетных ссуд и бюджетных инвестиций; организаций любых форм собственности, получивших от проверяемой организации денежные средства, материальные ценности и документы, в форме сличения запи-

<sup>44</sup> Положение о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора (утв. постановлением Правительства РФ от 15 июня 2004 г. № 278) // СПС Гарант.

<sup>45</sup> Родионова В. М., Шлейников В. И. Финансовый контроль: Учебник. - М.: ИД ФБК-ПРЕСС, 2009. - С. 32.

сей, документов и данных с соответствующими записями, документами и данными проверяемой организации.

В 2011 году Росфиннадзором и его территориальными органами проведено 16021 ревизий и проверок в финансово-бюджетной сфере. Сведения о структуре проведенных контрольных и надзорных мероприятий представлены в Таблице 1.

Таблица 1.

#### Структура проведенных контрольных и надзорных мероприятий<sup>46</sup>

Показатели, характеризующие число проведенных контрольных и надзорных мероприятий	2011 год	
	ед.	структура, %
Общее количество проведенных контрольных и надзорных мероприятий, в т.ч.:	16021	100
в соответствии с Планом деятельности Росфиннадзора (в т.ч. по централизованным заданиям - I раздел планов контрольной работы территориальных управлений Росфиннадзора)	10380	64,79
по инициативе территориальных управлений Росфиннадзора (II раздел планов контрольной работы территориальных управлений Росфиннадзора)	5115	31,93
по обращениям, из них:	526	3,28
по обращениям органов прокуратуры и иных правоохранительных органов	346	2,16
по обращениям аппарата полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах	39	0,24
по прочим обращениям	141	0,88

Контрольными и надзорными мероприятиями, проведенными Росфиннадзором и его территориальными органами в 2011 году, проверено распределение и использование 3 928 146,71 млн. рублей, в том числе средств федерального бюджета в объеме 1 831 169,14 млн. рублей.

Процентное соотношение объема средств федерального бюджета, использование и распределение которых проверено, к общей сумме расходов федерального бюджета (без учета обслуживания государственного долга и межбюджетных трансфертов из федерального бюджета) составило 31 %.

<sup>46</sup> Официальный сайт Федеральной службы финансово-бюджетного надзора// режим доступа <http://www.rosfinnadzor.ru/>

Сведения об объеме и видах средств, распределение и использование которых проверено, приведены в Приложении 7.

Сведения о структуре выявленных нарушений законодательства Российской Федерации в финансово-бюджетной сфере (по видам средств) представлены в Приложении 8.

В 2011 году Федеральной службой финансово-бюджетного надзора и его территориальными органами выявлены нарушения законодательства в финансово-бюджетной сфере при использовании 522 228,96 млн. рублей, в т.ч. средств федерального бюджета - 371 999,62 млн. рублей (из них нарушений порядка учета федерального имущества и ведения реестра федерального имущества в объеме 50 158,38 млн. рублей).

Указом Президента РФ от 08.12.1992 г. № 1556 «О Федеральном казначействе»<sup>47</sup> была образована единая централизованная система органов Федерального казначейства, включающая Главное управление Федерального казначейства Министерства финансов РФ и территориальные органы. В целях обеспечения эффективного бюджетного контроля органам Федерального казначейства были предоставлены необходимые права.

Федеральное казначейство, создано в соответствии с указом Президента РФ от 08.12.1992 г. № 1556 «О Федеральном казначействе» в целях проведения государственной бюджетной политики, эффективного управления доходами и расходами в процессе исполнения федерального бюджета, повышения оперативности в финансировании государственных программ, усиления контроля за поступлением, целевым и экономным использованием государственных средств. Федеральное казначейство является федеральным органом исполнительной власти (федеральной службой), осуществляющим в соответствии с законодательством РФ правоприменительные функции по обеспечению исполнения федерального бюджета, кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы РФ, предварительному и текущему контролю за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета.

<sup>47</sup> Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703 «О Федеральном казначействе» // СПС Гарант.

Свои полномочия Федеральное казначейство реализует как непосредственно, так и через свои территориальные органы.

Главные распорядители бюджетных средств осуществляют финансовый контроль за подведомственными распорядителями и получателями бюджетных средств и обеспечивают правомерное, целевое и эффективное использование средств, полученных из федерального бюджета, а также средств, полученных из внебюджетных источников. Их деятельность по организации предварительного, текущего и последующего контроля регламентируется ведомственными актами, в соответствии с которыми главные распорядители вправе проводить ревизии и проверки подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств.

Порядок и полномочия органов государственного и муниципального финансового контроля определяются Конституцией РФ, Бюджетным кодексом РФ, Федеральным законом «О Счетной палате РФ», законами субъектов РФ о контрольных органах, правовыми актами представительных органов местного самоуправления, а также нормативными правовыми актами органов исполнительной власти относительно органов государственного или муниципального финансового контроля соответствующих органов исполнительной власти.

Система контрольных и финансовых органов в субъектах РФ, как правило, копирует соответствующую систему на федеральном уровне. Что же касается органов местного самоуправления, то в силу их многочисленности и специфики, когда структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

Кроме названных выше государственных структур контрольными функциями в финансово-бюджетной сфере наделены Центральный банк РФ, Федеральная антимонопольная служба, органы валютного контроля, таможенные и правоохранительные органы (прокуратура, МВД России, ФСБ), другие органы, ответственные за контроль поступления и расходования средств федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов.

Федеральным законом от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке РФ (Банке России)»<sup>48</sup> Положениями: от 3

<sup>48</sup> Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке РФ (Банке России)» // СПС Гарант.

октября 2002 г. № 2-п «О безналичных расчетах в РФ», от 5 января 1998 г. № 14-п «О правилах организации наличного денежного обращения на территории РФ»: определен перечень функций, подлежащих исполнению Центральным банком РФ, в т.ч. по контролю и надзору в денежно-кредитной сфере; поручено Центральному банку РФ обслуживание счетов бюджетов всех уровней бюджетной системы; установлен порядок ведения на территории РФ безналичных расчетов; введены нормы по использованию наличных денежных средств всеми организациями на территории России, независимо от их форм собственности.

Заложенная в 1995 году система государственного финансового контроля в России создала условия для функционирования независимого государственного финансового контроля в лице Счетной палаты РФ, а также для формирования органов независимого государственного контроля в субъектах Российской Федерации - контрольно-счетных палат, других контрольно-ревизионных органов, ставящих своей задачей контроль использования финансовых ресурсов на всех уровнях государственного управления и по многочисленным его направлениям<sup>49</sup>. Таким образом, институт региональных контрольно-счетных органов для России в настоящее время является все еще достаточно новым. Во многих субъектах РФ данные органы внешнего финансово-бюджетного контроля стали появляться только с середины девяностых годов прошлого века, а в большей части регионов уже после двухтысячного года.

К концу 2000 года в субъектах Российской Федерации были образованы и работали 67 контрольно-счетных органов, 32 из которых были созданы в составе законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации и 35 являлись самостоятельными контрольно-счетными органами<sup>50</sup>. В декабре 2000 года на первом Всероссийском совещании руководителей контрольно-счетных органов Российской Федерации была создана Ассоциация контрольно-счетных

органов Российской Федерации (АКСОР). Основные задачи АКСОР - содействие в разработке и внедрении унифицированной системы контроля за формированием и исполнением бюджетов различных уровней, выработке единых стандартов и методик контрольно-ревизионной и экспертно-аналитической деятельности, обмен опытом и повышение профессиональной подготовки специалистов. Счетная палата РФ оказывает контрольно-счетным органам субъектов РФ на основе соглашений необходимую правовую, консультационную и методическую помощь.

Одни из них контроль осуществляют систематически на плановой основе, другие - периодически, при выявлении отклонений от финансового законодательства. Скоординированное взаимодействие органов государственного финансового контроля на всех стадиях бюджетного процесса может быть эффективным фактором повышения качества контроля над использованием государственных средств.

Таким образом, в России ГФК осуществляется в установленном порядке (тем или иным образом) всеми органами государственной власти и управления в соответствии с их компетенцией. Но основная роль при этом все же отведена регламентированной законодательством деятельности специальных государственных контрольных органов. Такие органы целесообразно разграничивать в соответствии с их компетенцией.

<sup>49</sup> Садовская Т.Д., Янова О.А. Правовые основы организации деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ // Вестник Тюменского государственного университета. - 2009. - № 2. - С. 17.

<sup>50</sup> Алехин А.Е. Контрольно-счетные палаты субъектов РФ: сравнительно-правовой анализ: автореф. дис.... канд. юрид. наук: КГУ. Казань, 2007. - С. 13.

## Глава 5. Механизм осуществления государственного финансового контроля в России

Счетная палата РФ является единственным конституционным контрольным органом, внешним по отношению к исполнительной власти, который от имени общества осуществляет контроль за деятельностью власти в сфере распоряжения государственными финансами и имуществом, относящимся к ведению РФ.

В 2011 году Счетная палата РФ провела 501 контрольное и экспертно-аналитическое мероприятие, из них 370 контрольных мероприятий и 131 экспертно-аналитическое мероприятие, которыми было охвачено 1150 объектов в 83 субъектах РФ (рис. 2). В т.ч. проведены контрольные мероприятия по поручениям: Президента РФ - 5; палат Федерального Собрания, обращениям членов Совета Федерации, депутатов Государственной думы РФ - 27. При проведении контрольных мероприятий учитывалась информация, предоставленная в обращениях граждан.



Рисунок 2. Показатели работы Коллегии Счетной палаты РФ<sup>51</sup>

О результатах контрольных и экспертно - аналитических мероприятий Счетная палата РФ информировала палаты Федерального Собрания, доводила их до сведения руководителей со-

<sup>51</sup> Официальный сайт Счетной палаты РФ // Режим доступа: <http://www.ach.gov.ru/>.

ответствующих органов государственной власти, предприятий, учреждений, организаций (рис. 3).

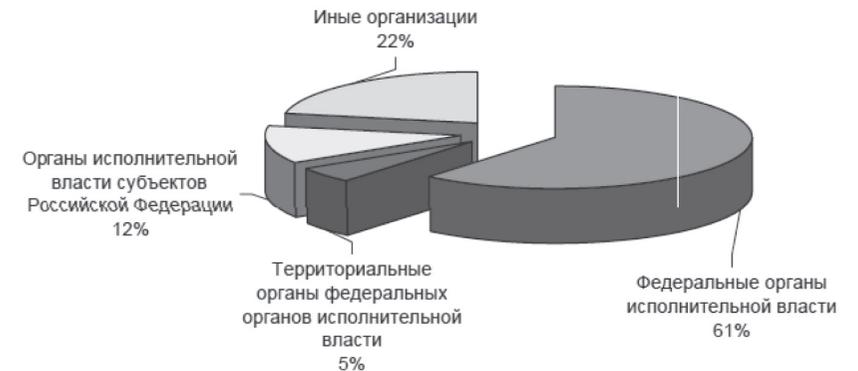
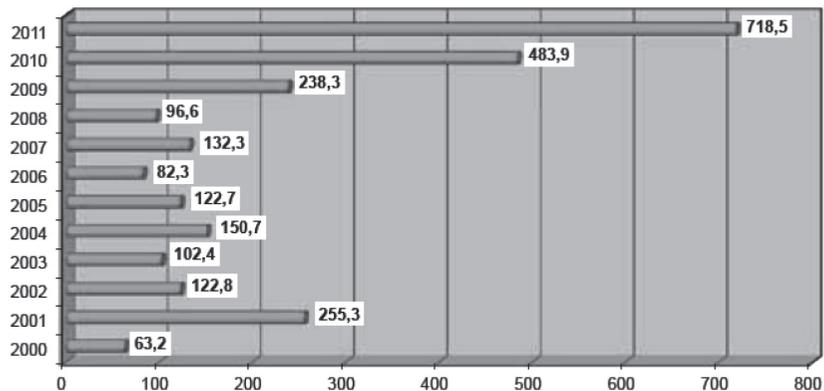


Рисунок 3. Представления Счетной палаты РФ, подготовленные в 2011 году в соответствующие органы

По итогам проведенных контрольных мероприятий Правительству РФ, Минфину России, главным распорядителям средств федерального бюджета, иным участникам бюджетного процесса направлено 333 представления Счетной палаты и 371 информационное письмо. Президенту РФ направлено 19 информационных писем. Правительству РФ направлено 100 информационных писем (Приложение 9).

В 2011 году нарушения в финансово-бюджетной сфере Российской Федерации выявлены на сумму 718,5 млрд. рублей. Наибольшая доля выявленных нарушений приходится на неисполнение требований Бюджетного кодекса РФ (356,3 млрд. рублей). Установлены нарушения законодательства о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд на сумму 238,5 млрд. рублей. Нарушения в сфере казны и оборота федерального имущества составили 15,6 млрд. рублей, нарушения законодательства о бухгалтерском учете и финансовой отчетности - 65,5 млрд. рублей и другие. Объем нецелевого использования бюджетных средств составил 1 181,4 млн. рублей. Неэффективное использование бюджетных средств составило 511,4 млрд. рублей (рис. 4).

Выявленные нарушения законодательства в финансово-бюджетной сфере в 2000–2011 годах, млрд. рублей

Рисунок 4. Динамика объемов финансовых нарушений выявленных Счетной палатой РФ в 2000 - 2011 годах<sup>52</sup>

В 2011 году в Генеральную прокуратуру РФ, другие правоохранительные органы было направлено 176 материалов по результатам проведенных контрольных мероприятий, в том числе в органы прокуратуры - 63, Следственный комитет РФ - 31, МВД России - 40, ФСБ России - 42 материала. По материалам Счетной палаты РФ возбуждено 72 уголовных дела, 4 материала приобщены к уголовным делам. Кроме того, возбуждено 23 дела об административных правонарушениях (рис. 5).

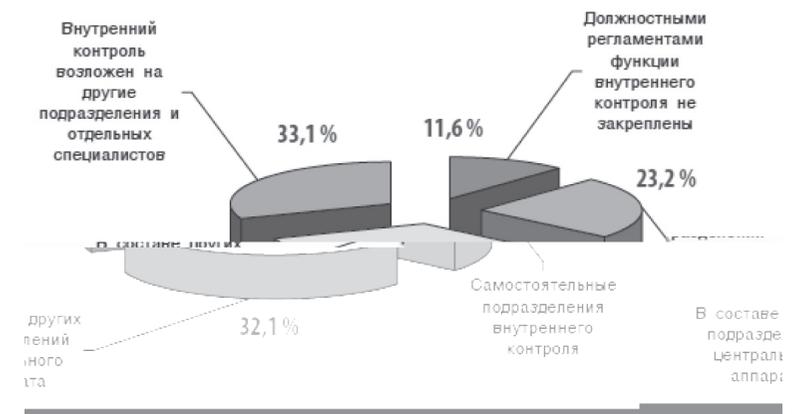
Контроль организации государственного внутреннего финансового контроля показал, что главными распорядителями средств федерального бюджета не в полной мере выполняются требования Бюджетного кодекса РФ в части обеспечения контроля за использованием бюджетных средств подведомственными учреждениями и организациями. В 2011 году отдельными главными распорядителями не было завершено формирование структурных подразделений, обеспечивающих внутренний финансовый контроль.

<sup>52</sup> Официальный сайт Счетной палаты РФ // Режим доступа: <http://www.ach.gov.ru/>.

Реагирование правоохранительных органов в 2000–2011 годах

Рисунок 5. Реагирование правоохранительных органов на материалы по результатам проведенных контрольных мероприятий Счетной палатой РФ<sup>53</sup>

Самостоятельные структурные подразделения внутреннего финансового контроля созданы в 26 из 112 главных администраторов средств федерального бюджета, что составляет 23,2 % их общего количества.

Рисунок 6. Наличие структурных подразделений внутреннего финансового контроля в главных администраторах средств федерального бюджета<sup>54</sup><sup>53</sup> Официальный сайт Счетной палаты РФ // Режим доступа: <http://www.ach.gov.ru/>.<sup>54</sup> Официальный сайт Счетной палаты РФ // Режим доступа: <http://www.ach.gov.ru/>.

У 55-ти главных администраторов средств федерального бюджета (49,1 % от общего количества) отсутствовали утвержденные ведомственные стандарты и методики проведения финансового контроля.

Анализ географии контрольных мероприятий, проведенных Счетной палатой РФ позволяет выявить, что больше всего (а именно 62 %) мероприятий проводилось в Центральном федеральном округе, на втором месте - находится Южный федеральный округ (9,2 %), Северо-Западный федеральный округ - 8,3 %. В Уральском федеральном округе доля проверок составила 4,5 %. В настоящее время контрольная функция Счетной палаты РФ продолжает оставаться приоритетной. Так, например, только в 2010 году Счетной палатой РФ было проведено 513 контрольных мероприятий на территориях 81 субъекта Федерации, многие из них совместно с контрольно-счетными органами субъектов РФ. Наибольшее количество контрольных мероприятий проведено в Центральном федеральном округе (без г. Москвы) (12,1 %), Северо-Западном федеральном округе (9,3 %) и Южном федеральном округе (7,6 %). В г. Москве проведено 53,1 % общего числа контрольных мероприятий, что обусловлено как спецификой последующего контроля в соответствии с действующим законодательством по проверке исполнения федерального бюджета, так и отсутствием в федеральных округах представительств Счетной палаты РФ.

Основные показатели, характеризующие работу Счетной палаты РФ в 2011 году, приведены в таблице 2.

Всего за 2000 - 2011 годы Счетная палата РФ провела 6029 контрольных мероприятий (в 2000 году - 405, в 2010 году - 501, в 2011 году - 501).

В ходе контрольных мероприятий выявлено нарушений законодательства в финансово-бюджетной сфере на сумму 2568,5 млрд. рублей (в 2000 году - 63,2 млрд. рублей, в 2010 году - 483,9 млрд. рублей, в 2011 году - 718, 5 млрд. рублей).

По результатам контрольных мероприятий в 2000 - 2011 годах Счетной палатой РФ было направлено органам государственной власти, предприятиям и организациям 4498 представлений и предписаний. По выявленным фактам нарушения законодательства 1214 материалов были направлены в Генеральную прокуратуру РФ и иные правоохранительные органы, возбуждено более 1170 уголовных дел.

Таблица 2.

## Показатели работы Счетной палаты РФ в 2011 году

Показатель	2011 год	2010 год	2009 год
Проведено контрольных и экспертно-аналитических мероприятий	501	501	502
Проведено контрольных мероприятий:	370	371	375
в т.ч. по поручениям и обращениям палат Федерального Собрания РФ, из них:	27	33	12
по поручениям Совета Федерации и обращениям членов Совета Федерации	17	20	6
по поручениям Государственной думы РФ и обращениям депутатов Государственной думы РФ	10	13	6
Проведено заседаний Коллегии Счетной палаты РФ	66	64	65
Количество возбужденных уголовных дел	72	41	41
Количество мер административного реагирования	765	352	341
Количество договоров, соглашений с контрольно-счетными органами субъектов РФ	83	83	83
Состав сотрудников Счетной палаты РФ по образованию (чел./%): высшее профессиональное среднее профессиональное	1144 / 97,9	1191 / 98,1	1173 / 97,4 15 / 1,3
Информационное присутствие Счетной палаты РФ: количество публикаций количество посещений WEB-сайта (тыс.) количество теле- и радиосюжетов	2200 500 1410	2400 400 1070	2100 432 905

В 2000-2011 годах было проведено 637 заседаний Коллегии Счетной палаты РФ. Рассмотрено 7926 вопросов.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ в 2011 году подготовлено 2 заключения Счетной палаты РФ на проекты федеральных законов «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» (доклады о состоянии поступлений доходов и средств от заимствований в федеральный бюджет).

Анализ основных характеристик и текстовых статей Федерального закона «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» (с изменениями) показал, что в 2011 году в указанный Федеральный закон 3 раза вносились изменения федеральными законами от 1 июня 2011 г. № 105-ФЗ, от 20 июля 2011 г. № 251-ФЗ и от 6 ноября 2011 г. № 302-ФЗ, при этом в июне и ноябре 2011 года были скорректированы основные характеристики федерального бюджета на 2011 год.

Основные характеристики федерального бюджета на 2011 год, утвержденные федеральными законами от 13 декабря 2010 г. № 357-ФЗ, от 1 июня 2011 г. № 105-ФЗ и от 6 ноября 2011 г. № 302-ФЗ, приведены в Приложении 10.

Отчеты о результатах всех контрольных мероприятий после утверждения Коллегией Счетной палаты РФ направляются в Совет Федерации и Государственную думу РФ. В обеих палатах Федерального Собрания созданы структуры по взаимодействию со Счетной палатой РФ: комиссия в Совете Федерации, подкомитет в Государственной думе РФ.

Центральным аппаратом ФНС России совместно с территориальными налоговыми органами в 2011 году были проведены:

- 4 плановые проверки юридических лиц, имеющих лицензию ФНС России на осуществление деятельности по изготовлению защищенной от подделок полиграфической продукции, в т.ч. бланков ценных бумаг; а также торговли указанной продукцией;
- 11 плановых проверок юридических лиц, имеющих лицензию ФНС России на осуществление деятельности по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах.

Указанные проверки были проведены в соответствии с утвержденным и размещенным на сайте Генеральной прокуратуры РФ Планом проведения плановых проверок на 2011 год.

При проведении проверок юридических лиц, имеющих лицензию ФНС России на осуществление деятельности по орга-

низации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах, были проверены 339 игорных заведений, в т.ч. обособленных подразделений юридических лиц - лицензиатов.

Внеплановые проверки лицензиатов не проводились ввиду отсутствия оснований для проведения внеплановых проверок. Для проведения проверок юридических лиц, имеющих лицензию ФНС России на осуществление деятельности по изготовлению защищенной от подделок полиграфической продукции, в том числе бланков ценных бумаг, а также торговли указанной продукцией, привлекались члены Экспертной комиссии по рассмотрению материалов, представленных для получения лицензий на осуществление деятельности по изготовлению защищенной от подделок полиграфической продукции, в том числе бланков ценных бумаг, а также торговли указанной продукцией (далее - Экспертная комиссия), в которую включены, в частности, представители МВД РФ, ФСБ РФ, ФНС РФ, Федеральной службы России по техническому и экспортному контролю, Министерства финансов РФ.

Кроме того, в 2011 году были проведены:

- 480 плановых проверок организаторов (операторов) лотерей;
- 98 внеплановые проверки организаторов (операторов) лотерей.

По результатам проведенных в 2011 году проверок юридических лиц, имеющих лицензию ФНС России на осуществление деятельности по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах, в случае выявления нарушений обязательных требований были приняты следующие меры:

- вынесено 14 предписаний об устранении выявленных нарушений с указанием срока их устранения;
- составлено 50 протоколов об административных правонарушениях;
- составлено 49 исковых заявлений в суд с требованиями о привлечении к административной ответственности;
- привлечены к административной ответственности 14 юридических лиц;
- взыскано штрафных санкций - 324 тыс. рублей.

По результатам проведенных в 2011 году проверок организаторов (операторов) лотерей были приняты следующие меры:

- вынесено 79 предписаний об устранении выявленных нарушений с указанием срока их устранения;
- составлено 257 протоколов об административных правонарушениях;
- составлено 47 исковых заявлений об отзыве разрешения на проведение лотереи (отзыве действия стимулирующей лотереи);
- отозвано 9 разрешений на проведение лотереи (действия стимулирующей лотереи);
- привлечены к административной ответственности 88 лиц;
- взыскано штрафных санкций - 1000,2 тыс. рублей.

Совместно с органами прокуратуры и правоохранительными органами налоговыми органами в течение 2011 года проводились контрольные мероприятия по выявлению незаконной деятельности по организации и проведению азартных игр под видом лотерей, а также деятельности по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах вне адресов, указанных в лицензиях, либо по агентским договорам, заключенным с лицензиатом. Так, было проведено:

- 405 проверок лотерейных клубов, в которых осуществлялась незаконная деятельность по проведению азартных игр, изъято 2682 единицы игрового оборудования, привлечено к административной ответственности 36 юридических лица, 2 индивидуальных предпринимателя, взыскано штрафных санкций на сумму 790,3 тыс. рублей.

- 206 проверок лиц, осуществляющих деятельность без лицензии, составлено 157 протоколов об административном правонарушении, привлечено к административной ответственности 50 лиц, взыскано штрафных санкций на сумму 101 тыс. рублей.

Основные усилия счетных палат субъектов РФ, в основном, сосредоточены на вопросах контроля за использованием средств бюджета субъектов РФ и бюджетов муниципальных образований субъектов РФ, соблюдения бюджетного законодательства, эффективности реализации целевых программ субъектов РФ (в т.ч. приоритетных национальных проектов в субъектах РФ). Так, например, в 2011 году Счетная палата Ямало-Ненец-

кого автономного округа осуществила 30 плановых и три внеплановых контрольных мероприятия. В ходе осуществления контрольных и экспертно-аналитических мероприятий было охвачено 104 объекта. Контрольные мероприятия были проведены в 12 исполнительных органах государственной власти автономного округа, 17 бюджетных учреждениях автономного округа, пяти администрациях городов и автономного округа, 16 иных органах исполнительной власти муниципальных образований автономного округа, шести муниципальных учреждениях, одном открытом акционерном обществе, трех некоммерческих организациях. Проверено и проанализировано использование средств бюджета автономного округа в размере 30 018 228,6 тыс. рублей. Выявлены нарушения в использовании 439 780,3 тыс. рублей, в том числе установлено неэффективное использование - 401 144,9 тыс. рублей, необоснованное использование - 22178,0 тыс. рублей, незаконное использование - 3 990,8 тыс. рублей, неправомерное использование - 12 466,6 тыс. рублей. В ходе контрольных мероприятий были проверены и проанализированы расходы местных бюджетов в объеме 8 908 680,4 тыс. рублей. Выявлены нарушения в использовании бюджетных средств на сумму 1 375 231,4 тыс. рублей, в том числе установлено неэффективное использование средств - 1 361 552,5 тыс. рублей, необоснованное использование - 256,5 тыс. рублей, нецелевое использование - 1 902,3 тыс. рублей, неправомерное использование - 11 520,1 тыс. рублей.

В Ханты-Мансийском автономном округе - Югре в 2010 году Счетной палатой проведено 30 плановых и три внеплановых контрольных мероприятия. В ходе осуществления контрольных и экспертно-аналитических мероприятий было охвачено 104 объекта. Контрольные мероприятия были проведены в 12 исполнительных органах государственной власти автономного округа, 17 бюджетных учреждениях автономного округа, пяти администрациях городов и районов автономного округа, 16 иных органах исполнительной власти муниципальных образований автономного округа, шести муниципальных учреждениях, одном открытом акционерном обществе, трех некоммерческих организациях.

Проверено и проанализировано использование средств бюджета автономного округа в сумме 30 018 228,6 тыс. рублей.

Выявлены нарушения в использовании 439 780,3 тыс. рублей, в т.ч. установлено неэффективное использование 401 144,9 тыс. рублей, необоснованное использование 22 178,0 тыс. рублей, незаконное использование 3 990,8 тыс. рублей, неправо-мерное использование 12 466,6 тыс. рублей.

Контрольно-счетной палатой Ярославской области в 2011 году выполнено 11 контрольных мероприятий, в рамках которых проведено 60 проверок: 36 проверок годовой бюджетной отчетности главных распорядителей средств областного бюджета, 1 проверка годового отчета об исполнении бюджета ТФОМС, 20 тематических проверок, 3 встречные проверки.

Сумма проверенных средств, охваченная внешней проверкой годовой бюджетной отчетности главных распорядителей по средствам областного бюджета и внешней проверкой годового отчета об исполнении бюджета ТФОМС Ярославской области за 2010 год, составила 47 164 067,6 тыс.рублей (100 % от суммы исполнения расходов областного бюджета по ведомственной структуре расходов и бюджета ТФОМС за 2010 год).

Общая сумма проверенных средств в рамках контрольных мероприятий в 2011 году составила 7 012 226,507 тыс. рублей, в том числе:

- средств областного бюджета - 6 434 115,474 тыс. рублей;
- средств областного бюджета, полученных Ярославской областью из федерального бюджета в виде межбюджетных трансфертов - 240 971,440 тыс. рублей;
- средств муниципальных образований - 12 067,414 тыс. рублей;
- средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности - 1 223,0 тыс. рублей;
- средств областного бюджета, полученных Ярославской областью из Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства - 44 787,879 тыс. рублей;
- прочих средств (средств управляющих компаний) - 279 061,300 тыс. рублей.

В ходе контрольных мероприятий Контрольно-счетной палатой Ярославской области выявлено нарушений на сумму 2 042 430,131 тыс. рублей.

Структура выявленных нарушений характеризуется следующими показателями (табл. 3).

Таблица 3.

**Структура нарушений, выявленных  
Контрольно-счетной палатой Ярославской области в 2011 году**

Вид нарушения	Общая сумма нарушений, тыс. рублей	
	Сумма, тыс. рублей	% в структуре нарушений
1. Нецелевое использование бюджетных средств	818,000	0,04
2. Неэффективное использование бюджетных средств	1 465,290	0,07
3. Неправомерное использование средств	135 083,595	6,6
4. Недостача денежных средств	90,988	0,004
5. Излишки денежных средств	0	0
6. Нарушения, связанные с использованием областного имущества	5 507,300	0,3
7. Недопоступление платежей в областной бюджет	253 910,112	12,4
8. Нарушения правильности ведения бухгалтерского учета и предоставления бухгалтерской отчетности, искажение отчетных данных, порядка и срока хранения учетных документов	1 267 813,427	62,1
9. Иные нарушения: - принятие бюджетных обязательств сверх доведенных лимитов бюджетных обязательств; - нарушения 94-ФЗ при порядке формирования, размещения и исполнения заказов на закупку и поставку товаров, оказания услуг, выполнения работ; - нарушения порядка ведения кассовых операций и расчетов с наличными денежными средствами; - нарушения порядка учета областного имущества и ведения реестра областного имущества; - неправильное начисление арендной платы за пользование областным имуществом	377 741,419	18,5
Общая сумма нарушений	2 042 430,131	100,0

По результатам контрольных мероприятий в 2011 году Палатой были приняты следующие меры:

- направлено 11 отчетов Губернатору Ярославской области и в Ярославскую областную Думу с информацией о выявленных нарушениях при проведении внешнего государственного финансового контроля с предложениями по их рассмотрению;
- направлено 17 представлений в проверяемые организации и учреждения Ярославской области для рассмотрения и принятия мер по устранению выявленных нарушений и недостатков, возмещению причиненного ущерба, привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в допущенных нарушениях, а также мер по пресечению, устранению и предупреждению нарушений.

Согласно полученной информации от проверенных организаций и учреждений все представления рассматриваются, принимаются соответствующие меры по устранению выявленных нарушений и недопущению их в дальнейшем. Устранение отдельных нарушений и недостатков находится на контроле в Контрольно-счетной палате Ярославской области.

Кроме того, в 2011 году были направлены в правоохранительные органы материалы по 3-м проверкам, в том числе материалы по 2-м проверкам - в органы прокуратуры.

По результатам проведенных проверок 8 должностных лиц проверяемых организаций были привлечены к дисциплинарной ответственности.

В 2011 году было устранено нарушений в финансово-бюджетной сфере на сумму 1309,2 млн. рублей, в том числе по средствам областного бюджета - на 1300,6 млн. рублей. Сумма возмещенных средств в доход областного бюджета за 2011 год составила 85,6 тыс. рублей. По результатам проверки организации полноты и своевременности поступления в областной бюджет доходов от продажи активов Ярославской области и от использования имущества, находящегося в собственности Ярославской области, проведенной в 2011 году Палатой, значительно увеличилось поступления в доход областного бюджета от использования имущества.

В 2011 году устранено нарушений в финансово-бюджетной сфере на сумму 1 309 183,0 тыс. рублей, в том числе по средствам областного бюджета - на 1 300 641,2 тыс. рублей, по

средствам от предпринимательской и иной, приносящей доход деятельности - 119,0 тыс. рублей, по прочим средствам - 8422,8 тыс. рублей.

Сумма возмещенных средств в доход областного бюджета составила 85,6 тыс. рублей. По результатам проверки Палатой организации полноты и своевременности поступления в областной бюджет доходов от продажи активов Ярославской области и от использования имущества, находящегося в собственности Ярославской области, в Департаменте имущественных и земельных отношений значительно увеличилось поступления в доход областного бюджета от использования имущества.

Всего в 2011 году на 1 рубль средств областного бюджета, полученных на содержание Контрольно-счетной палаты, устранено нарушений проверяемыми организациями на 74 рубля.

Таким образом, Контрольно-счетная палата Ярославской области в 2011 году достигла определенных результатов по укреплению внешнего государственного финансового контроля на территории области.

Таким образом, обобщая изложенное, в данной главе отметим, что в РФ государственный экономический и финансовый контроль осуществляется в установленном порядке (тем или иным образом) всеми органами государственной власти и управления в соответствии с их компетенцией. Но основная роль при этом все же отведена регламентированной законодательством деятельности специальных государственных контрольных органов. Такие органы целесообразно разграничивать в соответствии с их компетенцией.

Итоги деятельности Счетной палаты РФ и счетных палат субъектов РФ свидетельствуют об эффективности их работы по выявлению потерь финансовых ресурсов государства, возврату незаконно израсходованных средств, подготовке предложений по устранению причин существующих недостатков. Это позволяет сделать вывод о том, что Счетная палата РФ стала инструментом, с помощью которого общество реально осуществляет пристрастный аудит своего государства.

## РАЗДЕЛ III. НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ РФ

### Глава 6. Основные проблемы государственного финансового контроля

Со времени как Россия перешла к механизму рыночного регулирования товарно-денежных потоков, экономическое развитие страны завоевало доверие иностранных инвесторов, отечественное производство и хозяйственная активность российского бизнеса достигли достойного уровня, особое место и актуальность в государственном управлении занял вопрос создания эффективной системы государственного финансового контроля, что и является объектом данного исследования.

В настоящее время в России отсутствует научная теория контроля: не разработаны вопросы организации, правовой регламентации и методологии финансового контроля, не закончен процесс формирования отдельных видов контроля, не исследована сущность бюджетного контроля и не разработана единая концепция государственного финансового контроля страны.

Построение государственного финансового контроля, отвечающего требованиям демократического общества, и способствующего более эффективному развитию финансовой системы России, связано с преодолением многих препятствий и проблем, требующих скорейшего их решения.

1. Прежде всего - это проблема разработки единой концепции государственного финансового контроля, как системы общепринятых взглядов на цели, способы, формы и задачи государственного финансового контроля.

Именно поэтому первым и важнейшим этапом в создании общегосударственной системы государственного финансового контроля является выработка и принятия ее концепции.

2. Отсутствие федерального закона, определяющего возможности государственного финансового контроля в отношении не только бюджетных учреждений, а всех юридических лиц, также порождает реальные препятствия для решения задач финансовой политики страны.

Принципиальное значение имеет строгое установление задач и целей государственного финансового контроля.

Еще одна концептуальная проблема закона - нужно ли в федеральном законе устанавливать положения по формированию и функционированию органов государственного финансового контроля субъекта Федерации? Думается, что это крайне необходимо, чтобы вся система единого государственного финансового контроля в стране строилась на единых принципах.

3. Одна из основных проблем эффективного функционирования государственного финансового контроля - отсутствие адекватных мер к нарушителям бюджетного законодательства.

Ответственность за нарушения в области бюджетного законодательства устанавливается Бюджетным кодексом РФ, который предусматривает 23 состава нарушений бюджетного законодательства, и Кодексом об административных правонарушениях РФ, предусматривающим 3 состава нарушений бюджетного законодательства<sup>55</sup>.

В 2003 году введена уголовная ответственность за нецелевое использование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов, однако привлечение виновных в бюджетных нарушениях лиц в соответствии с указанными кодексами не возможно, т.к. в Бюджетном кодексе РФ понятие «бюджетное правонарушение» отсутствует. Вместо него используется понятие «нарушение бюджетного законодательства».

4. Существует объективная необходимость в корректном и гибком планировании контрольными органами своих планов проверок, своевременном осуществлении проверок и ревизий в процессе исполнения бюджета (текущий контроль), поскольку постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении одного года со дня его совершения.

Практика показывает, что контрольные органы, выявив факты нецелевого использования бюджетных средств в ревизуемых периодах, в большинстве случаев не могут рассчитывать на преследование виновных лиц в административном порядке в виду истечения сроков давности.

<sup>55</sup> Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 г. №145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. - Ст. 3823.

5. Серьезное препятствие для успешного осуществления экономических реформ в числе прочих - достаточно громоздкая структура органов государственного финансового контроля.

Задачи органов государственного финансового контроля недостаточно конкретны, границы их ответственности размыты, а деятельность координируется слабо. Они должны более тесно взаимодействовать между собой при сохранении ответственности каждого органа за свой участок контроля.

Многие авторы выдвигают мнение о необходимости создания специального высшего органа государственного финансового контроля.

Однако практическое осуществление этого предложения может привести к дальнейшему «разбуханию» уже существующего массива контролируемых органов.

Данную задачу, возможно, решить путем дальнейшего укрепления правового статуса уже существующей Счетной палаты РФ, статус которой как контрольного органа закреплен Конституцией РФ.

Имеет смысл, по нашему мнению, наделить Счетную палату РФ дополнительными полномочиями по координации деятельности всех субъектов государственного финансового контроля, правом непосредственной законодательной инициативы по вопросам финансового контроля, правом рассматривать дела об административных правонарушениях в области законодательства о финансовом контроле, правом обращения с иском в суды, что пока не решено в действующей нормативной базе.

6. На данном этапе у органов финансового контроля отсутствуют единые нормы, стандарты и правила проведения внутреннего финансового контроля, утвержденные законодательно.

Необходима система общих для всех контрольных органов и обязательных для выполнения стандартов.

Подготовка и принятие этой системы стандартов (правил) осуществления финансового контроля главными распорядителями бюджетных средств является насущной задачей.

Разработку стандартов необходимо возложить на Министерство финансов РФ, как органу, имеющему опыт регулирования аудиторской деятельности и разработки стандартов для независимых аудиторов<sup>56</sup>.

<sup>56</sup> Пансков В.Г. О некоторых вопросах государственного финансового контроля в стране // Финансы. 2008. № 5. - С. 23.

7. Одной из ключевых проблем остается проблема подготовки кадров контрольных органов. Необходимость регулярного повышения квалификации и профессионального уровня, участия сотрудников контрольных органов в различных учебных мероприятиях и обмена опытом обусловлена постоянным изменением действующей нормативно-правовой базы. На наш взгляд необходимо преодоление:

- бессистемности осуществления государственного финансового контроля и его правовой неопределенности;
- слабой законодательной и методологической базы;
- отсутствия общепринятой концепции государственного финансового контроля и единой информационной системы о выявленных правонарушениях, неупорядоченности контроля, когда зачастую неоднократно проверяются одни организации, другие годами оказываются вообще вне сферы контроля;
- слабого взаимодействия между контролирующими органами являются первостепенными направлениями совершенствования государственного финансового контроля<sup>57</sup>.

Отметим, что актуальность данного вопроса заключается и в том, что финансовый контроль является особой сферой правового регулирования государства. В этой сфере существует множество проблем, связанных как со слабой нормативно-правовой базой, регулирующей осуществление финансового контроля в Российской Федерации, так и связанных с недостатками организации работы органов финансового контроля. При отсутствии единой системы норм, регулирующих государственный контроль финансов, не будет эффективной деятельности органов его осуществляющих, что само собой негативно сказывается на финансировании различных отраслей экономики, финансовом благополучии населения, финансово-хозяйственной деятельности организаций и развитии экономики государства в целом.

Еще в 1995 году Министерством финансов РФ была предпринята попытка создания законопроекта «О государственном финансовом контроле». Документы готовились Контрольно-ревизионным управлением и Научно-исследовательским финансовым институтом. Но законопроект не был внесен в Го-

<sup>57</sup> Петров А.Ю. Государственный финансовый контроль // Финансы. - 2010. - № 10. - С. 31.

сударственную думу РФ. Прошло уже 17 лет, а единый закон о государственном финансовом контроле так и не был принят.

На протяжении этого времени слабость нормативно-правовой базы не раз отмечалась многими авторами, так, например, Т.В. Конюхова<sup>58</sup> говорит о существовании множества актов о финансовом контроле как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов и на уровне местного самоуправления, которые в свою очередь различны не только по наименованию, но и по содержанию, что мешает единообразному применению норм и регулированию отношений в области финансового контроля.

Ряд авторов так же говорили, о необходимости принятия федерального закона о финансовом контроле, который бы помог устранить в том числе и данные проблемы, и позволил бы обеспечить финансовую безопасность и адекватное развитие финансового контроля<sup>59</sup>.

В 2009 году состоялась интернет конференция Председателя Счетной палаты РФ Степашина С.В. на тему «Актуальные проблемы обеспечения единства системы финансового контроля в Российской Федерации»<sup>60</sup>. Тогда С.В. Степашин обозначил несколько проблем в сфере государственного контроля финансов, которые существуют и на сегодняшний день. Он отметил, что в России существуют множество органов, которые занимаются финансовым контролем, но нет системы их организации и четкого разграничения их полномочий, а также необходимость стандартизации и систематизации контрольных мероприятий, проводимых этими органами. Чтобы устранить данные недостатки в системе финансового контроля Председатель Счетной палаты РФ высказал предложение о внесении в Бюджетный кодекс РФ раздела о финансовом контроле, что позволило бы, по его мнению, разрешить вопрос о принятии специального закона о финансовом контроле.

<sup>58</sup> Конюхова Т.В. «Проблемы совершенствования законодательства о финансовом контроле в РФ» // Журнал российского права. - 2008. - № 2. - С. 48.

<sup>59</sup> Данилевский Ю.А., Овсянников Л.Н. Финансовый контроль: нарушения и наказания // Бухгалтерский учет. - 2009. - № 3. - С. 12.

<sup>60</sup> Клещенко Ю.Г., Савченко М.М. Финансовый контроль как один из факторов обеспечения финансовой безопасности // Финансовое право. - 2009. - № 5. - С. 20.

## Глава 7. Пути совершенствования системы государственного финансового контроля

Роль финансового контроля в создании адекватной современным экономическим условиям системы управления финансами трудно переоценить. В связи с этим, большое значение приобретает необходимость совершенствования финансового контроля с целью повышения его действенности и эффективности, т.е. увеличения адекватности достигнутых в процессе осуществления контроля положительных результатов намеченным целям с одновременным учетом произведенных затрат (времени, материальных и денежных средств, трудовых ресурсов и т.д.).

Совершенствование финансового контроля в России должно осуществляться по следующим основным направлениям. Создание методологических основ финансового контроля в РФ как важнейшей составляющей общенационального контроля позволит всем субъектам контроля и субъектам хозяйствования получить четкие ориентиры в процессе определения и реализации своих задач, функций, полномочий, а также определить цели, задачи, принципы, этические нормы финансового контроля и т.п. Следует также законодательно определить: виды финансового контроля, субъекты и объекты финансового контроля, разделить сферы внешнего и внутреннего финансового контроля. Отсутствие общих подходов к классификации финансового контроля, единой терминологии в части определения таких ключевых понятий, как вид, форма, методы контроля, создает трудности в разработке и применении нормативно-правовых актов (методических документов контролирующих органов и т.п.), способствует возникновению ряда спорных ситуаций, например, в отношении мер ответственности за финансовые нарушения. Необходимо также завершить разработку единой кодифицированной системы стандартов финансового контроля, используя опыт Счетной палаты РФ.

В вопросах совершенствования финансового контроля большая роль принадлежит различным профессиональным ассоциациям, объединениям органов финансового контроля, деятельность которых позволит решать, как отдельные вопросы осуществления того или иного вида финансового контроля в РФ, так и ключевые вопросы методологии финансового контроля.

Ключевым направлением совершенствования государственного финансового контроля как важнейшей составляющей финансового контроля в РФ и повышения его эффективности является принятие единой концепции государственного финансового контроля в РФ, которая должна установить единые методологические и правовые основы осуществления государственного финансового контроля в РФ, определить систему органов, осуществляющих контроль, а также механизм их взаимодействия. В рамках этих вопросов необходима разработка научно-методических основ оценки эффективности деятельности органов государственного финансового контроля и их сотрудников.

Мы полагаем, что разработка общероссийских стандартов государственного финансового контроля – самый эффективный механизм решения проблемы оптимального реформирования системы финансового контроля, он позволяет установить единые нормы и правила осуществления контроля. Единые нормы должны представлять собой, четкое описание рабочих отчетных документов, перечень всех известных нарушений и отклонений от действующих нормативных правовых актов. В стандарте необходимо дать все типовые решения, которые принимает контролер по итогам проверки, с обязательными ссылками на нормативные документы, устанавливающие регламент их применения.

Стандарты должны быть расписаны по каждому контрольному органу, осуществляющему какой-то отдельный вид контроля, или функционирующему на определенной территории региона или муниципального образования. Для любого контролирующего органа, вне зависимости от цели проводимой проверки, стандартом должен быть определен перечень вопросов, которые подлежат обязательной проверке. Например, для проведения ревизии предприятий (любой формы собственности), использующих государственные бюджетные средства или гарантии, обязательному анализу подлежит следующая система показателей:

1. Финансовые показатели результатов деятельности предприятия за последние три года.
2. Структура капитала предприятия.
3. Объем привлечения внешних финансовых ресурсов.
4. Объем капитала, вложенный в основные средства.

5. Динамика использования оборотных средств.
6. Анализ безналичных расчетов и кассовых операций.
7. Анализ системы бюджетирования.
8. Бизнес-планирование на предприятии.

Каждый из ревизуемых показателей, согласно стандартам, должен отвечать определенным параметрам, которые также предметно расписываются стандартом. Разработка системы стандартов государственного финансового контроля, позволит не только повысить качество контроля, но и разграничить права и обязанности контролирующих органов.

Мы полагаем, что в современных условиях отсутствует механизм взаимодействия органов государственного финансового контроля и законодательной (представительной) и исполнительной власти, разработка которого является ключевым вопросом организации государственного финансового контроля в РФ. Важным вопросом является также определение органа, обладающего статусом высшего контрольного органа. Кроме того, необходимо четко определить статус органов государственного финансового контроля по отношению к органам аудиторского контроля, законодательно закрепив их приоритет в вопросах методологии финансового контроля. До сих пор не решен вопрос о необходимости разработки основополагающих правовых актов, таких как Федеральные законы «О системе государственного финансового контроля», «О статусе контрольно-счетных органов в РФ».

По нашему мнению, представляется необходимой скорейшая разработка Федерального закона, который положит правовое начало развитию отечественного государственного финансового контроля, переходу его на качественно иной уровень, отвечающий потребностям современного государственного управления, установкам государственной политики. При этом основная цель Федерального закона – установление нормативно-правовой основы (фундамента) функционирования, развития и совершенствования системы государственного финансового контроля в Российской Федерации и ее субъектах, обеспечивающей сохранение и эффективное использование национальной собственности и рост благосостояния граждан. Какие же вопросы ждут своего решения и соответственно должны быть отражены в Федеральном законе? В таблице 4 представлена структура предлагаемого Федерального закона.

Таблица 4.

Продолжение таблицы

**Предполагаемая структура Федерального закона  
«О системе государственного финансового контроля»**

<b>Основные главы</b>	<b>Освещаемые в главах и отдельных статьях вопросы</b>
Глава I. Общие положения	Общие положения, цели и задачи Федерального закона, определения основных понятий (определение понятия ГФК, его отдельных видов и др.), сущность, значение, функции, цели и задачи, элементы системы ГФК
Глава II. Принципы ГФК	Принципы, требования, критерии эффективности ГФК
Глава III. Классификация видов ГФК. Формы и методы ГФК	Виды ГФК в разрезе следующих его классификационных признаков: типы, формы (в том числе определения понятий ревизии, проверки и т.д.), методы (методические приемы), субъекты, объекты, предметы, органы и т.д. (перечисление)
Глава IV. Финансово-бюджетный и финансово-хозяйственный государственный контроль	Субъекты, объекты, предметы (их расширенное описание)
Глава V. Органы ГФК	Органы ГФК (в том числе орган координации) федерального и регионального уровня, их статус, правовые основы деятельности, порядок образования (создания), реорганизации и ликвидации, порядок их финансирования; сферы деятельности (направленность) основных органов ГФК, их структура, взаимоотношения, регламентация, образуемые ими объединения, права (полномочия), обязанности и ответственность (обобщенно); порядок назначения руководителей основных органов ГФК; основные моменты (параметры) взаимодействия с органами власти и управления (в том числе с иными контролирующими и правоохранительными органами, органами государственной безопасности и т.д.), органами иных государств и международными организациями (в плане рабочих контактов), аудиторскими организациями, системами внутреннего (в том числе ведомственного) контроля хозяйствующих субъектов, общественными организациями и гражданами; права и обязанности организаций и должностных лиц по взаимоотношениям с органами ГФК (право обжалования выводов контролеров в соответствующих инстанциях, обязанность давать письменные отзывы на выводы контролеров, предоставлять отчеты о принятых мерах по устранению нарушений, ответственность за невыполнение или ненадлежащее выполнение требований органов ГФК или их должностных лиц и др.)

<b>Основные главы</b>	<b>Освещаемые в главах и отдельных статьях вопросы</b>
Глава VI. Нормативно-правовое обеспечение ГФК	Система нормативно-правовых актов, ее уровни, принципы формирования содержания и порядок утверждения актов разных уровней, характер обязательности выполнения и т.д.
Глава VII. Стандартизация ГФК	Система процедур ГФК, Кодекс профессиональной этики (здесь также должна быть отмечена обязательность разработки и принятия определенными органами ГФК внутренних документов, устанавливающих этические нормы и принципы профессиональной деятельности). Цель и задачи профессиональных стандартов и этических правил (правил поведения), порядок их разработки, введения в действие и обеспечения соблюдения, структурированное (по разделам и т.п.) перечисление стандартов и этических правил, организационные и методологические вопросы осуществления контроля. Требования к порядку проведения, периодичности, срокам контроля
Глава VIII. Информационные системы ГФК	Информационные системы, технологии передачи данных, коммуникации, техническое и прочее обеспечение и т.д.
Глава IX. Социально-правовой статус работников ГФК	Социально-правовой статус, оплата труда, социальное обеспечение, обеспечение безопасности (охрана, организационные мероприятия, технические средства защиты), профессиональная защищенность и т.д.
Глава X. Научно-исследовательская база ГФК	НИИ, новейшие технологии ГФК, научная инфраструктура
Глава XI. Учебная база и кадры ГФК	Учебные заведения, подготовка и переподготовка кадров, профессиональное развитие, самосовершенствование, обмен кадрами и т.д.

В нем должны учитываться особенности финансового контроля как за федеральной собственностью (в т.ч. передаваемой субъектам РФ и муниципальным образованиям), так за собственностью субъектов РФ. В приложениях к данному Федеральному закону целесообразно привести «Перечень терминов и определений», где будут интерпретированы основные понятия государственного финансового контроля (например, определение понятия «целевое использование государственных финансовых средств и материальной собственности» и т.д.). Кроме

того, нормативно-правовая база государственного финансового контроля (существующие акты, предлагаемый Федеральный закон и обеспечивающие его нормативные акты государственного финансового контроля) должна будет своевременно корректироваться в соответствии с изменяющимися условиями и современным законодательством.

На наш взгляд, понятие финансового контроля можно обозначить, как проверку соблюдения органами государственной власти, юридическими и физическими лицами норм финансового законодательства Российской Федерации и правовых норм субъектов Федерации, рациональности и эффективности использования государственных финансовых и материальных ресурсов. Государственный финансовый контроль проводится на федеральном и региональном уровне.

В главе «Принципы государственного финансового контроля» надлежит предусмотреть следующие принципы организации государственного финансового контроля:

- разграничения деятельности органов федерального уровня (или на уровне субъектов Федерации) государственного финансового контроля в соответствии с установленными законодательством Российской Федерации (или субъектов Федерации) функциями и полномочиями соответствующих органов законодательной и исполнительной власти;

- разграничения функций и полномочий между федеральными органами государственного финансового контроля и органами государственного финансового контроля субъектов Федерации;

- функциональной, организационной, персональной и финансовой независимости органов государственного финансового контроля и их должностных лиц от объектов контроля;

- координации деятельности органов государственного контроля в целях исключения дублирования в их деятельности и обеспечения единой системы государственного контроля на всех уровнях государственной власти.

В соответствии с общими принципами осуществления контроля, следует четко определить принципы осуществления государственного финансового контроля, а именно: законность, достоверность, объективность, эффективность финансовой деятельности, гласность - при условии соблюдения государствен-

ной, коммерческой, банковской тайн, проведение органами финансового контроля во взаимодействии с другими органами, системность и плановость в деятельности органов государственного финансового контроля в целях наиболее полного охвата контрольными мероприятиями всех направлений финансовой деятельности государства.

В главе «Классификация государственного финансового контроля. Формы и методы государственного финансового контроля» предлагаемого нами законопроекта следует отразить, что плановый контроль и надзор осуществляются с периодичностью, установленной федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ. Внеплановый контроль должен проводиться в целях проверки исполнения предписаний об устранении выявленных нарушений и в иных случаях, установленных федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ.

Здесь же следовало бы в законодательном порядке определить понятия ревизий, комплексных ревизий и проверок. Отсутствие определения ревизии и проверки в ряде случаев ущемляет права граждан и интересы юридических лиц.

Понятие ревизии следовало определить как взаимосвязанное изучение всех сторон деятельности организации с целью выявления законности, достоверности и экономической целесообразности (рациональности и эффективности) хозяйственных и финансовых операций. В настоящее время в законодательном порядке не предусмотрено проведение ревизий. Проводятся лишь комплексные ревизии.

Под комплексной ревизией понимается взаимосвязанное изучение экономической и юридической сторон деятельности организации, максимально возможное сочетание различных методических приемов документального и фактического контроля с целью выявления законности, достоверности и экономической целесообразности (рациональности и эффективности) хозяйственных и финансовых операций.

Важной проблемой осуществления контроля является низкий процент возврата бюджетных средств по результатам проведенных ревизий и проверок. В связи с этим, по нашему мнению, необходимо принять комплекс мер: по повышению уровня результативности контрольных мероприятий, направленных на

уточнение ответственности государственных должностных лиц за нарушение требований закона об исполнении бюджетов и внебюджетных фондов и о распоряжении государственной собственностью; по повышению ответственности должностных лиц за неисполнение предписаний контрольных органов; по установлению правовых норм, закрепляющих механизм возврата бюджетных средств и ответственности должностных лиц за предоставление необеспеченных бюджетных кредитов и ссуд и т.п.

Мы полагаем, что важным вопросом совершенствования контроля является исключение дублирования действий контрольных органов, заключающееся в совершении различными органами своих функций в отношении одних и тех же объектов контроля, - Министерства финансов РФ, органов федерального казначейства, Счетной палаты РФ, контрольных органов, созданных главными распорядителями и распорядителями бюджетных средств при осуществлении последующего финансового контроля.

Органы налогового и таможенного контроля должны на наш взгляд более тесно взаимодействовать с контрольными органами исполнительной власти, прежде всего с органами федерального казначейства и Счетной палатой РФ. Кроме того, повышению эффективности налогового контроля будут способствовать:

- решение задач, связанных с разработкой форм и методов контрольной работы в отношении налогоплательщиков, представляющих «нулевые балансы» или не представляющих налоговую отчетность;
- дальнейшее развитие налогового администрирования, и в первую очередь для субъектов хозяйствования, осуществляющих деятельность в приоритетных для данного региона направлениях деятельности;
- введение системы косвенного контроля, в основу которой положена оценка риска неуплаты налогов и других обязательных платежей;
- расширение направлений взаимодействия с общественными организациями налогоплательщиков;
- совершенствование программного обеспечения процедуры камеральных проверок, а также стандартизация процедуры выездных и встречных проверок и др.

Организационно-структурная основа системы государственного финансового контроля нам представляется двухуровневой:

- 1-й уровень - «ядро» структуры - включает органы государственного финансового контроля (локальные ЦО) и координирующий их орган (координационный ЦО), а также иные, непосредственно связанные с ними организации;

- 2-й уровень - «периферия» структуры - все иные государственные органы и их аппараты, законодательно наделенные контрольными функциями как составной частью своих непосредственных управленческих обязанностей. Принципиальная схема рекомендуемой нами организационной структуры системы органов государственного финансового контроля наглядно представлена на рисунке 7. С позиции системного подхода показана взаимосвязь основных структурных элементов.

Использование новых информационных технологий должно стать фактором повышения совершенствования эффективности государственного финансового контроля. Информатизация деятельности органов государственной власти и государственного финансового контроля на основе передовых технологий открывает перспективы повышения эффективности использования государственных ресурсов.

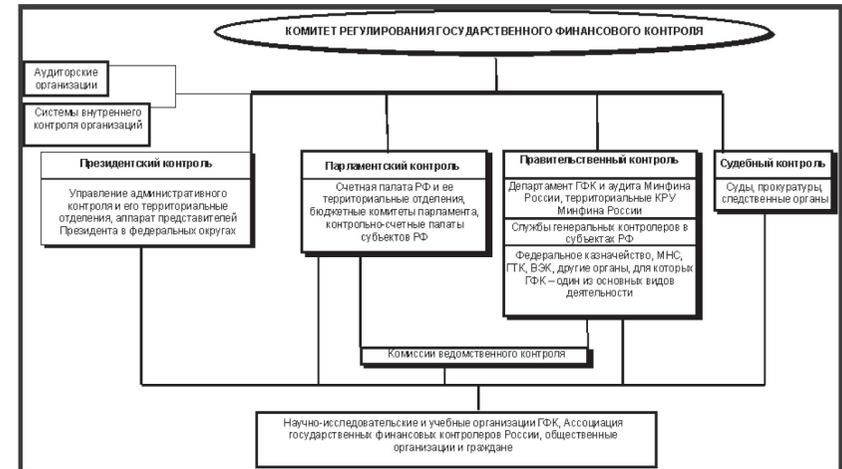


Рисунок 7. Предлагаемая система органов государственного финансового контроля

С появлением новых информационных технологий станет возможным в полной мере обеспечить открытость бюджетов всех уровней, возможность в реальном масштабе времени кон-

тролировать расходы и доходы каждого получателя бюджетных средств. Наличие оперативной информации о финансово-хозяйственной деятельности всех участников бюджетного процесса будет способствовать предупреждению нарушений финансово-хозяйственной деятельности. Для формирования единого информационного пространства по нашему мнению, необходима информационная совместимость результатов деятельности контрольных органов, автоматизация учета контрольных мероприятий и обеспечение обмена соответствующей информацией между контрольными органами и т.п.

Важным направлением в развитии информационных технологий в деятельности органов государственного и муниципального финансового контроля, с нашей точки зрения, является создание информационного обеспечения системы внутреннего контроля.

Использование информационной системы «Внутренний контроль и аудит» позволит создать информационную базу нарушений, недостатков и неэффективного использования ресурсов при осуществлении контрольными органами полномочий в установленной сфере деятельности с целью их минимизации.

Информатизация деятельности органов государственной власти, государственного и муниципального финансового контроля на основе передовых технологий с использованием оперативной информации открывает перспективы повышения эффективности реализации государственных средств.

В связи с проводимой бюджетной реформой и смещением акцентов в бюджетном процессе с «управления бюджетными ресурсами (затратами)» на «управление результатами», с нашей точки зрения, необходимо предусматривать осуществление независимой экспертизы деятельности органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления.

Функции по независимой экспертизе частично исполняют контрольно-счетные палаты, имеющие статус органов государственного и муниципального финансового контроля. Наряду с осуществлением основных функций контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальные контрольно-счетные органы должны осуществлять оценку результативности и эффективности управления государственными и муниципальными финансами. Для реализации задач повышения эффективности управления

государственными и муниципальными финансами необходимо расширить функции независимой экспертизы в области расходования бюджетных средств путем подтверждения финансовой отчетности органов исполнительной власти с выражением независимого экспертного мнения о ее достоверности, а также систем внутреннего контроля и результативности управления государственными и муниципальными финансами.

Обобщая изложенное в данной главе, отметим основные направления совершенствования ГФК в РФ:

1. Создание методологических основ финансового контроля. Хорошая методология позволит получить четкие ориентиры, правильно определить цели и задачи контроля, сформулировать принципы и этические нормы контроля.

2. Принятие единой концепции государственного финансового контроля и создание единой правовой основы, именно государственного контроля в рамках которой был бы прописан механизм взаимодействия всех органов финансового контроля.

3. Переход к аудиту эффективности государственных расходов - новое направление деятельности контрольных органов, которое предполагает анализ результативности и экономности использования государственных средств как таковых, оценку возможных резервов роста государственных доходов и оценку обоснованности расходования государственных средств. В настоящее время до конца еще не сформирована единая методика проведения такого аудита эффективности государственных расходов и нечетко определены критерии и показатели эффективности или неэффективности использования государственных средств.

Мы считаем, что необходимо реализовать комплекс следующих мер:

- повысить уровень ответственности контроля государственных должностных лиц за нарушение требований закона об исполнении бюджетов различного уровня и бюджетов внебюджетных фондов;

- ответственность за неисполнение предписаний контрольных органов.

- исключение дублирования действий контрольных органов, которое заключается в совершении различными органами своих функций в отношении одних и тех же объектов контроля;

- расширение использования новых информационных технологий.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В любом обществе, любом государстве необходим контроль за расходованием государственных средств, своевременностью и аккуратностью пополнения государственной казны. Назначение финансового контроля - содействие успешной реализации финансовой политики, эффективному использованию финансовых ресурсов.

Для успешного решения задач, стоящих перед государственным финансовым контролем, необходима его научная организация, а поскольку данный контроль принимает различные виды и формы, он нуждается в систематизации и классификации. На практике классификация государственного финансового контроля необходима при разработке законодательных и нормативных актов для определения состава и структуры контролирующих органов; функций, задач, полномочий органов финансового контроля; объектов контроля и их распределения между субъектами контроля; методик проверки; показателей эффективности финансового контроля.

Анализ истории и современного состояния государственного финансового контроля, сложившегося в России, а также зарубежного опыта организации внешнего финансового контроля позволяет сделать следующие выводы. От того, насколько квалифицированно и добросовестно контрольно-финансовые органы справляются с возложенными на них обязанностями, во многом зависит обеспечение экономической безопасности государства, динамичное развитие экономики, рациональное использование всех видов государственных ресурсов, а в целом - социально-экономическое благополучие российских граждан. Общество весьма заинтересовано в том, чтобы деятельность органов государственного финансового контроля была результативной и созидательной, то есть приносила реальный вклад в развитие экономики России и ее регионов, чтобы государственный финансовый контроль являлись неотъемлемым элементом правового поля. Сегодня органы государственной власти уделяют серьезное внимание вопросам совершенствования системы государственного финансового контроля, поскольку очевидно, что обязательным условием эффективного функционирования экономики в це-

лом и финансовой системы страны в частности, является наличие развитой системы контроля.

Итоги деятельности Счетной палаты в 2000-2011 годах свидетельствуют об эффективности ее работы по выявлению потерь финансовых ресурсов государства, возврату незаконно израсходованных средств, подготовке предложений по устранению причин существующих недостатков. Это позволяет сделать вывод о том, что Счетная палата РФ стала инструментом, с помощью которого общество реально осуществляет пристрастный аудит своего государства.

Всего за 2000-2011 годы Счетная палата РФ провела 6029 контрольных мероприятий (в 2000 году - 405, в 2010 году - 501, в 2011 году - 501). В ходе контрольных мероприятий выявлено нарушений законодательства в финансово-бюджетной сфере на сумму 2568,5 млрд. рублей (в 2000 году - 63,2 млрд. рублей, в 2010 году - 483,9 млрд. рублей, в 2011 году - 718, 5 млрд. рублей).

По результатам контрольных мероприятий в 2000 - 2011 годах Счетной палатой РФ было направлено органам государственной власти, предприятиям и организациям 4498 представлений и предписаний. По выявленным фактам нарушения законодательства 1214 материалов были направлены в Генеральную прокуратуру РФ и иные правоохранительные органы, возбуждено более 1170 уголовных дел.

В 2000-2011 годах было проведено 637 заседаний Коллегии Счетной палаты РФ, в ходе которых рассмотрено 7926 вопросов.

По результатам контроля остались неисполненными 6279 исков к казне Российской Федерации на сумму 1,9 млрд. рублей, а также исполнительные документы, предусматривающие обращение взысканий на средства федерального бюджета по денежным обязательствам федеральных бюджетных учреждений, на общую сумму 11,3 млрд. рублей, из них по Чеченской Республике на сумму 3,1 млрд. рублей, что составляет 27,5 % общей суммы.

На уровне субъектов РФ внешний государственный финансовый контроль за исполнением региональных бюджетов осуществляют созданные органами законодательной (представительной) власти контрольно-счетные органы.

В Ярославской области данным органом является Контрольно-счетная палата. Контрольно-счетной палатой Ярославской области в 2011 году выполнено 11 контрольных мероприятий, в рамках которых было проведено 60 проверок: 36 проверок годовой бюджетной отчетности главных распорядителей средств областного бюджета, 1 проверка годового отчета об исполнении бюджета ТФОМС, 20 тематических проверок, 3 встречные проверки. В ходе контрольных мероприятий было выявлено нарушений на сумму 2042,43 млн. рублей.

Следует отметить, что, несмотря на значительную сумму выявленных нарушений, наиболее существенные нарушения (нецелевое, неэффективное, неправомерное использование бюджетных средств, недостача денежных средств, нарушения по использованию областного имущества) составили 7 % в общей структуре выявленных нарушений. Недопоступление платежей в областной бюджет составило 12,4 % от общей суммы выявленных нарушений. Основную часть в удельном весе нарушений - 80,6 % заняли нарушения правильности ведения бухгалтерского учета, предоставления бухгалтерской отчетности и иные нарушения. При дальнейшей целенаправленной работе Палаты доля нарушений правильности ведения бухгалтерского учета, предоставления бухгалтерской отчетности, искажения отчетности и иных нарушений будет постепенно снижаться.

Таким образом, мы видим, что сегодня органы государственной власти уделяют серьезное внимание вопросам совершенствования системы финансового контроля.

Однако современное состояние государственного финансового контроля в России характеризуется большой правовой неопределенностью и бессистемностью. Отсутствие на данный момент единой, законодательно закрепленной системы государственного контроля в стране, где должны быть нормативно определены место и полномочия всех органов финансового контроля (по линии как законодательной, так и исполнительной властей), не способствует укреплению системы государственного финансового контроля и повышению его авторитета. Несогласованность в действиях контролирующих органов, слабый обмен опытом работы и информацией о проведенных проверках и ревизиях напрямую сказываются на качестве кон-

троля, как на уровне Российской Федерации, так и на уровне конкретных территорий.

На сегодняшний день весьма актуальным и проблематичным остается также вопрос структуры и иерархии контрольных органов в системе государственного финансового контроля. Данный аспект контроля в России до сих пор не упорядочен. Причиной тому отсутствие утвержденной единой концепции государственного финансового контроля и федерального закона о государственном контроле в Российской Федерации. Наличие большого количества законов, указов, постановлений и других нормативных правовых актов, регулирующих соответствующие отношения, отнюдь не обеспечивает координацию и взаимодействие между контрольно-финансовыми органами, а порой, напротив, вносит в контрольную деятельность рассогласованность.

В настоящее время отсутствуют единые принципы и единая методологическая база государственного финансового контроля.

Для создания стройной и действенной системы государственного финансового контроля в Российской Федерации необходимо существенно дополнить и развить его правовую базу, как на федеральном, так и на региональном уровнях:

1. Поскольку официальная концепция осуществления государственного финансового контроля в России до сих пор не сформулирована, первоочередной является задача разработать и принять ее. При разработке концепции следует максимально опираться на устоявшийся международный опыт (в первую очередь на положения Лимской Декларации) и передовую практику организации финансового контроля в субъектах Российской Федерации, основываться на постулатах контрольной политики России и служить основой для формирования и совершенствования законодательной базы контрольно-финансовой деятельности.

2. Отметим, что ни одна из острейших социально-экономических проблем не будет решена, ни о каком возрождении российской государственности не может быть и речи, пока не будет наведен должный порядок в бюджетно-финансовой сфере, пока системе государственного финансового контроля не будет придана надлежащая стабильность. Поэтому эффектив-

ный финансовый контроль является необходимым условием сильной власти, важнейшим фактором государственного строительства.

3. В России государственный финансовый контроль, главным образом, реализуется в регламентированной законодательством деятельности специальных государственных органов, а также через такие виды контроля, как казначейский, налоговый, валютный, банковский. Кроме того, различные государственные органы, в пределах своих полномочий, осуществляют ведомственный финансовый контроль по оценке государственных программ и аспектов бюджетного процесса, по надзору и проверке органов государственной власти, организаций и их объединений с целью соответствия целевому назначению, рациональности, полноты и своевременности направления и использования государственных финансовых ресурсов, вскрытия резервов и их формировании и расходовании, выявления отклонений от законности и эффективности финансово-хозяйственных операций и их отражения в отчетности, установления полноты и своевременности расчетов с государственным бюджетом и внебюджетными фондами, а также выявления резервов повышения эффективности деятельности и роста доходов государственного бюджета. От эффективности государственного финансового контроля зависит экономическое и политическое благополучие нации.

4. Российское финансовое законодательство остро нуждается в упорядочении объемного массива правовых норм, порой входящих в противоречие друг с другом, а порой оставляющих значительные пробелы права. В этих целях, необходима разработка и принятие, федерального закона о государственном финансовом контроле. В данном законе также целесообразно учесть базовые положения Лимской Декларации об основных принципах финансового контроля. Закон о государственном финансовом контроле должен установить главное - систему органов государственного финансового контроля и механизм их взаимодействия, разграничение порядка полномочий и ответственности между органами государственного финансового контроля Российской Федерации в целях исключения дублирования и параллелизма в работе. Должно быть четко законодательно определено, какие органы финансового контроля и кем

создаются на федеральном уровне и в регионах, какова их компетенция, как они взаимодействуют между собой по вертикали и горизонтали. Единая система государственного финансового контроля в Российской Федерации должна функционировать на всех уровнях властной вертикали, подчиняться общим для всех элементов системы требованиям и процедурам, обеспечивать взаимосвязь внутреннего и внешнего контроля по горизонтали и вертикали.

5. Развитие системы государственного финансового контроля сегодня невозможно без единой методологии (стандартов) и методики проведения контрольных мероприятий для всех органов государственного финансового контроля и единых критериев обобщения результатов контрольных мероприятий. Использование всеми субъектами государственного финансового контроля в своей деятельности единых базовых принципов и основных процедур, как показывает мировой опыт, должно способствовать повышению качества контрольных мероприятий, более полному охвату ими финансовых операций, а также созданию условий для анализа и оценки эффективности бюджетных услуг. Стандартизация деятельности субъектов государственного финансового контроля, четкость и определенность законодательного закрепления понятия государственного финансового контроля, форм и методов его осуществления, правового статуса органов позволят избежать сложностей в правоприменительной практике и деятельности контрольных органов.

6. В современной России основным органом государственного финансового контроля является Счетная палата РФ. Счетная палата РФ анализирует выявленные отклонения от установленных показателей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов и подготавливает предложения, направленные на их устранение, а также на совершенствование бюджетного процесса в целом. Все виды деятельности, осуществляемые Счетной палатой РФ, тесно связаны между собой и являются по своей сути контрольными, так как направлены на решение и достижение задач и целей финансового контроля, поставленных перед Счетной палатой РФ как специализированным государственным органом парламентского контроля. Институт контрольно-счетных органов существует не только на федеральном, но и на региональном. Проведенный

нами анализ деятельности счетных палат на уровне субъектов РФ показывает недостаточную проработанность вопроса касающегося осуществления сотрудничества счетных палат с иными субъектами финансово-бюджетных отношений как внутри региона, так и за его пределами. В связи с чем, необходимо не только законодательно, но и на уровне соглашений усовершенствовать процесс реализации права контрольно-счетных органов субъектов РФ для исполнения своих функций на непосредственное сотрудничество и взаимодействие с любыми субъектами финансово- бюджетных отношений (обмен информацией, проведение совместных контрольных мероприятий, повышение квалификации и т.д.).

Создание на всей территории Российской Федерации единого всеобъемлющего поля государственного финансового контроля является важнейшей общегосударственной задачей. Решение этой задачи будет способствовать тому, чтобы, как записано в Конституции РФ, обеспечить благополучие и процветание России.

Разработка нового подхода к совместному решению поставленных проблем позволит выйти на новый, как количественный, так и качественный уровень реализации возложенных на органы финансового контроля полномочий.

Основными направлениями развития и совершенствования государственного финансового контроля в бюджетной сфере являются: приведение теоретической базы и методологического обеспечения государственного финансового контроля в РФ в соответствии с требованиями современной экономики; совершенствование нормативного правового регулирования финансового контроля в бюджетной сфере; унификация регламентов и стандартов деятельности контрольных органов; совершенствование механизма взаимодействия органов государственного финансового контроля как внутри системы, так и с правоохранительными органами и другими органами и организациями; четкое разграничение полномочий и ответственности между органами государственного финансового контроля в бюджетной сфере; совершенствование действующего механизма ответственности за нарушение бюджетного законодательства; повышение эффективности системы управления в органах государственного финансового контроля в бюджетной сфере;

дальнейшее развитие информационных технологий в деятельности органов государственного финансового контроля.

Решение данных задач позволит повысить эффективность контрольных мероприятий, снизить количество злоупотреблений и правонарушений в финансово-хозяйственной деятельности, улучшить общую экономическую и социальную ситуацию в стране.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция РФ от 12.12.1993 г. // Российская газета, № 237, 25.12.1993 г.
2. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве РФ» // СЗ РФ. 1997. № 51. - Ст. 5712.
3. Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ // СПС Гарант.
4. Гражданский кодекс РФ // СЗ РФ. 1994. № 32. - Ст. 3301, СЗ РФ. 1996. № 5. - Ст. 410, СЗ РФ. 2001. № 49. - Ст. 4552, СЗ РФ. 2006. № 52 (часть I). - Ст. 5496.
5. Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (часть I). - Ст. 1.
6. Федеральный закон от 10.07.2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке РФ (Банке России)» // СПС Гарант.
7. Федеральный закон от 11.01.1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате РФ» // СПС Гарант.
8. Федеральный закон от 21.07.2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» // СЗ РФ. 2007. № 30. - Ст. 3799.
9. Указ Президента РФ от 25.07.1996 г. «О мерах по обеспечению ГФК в РФ» // СПС Гарант.
10. Указ Президента РФ от 08.06.2004 г. № 729 «Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента РФ» // СПС Гарант.
11. Указ Президента РФ от 13.06.2012 г. № 808 «Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу» // СПС Гарант.
12. Указ Президента РФ от 18.08.1996 г. № 1214 «О признании утратившим силу п. 7 Указа Президента РФ от 22.12.1993 г. № 2268 «О формировании республиканского бюджета РФ и взаимоотношениях с бюджетами субъектов РФ в 1994 г.» // СЗ РФ. 1996. № 35. - Ст. 4146.
13. Бюджетное послание Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию РФ от 29.06. 2010 г. «О бюджетной политике в 2011 - 2013 годах» // СПС Гарант.

14. Бюджетное послание Президента РФ В.В. Путина от 28.06.2012 г. «О бюджетной политике в 2013 - 2015 годах» // СПС Гарант.
15. Постановление Правительства РФ от 30.09.2004 г. № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе» // СПС Гарант.
16. Постановление Правительства РФ от 01.12.2004 г. № 703 «О Федеральном казначействе» // СПС Гарант.
17. Закон Ярославской области от 07.11.2011 г. № 40-з «О Контрольно-счетной палате Ярославской области» // СПС Гарант.
18. Постановление Ярославской областной Думы от 27.03.2012 г. № 31 «Об отчете о результатах деятельности Контрольно-счетной палаты Ярославской области за 2011 год» // СПС Гарант.
19. Приказ Минфина России от 04.09.2007 г. № 75н «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой финансово-бюджетного надзора государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением законодательства РФ при использовании средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 47.
20. Приказ Федеральной налоговой службы от 30.05.2007 г. № ММ-3-06/333@ «Об утверждении Концепции системы планирования выездных налоговых проверок».
21. Агапцов С.А. Государственный финансовый контроль и бюджетная политика Российского государства. - М.: Финансовый контроль, 2007. - 380 с.
22. Брайчева Т.В. Государственные финансы России. - СПб.: Питер, 2007. - 210 с.
23. Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. Ростов-на-Дону: Феникс, 1995. - 420 с.
24. Воронин Ю.М. Государственный финансовый контроль: вопросы теории и практики. - М., 2011. - 240 с.
25. Грачева Е.Ю., Хорина Л.Я. Государственный финансовый контроль. - М.: Проспект, 2009. - 175 с.

26. Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. - М.: Юриспруденция, 2011. - 218 с.

27. Грачева Е.Ю. Развитие государственного финансового контроля в РФ как тенденция формирования социального государства. - М., 2009. - 180 с.

28. Гринкевич Л.С, Н.К Сагайдачная и др. Государственные и муниципальные финансы России. - М., 2009. - 270 с.

29. Годин А.М. Бюджетная система РФ: Учебник // 8-е изд., испр. и доп. - М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2010. - 290 с.

30. Государственные и муниципальные финансы // Под ред. И.Д. Мацкуляка. - М.: Изд-во РАГС, 2010. - 190 с.

31. Исаев И.А. История государства и права России // 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Юристъ, 2012. - 236 с.

32. Ицкович Б.Ф. Становление финансовой системы России (XV - начало XIX века). - Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2002. - 250 с.

33. Лимская декларация руководящих принципов контроля // Концепция государственного финансового контроля в РФ: материалы научно-практической конференции «Единая концепция государственного финансового контроля в РФ». - М.: Финансовый контроль, 2002. - 65 с.

34. Ожегов С.И. Словарь русского языка. - М., 1973. - 870 с.

35. Родионова В. М., Шлейников В. И. Финансовый контроль: Учебник. - М.: ИД ФБК-ПРЕСС, 2010. - 180 с.

36. Рожкова Н.К. «Современное состояние нормативно-правового обеспечения финансового контроля в России». - М., 2010. - 150 с.

37. Рябухин С.Н. Аудит эффективности использования государственных ресурсов. - М., 2011. - 230 с.

38. Степашин С.В. и др. Государственный финансовый контроль: Учебник для вузов. - СПб: Питер, 2004. - 326 с.

39. Официальный сайт Счетной палаты РФ // Режим доступа: <http://www.ach.gov.ru/>.

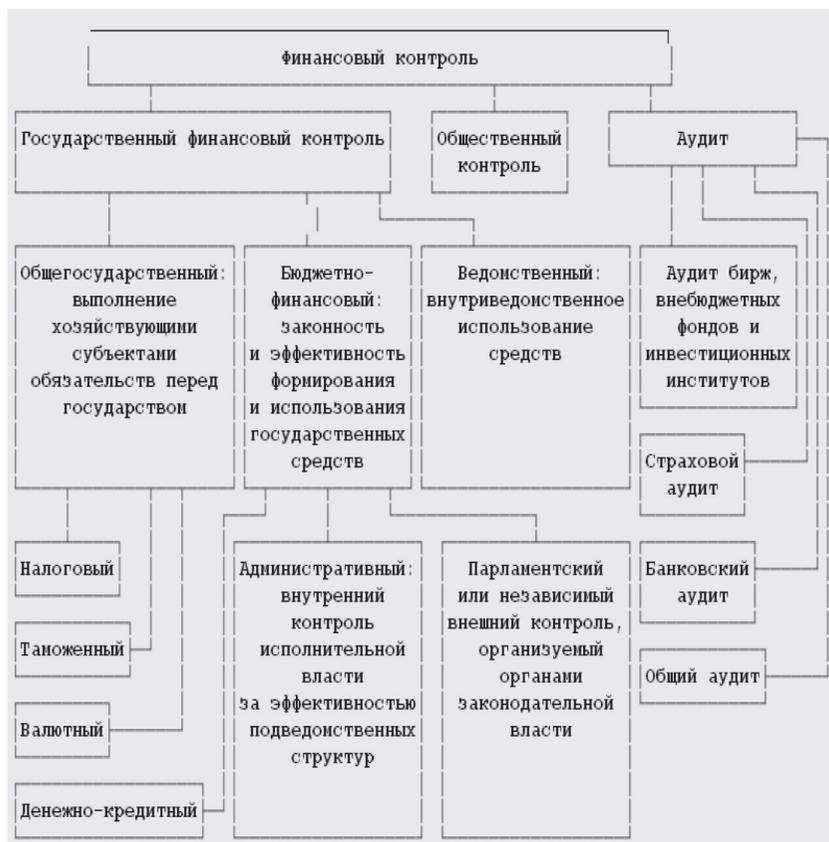
40. Официальный сайт Федерального казначейства // Режим доступа <http://www.roskazna.ru/>.

41. Официальный сайт Федеральной службы финансово-бюджетного надзора// Режим доступа <http://www.rosfinnadzor.ru/>.

42. Официальный сайт контрольно-счетной палаты Ярославской области // Режим доступа <http://www.kspalata76.yarregion.ru/>.

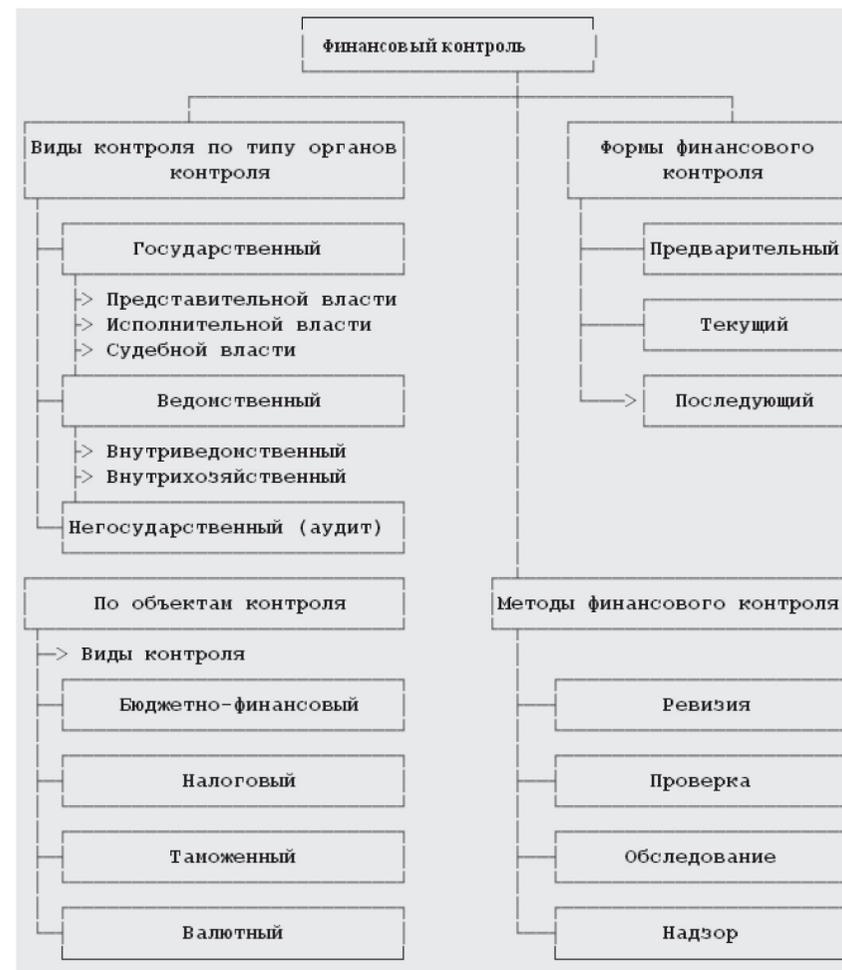
## Приложение 1

## Классификация финансового контроля

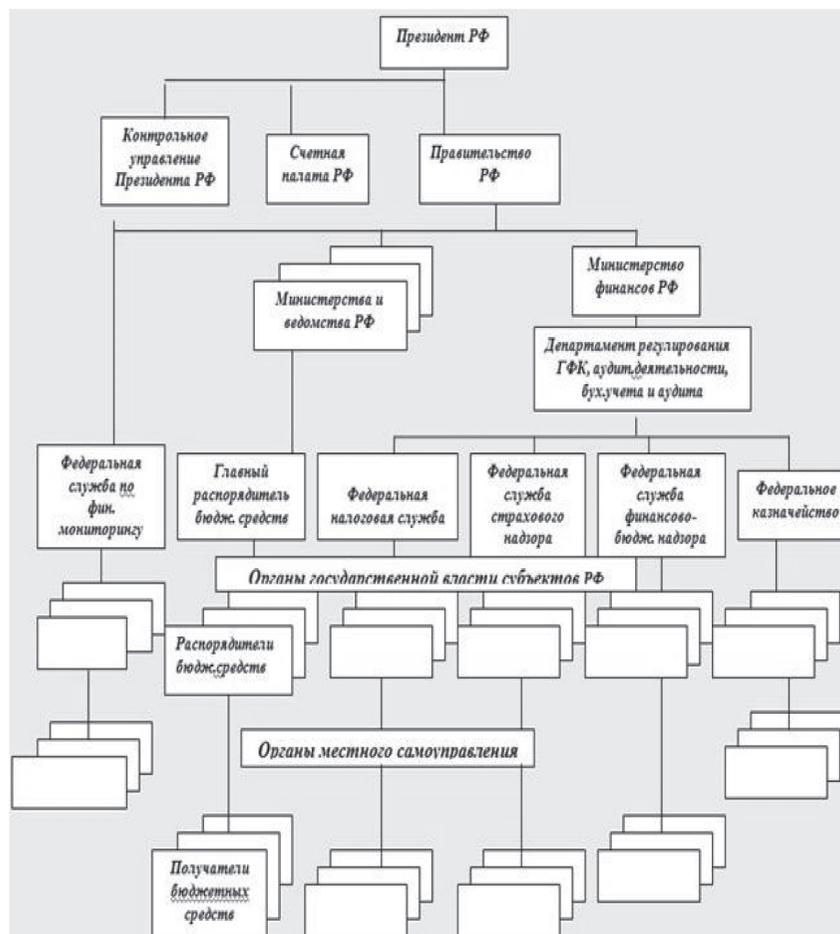


## Приложение 2

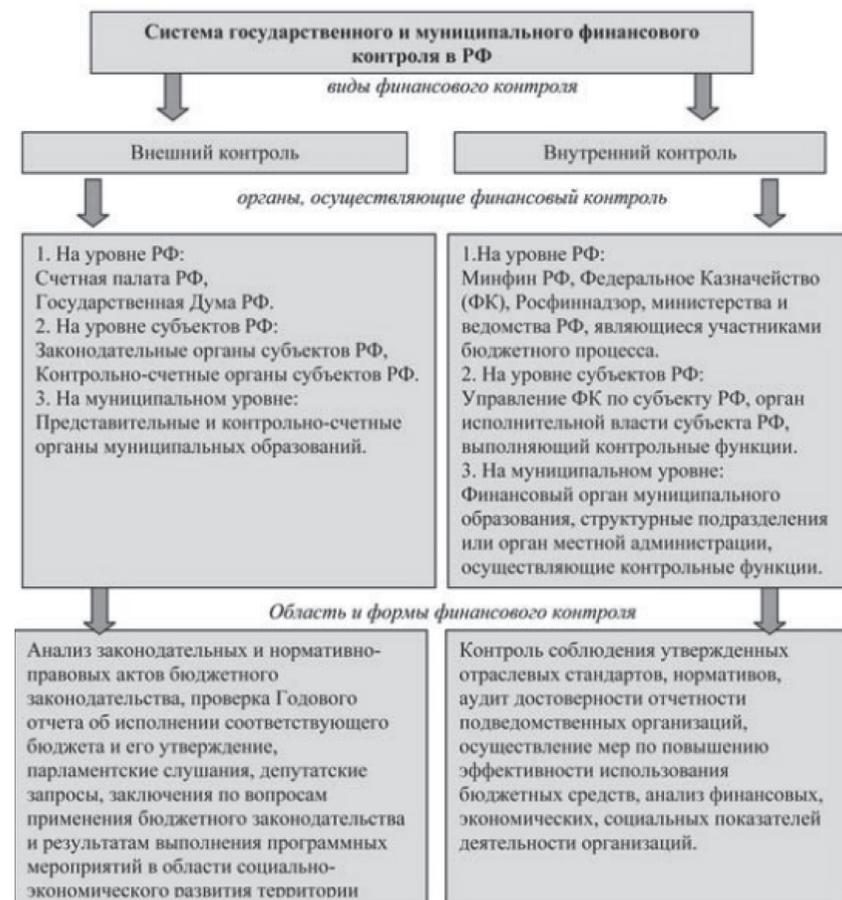
## Виды финансового контроля



## Структура контрольно-счетных органов в России

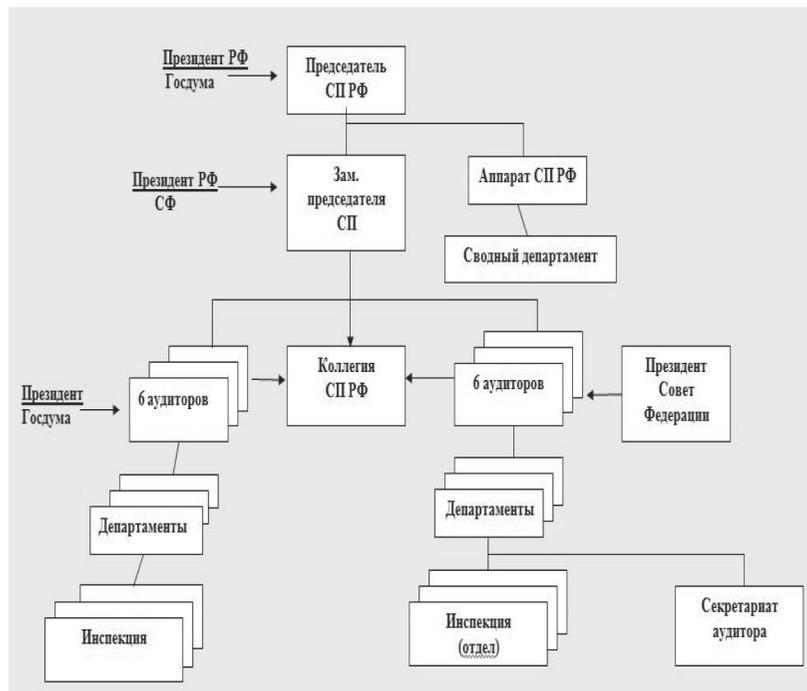


## Система государственного финансового контроля в России



## Приложение 5

## Структура Счетной палаты РФ и ее порядок ее формирования



## Приложение 6

## Контроль, осуществляемый Счетной палатой РФ



## Приложение 7

Сведения об объеме и видах средств, распределение и использование которых проверено Росфиннадзором в 2011 году<sup>61</sup>

Вид средств, распределение и использование которых проверено	Проверено средств бюджетов соответствующих уровней и бюджетов государственных внебюджетных фондов в следующем объеме, млн. рублей	Доля объема средств, использование и распределение которых проверено, от общего объема проверенных средств, %
Средства федерального бюджета	1 831 169,14	46,62
Средства, полученные бюджетными учреждениями от приносящей доход деятельности	127 299,03	3,24
Средства, выделенные из федерального бюджета в виде межбюджетных трансфертов	1 370 439,16	34,88
Средства государственных внебюджетных фондов, в том числе территориальных государственных внебюджетных фондов	273 144,23	6,95
Средства бюджетов субъектов Российской Федерации	139 086,74	3,54
Другие средства	187 008,42	4,76
<b>Всего</b>	<b>3 928 146,71</b>	<b>100,00</b>

<sup>61</sup> Официальный сайт Федеральной службы финансово-бюджетного надзора // режим доступа <http://www.rosfinnadzor.ru/>.

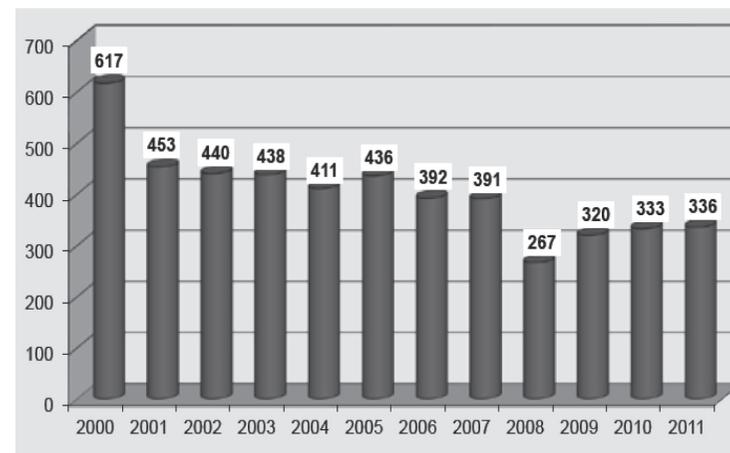
## Приложение 8

Сведения о структуре выявленных Росфиннадзором нарушений законодательства Российской Федерации в финансово-бюджетной сфере (по видам средств)<sup>62</sup>

Вид средств, использованных с нарушениями законодательства Российской Федерации в финансово-бюджетной сфере	Выявлено нарушений законодательства в финансово-бюджетной сфере при использовании средств в следующем объеме, млн. рублей	Доля объема средств, использованных с нарушениями, от общего объема средств, использованных с нарушениями %
Средства федерального бюджета	371 999,62	71,23
Средства, полученные бюджетными учреждениями от приносящей доход деятельности	5861,46	1,12
Средства, полученные от использования федерального имущества	2816,41	0,54
Средства, выделенные из федерального бюджета в виде межбюджетных трансфертов	77 051,92	14,75
Средства государственных внебюджетных фондов, в том числе территориальных государственных внебюджетных фондов	8706,4	1,67
Средства бюджетов субъектов Российской Федерации	36 811,17	7,05
Другие средства	18981,98	3,64
<b>Всего</b>	<b>522 228,96</b>	<b>100,00</b>

<sup>62</sup> Официальный сайт Федеральной службы финансово-бюджетного надзора // режим доступа <http://www.rosfinnadzor.ru/>.

## Приложение 9

Количество представлений и предписаний Счетной палаты РФ<sup>63</sup>

## Приложение 10

Изменения, внесенные в основные характеристики федерального бюджета на 2011 год<sup>64</sup>

Показатели	Федеральный закон от 13 декабря 2010 г. № 357-ФЗ	Федеральный закон от 13 декабря 2010 г. № 357-ФЗ (с изменениями)	
		от 1 июня 2011 года	от 6 ноября 2011 года
Прогнозируемый объем ВВП	50 389,0	53 274,0	53 332,0
Уровень инфляции (декабрь 2011 года к декабрю 2010 года), не более (%)	6,5	6,5	6,5
Прогнозируемый общий объем доходов федерального бюджета	8 844,6	10 303,4	11 121,4
Общий объем расходов федерального бюджета	10 658,6	11 022,5	11 121,4
Верхний предел государственного внутреннего долга Российской Федерации на 1 января 2012 года, млрд. руб.	5 148,4	4 732,3	4 555,0
Верхний предел государственного внешнего долга Российской Федерации на 1 января 2012 года, млрд. долларов США	55,6	43,8	40,8
Дефицит (-) федерального бюджета	(-) 1 814	(-) 719,1	0,0

<sup>63</sup> Официальный сайт Счетной палаты РФ // Режим доступа: <http://www.ach.gov.ru/>.

<sup>64</sup> Официальный сайт Счетной палаты РФ // Режим доступа: <http://www.ach.gov.ru/>.

## Приложение 11

## Предложения по совершенствованию государственного финансового контроля в России

Предложение по совершенствованию	Суть предложения
Создание методологических основ	Следует также законодательно определить: виды финансового контроля, субъекты и объекты финансового контроля, разделить сферы внешнего и внутреннего финансового контроля. Необходимо завершить разработку единой кодифицированной системы стандартов финансового контроля, используя опыт Счетной палаты РФ
Принятие единой концепции государственного финансового контроля в РФ	Концепция должна установить единые методологические и правовые основы осуществления государственного финансового контроля в РФ, определять систему органов, осуществляющих контроль, а также механизм их взаимодействия
Разработка общероссийских стандартов государственного финансового контроля	В стандарте необходимо дать все типовые решения, которые принимает контролер по итогам проверки. Должны быть расписаны по каждому контрольному органу, осуществляющему какой-то отдельный вид контроля
Разработка закона о ГФК	Глава 1. Общие положения Цели и задачи Закона, определения основных понятий (определение понятия ГФК, его отдельных видов и др.), сущность, значение, функции, цели и задачи, элементы системы ГФК. Глава 2. Принципы, требования, критерии эффективности ГФК. Глава 3. Виды ГФК в разрезе следующих его классификационных признаков: типы, формы (в том числе определения понятий ревизии, проверки и т.д.), методы (методические приемы), субъекты, объекты, предметы, органы и т.д. (перечисление). Глава 4. Субъекты, объекты, предметы (их расширенное описание).

## Продолжение таблицы

Предложение по совершенствованию	Суть предложения
	Глава 5. Органы ГФК (в том числе орган координации) федерального и регионального уровня, их статус, правовые основы деятельности, порядок образования (создания) и др. Глава 6. Система нормативно-правовых актов, ее уровни, принципы формирования содержания и порядок утверждения актов разных уровней, характер обязательности выполнения и т.д. Глава 7. Система процедур ГФК. Требования к порядку проведения, периодичности, срокам контроля. Глава 8. Информационное обеспечение. Глава 9. Социально-правовые гарантии работников ГФК. Глава 10. Научно-исследовательская база ГФК. Глава 11. Учебная база и кадры ГФК.
Совершенствование организационно-структурной основы системы ГФК	1-й уровень - «ядро» структуры - включает органы ГФК (локальные ЦО) и координирующий их орган (координационный ЦО), а также иные, непосредственно связанные с ними организации; 2-й уровень - «периферия» структуры - все иные государственные органы и их аппараты, законодательно наделенные контрольными функциями как составной частью своих непосредственных управленческих обязанностей.

**Р.В. КОЛЕСОВ, А.В. ЮРЧЕНКО**

**Система государственного финансового  
контроля РФ: проблемы и перспективы**

*Монография*

Подписано в печать .2013  
Формат 60х90/16. Бумага офсетная.  
Гарнитура Ньютон.  
Заказ . Тираж 5 экз.

Отпечатано в ООО «Оперативная полиграфия»  
150049, Ярославль, ул. Лисицина, 5