**Содержание**

Введение

1. Определение и развитие финансового контроля
2. Бюджетный финансовый контроль

2.1. Особенности осуществления финансового контроля федеральными органами

3. Бюджетно-финансовый контроль за рубежом

Заключение

Список использованной литературы

**Введение**

Финансовая система общества в целом и отдельные ее звенья - типичные сложные системы, управление которыми немыслимо без эффективного контроля. Управление финансовыми процессами, тесно связанными с производственными (экономическими) отношениями, оказывает непосредственное влияние на общественное производство, а значит, и на общественную жизнь. Это управление важно для всех составляющих финансовой системы - от финансов отдельных хозяйствующих субъектов до государственных финансов. Поэтому финансовый контроль, т.е. контроль за функционированием различных звеньев финансовой системы, объективно обусловлен потребностями общественной жизни.

Целью финансового контроля является вскрытие отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов на возможно более ранней стадии, с тем чтобы иметь возможность принять корректирующие меры, в отдельных случаях привлечь виновных к ответственности, получить компенсацию за причиненных ущерб ли осуществить мероприятия по предотвращению или сокращению таких нарушений в будущем.

Основу контрольной функции финансов составляет движение финансовых ресурсов как в фондовой, так и в нефондовой формах. Финансовые отношения тесно связаны с производственными что позволяет финансовому контролю отслеживать происходящие экономические процессы, пропорции распределения их поступления в распоряжение хозяйствующих субъектов, экономность и эффективность использования.

Контрольная функция финансов в единстве с другой функцией - распределительной позволяет путем отслеживания движения финансовых ресурсов контролировать процессы распределения стоимости произведенного общественного продукта и соответственно управлять этими процессами.

Таким образов, с точки зрения теории финансов финансовый контроль - это одна из функций системы управления финансовыми отношениями, основной задачей которой является отслеживание правильности функционирования этих отношений на уровне конкретного управляемого объекта с целью определения обоснованности и эффективности управленческих решений и степени их реализации, выявляя отклонения, о которых целесообразно информировать органы, способные повлиять на улучшение ситуации.

Поскольку финансовые отношения тесно связаны с производственными, информация финансового контроля позволяет руководству как отдельных хозяйствующих субъектов, так и крупных хозяйствующих структур и государства в целом осуществлять эффективное финансово-хозяйственное управление.

Все это дает возможность рассматривать финансовый контроль как обязательны и важнейший элемент эффективной системы финансово-хозяйственного управлении, обеспечивающий функционирование управляемой системы в точном соответствии с установленными нормами и правилами.

Одновременный финансовый контроль всех элементов финансовой системы , включая постоянный контроль финансовых потоков и состояния финансовых ресурсов отдельных хозяйствующих субъектов и государства в целом, способствует укреплению всех финансовых институтов общества , благотворно влияет на развитие экономики, способствует укреплению стабильности общества.

Финансовый контроль объективно необходим в любом обществе , где существует товарно-денежные отношению Его роль велика и в обществе, в котором преобладает государственная собственность, управляемая административно-командными методами, но в демократическом обществе с рыночными формами хозяйствования она многократно возрастает. Это обусловлено рядом причин.

Прежде всего рыночная экономика выдвигает на первое место достижение высокой эффективности хозяйственной деятельности. В связи с этим возрастает значение контроля над процессами формирования, сохранности, рационального использования финансовых и материальных ресурсов во всех звеньях экономической системы страны. Проведение контроля способствует повышению качества и эффективности финансово-хозяйственного управления.

Основным содержанием финансового контроля в условиях рынка являются обеспечение качества и эффективности финансово-хозяйственного управления, защита финансовых интересов всех субъектов хозяйствования и управления, государства в целом и его граждан; проверка соблюдения финансового законодательства субъектами финансовых отношений; укрепление финансовой системы страны, содействие проводимой государством единой финансовой, кредитной и денежной политике; выявление внутренних резервов использования финансовых ресурсов во всех сферах производства и распределения общественного продукта.

В данной работе мы рассмотрим бюджетный финансовый контроль в России и за рубежом, особенности осуществления финансового контроля федеральными органами.

Целью работы является закрепление и углубление теоретических и практических знаний по дисциплине «Финансовое право», выявление особенностей бюджетно-финансового контроля.

1. **Определение и развитие финансового контроля**

Экономическая политика государства осуществляется с помощью финансово-кредитных механизмов, и одним из наиболее важных рычагов управления финансовой системой является финансовый контроль.

Финансовый контроль как специализированный вид управленческой деятельности и особая отрасль экономических знаний располагает разнообразными методическими приемами, основанными на достижениях смежных областей (бухгалтерского учета, статистики, финансов, государственного бюджета). Системность контроля достигается комбинированным использованием его различных видов: логического, математического, документального и др.

Особое место в системе финансового контроля занимает государственный финансовый контроль, который имеет более узкий спектр действия и распространяется, во-первых, на сферу формирования доходной части бюджета; во-вторых, на сферу расходования средств государственного бюджета (обеспечивая контроль за целевым и эффективным использованием средств государственного бюджета и государственной собственности). В связи с этим государственный финансовый контроль распространяется на соответствующие министерства и ведомства, отвечающие за формирование доходной части государственного бюджета и использующие его средства, а также на предприятия и организации, которым предоставлены бюджетные средства на безвозвратной и возвратной основах, а также имеющие какие-либо финансовые льготы (таможенные, налоговые, экспортно-импортные и др.).

Следует отметить, что институт государственного финансового контроля в России имеет историю длиною в несколько столетий. Государственное значение этому событию было придано Президентом Российской Федерации, который 14 февраля 2006 г. издал специальное распоряжение N 65-РП "О праздновании 350-летия установления государственного финансового контроля в России". В связи с этим полагаем целесообразным привести несколько интересных исторических фактов, касающихся рассматриваемой темы.

Основные исторические сведения об учреждениях с контрольными функциями, в том числе в области финансов, относятся к российским событиям второй половины XVII в.

Первым органом, основной функцией которого был государственный финансовый контроль, явился Приказ счета Большой казны (Счетный приказ). Это один из центральных государственных органов России, который был образован в 1622 г. В его функции входило руководство государственной промышленностью (казенными мануфактурами, горнорудным делом), а также монетным делом, государственной внешней и внутренней торговлей.

В 1656 г. был основан институт государственных контролеров для расследования имущественных споров. Контрольным учреждением может быть признана и так называемая Ближняя канцелярия, учрежденная Петром I в 1699 г. Круг вопросов, подлежавших ее ведению, охватывал широкую сферу административных действий. Здесь сосредоточивались сведения о движении денежных сумм, содержании армии, состоянии военных запасов и т.п.

С установлением в стране в 1802 г. министерской системы управления, в которой заметную роль стало играть Министерство финансов, вопросы контроля за образованием, движением и расходованием государственных средств приобрели особое значение.

В 1810 г. решением Государственного совета на Министерство финансов было возложено управление доходами. Ответственность за движение финансов возлагалась на Государственного казначея.

В свою очередь, ревизия счетов, финансовая проверка министерств (особенно Министерства финансов и Казначейства) вошли в компетенцию Генерального контролера, который возглавил созданное для него в январе 1811 г. специальное Управление. Кроме указанных обязанностей на Генерального контролера возложили рассмотрение годовых отчетов Государственного, Дворянского и Крестьянского банков, ссудо-сберегательных касс по сберегательным и страховым операциям, Управления по делам мелкого кредита. Заключения Генерального контролера сообщались Государственному совету.

Указанное ведомство государственного финансового контроля получило право наблюдать по документам движение государственных сумм, проверять и оценивать действия распорядителей и получателей средств. Контроль приобрел документальный и фактический характер, а также твердо установленную периодичность. К концу 1866 г. во всех губерниях действовали контрольные палаты, которые ревизовали использование государственных средств.

В советский период российской истории сосредоточение финансового контроля сначала произошло в Народном комиссариате государственного контроля (образован 5 декабря 1917 г.), получившем право финансовых ревизий. Ревизия стала компетенцией исключительно этого финансового ведомства, услугами специалистов которого пользовались органы партийного, государственного и народного контроля.

В октябре 1923 г. в составе Народного комиссариата финансов (Наркомфин) образовалось Финансово-контрольное управление. Это было крупное подразделение, численность его работников достигала свыше 3000 человек. Позднее оно было преобразовано в Финансово-бюджетную инспекцию, которая просуществовала до 1937 г. В том же году было создано Контрольно-ревизионное управление (далее - КРУ) Наркомфина СССР, положившее начало новой централизованной системе государственного финансового контроля. Совет Народных Комиссаров СССР 9 мая 1938 г. утвердил Положение о Контрольно-ревизионном управлении Народного комиссариата финансов СССР. Таким образом, была заложена организационная и правовая база того, что КРУ Наркомфина (позднее - Минфина) с его местными органами на десятилетия стало единственным надведомственным органом государственного финансового контроля в стране.

Начальника КРУ утверждало Правительство страны по представлению наркома финансов, которому он непосредственно подчинялся. Главные контролеры - ревизоры по союзным республикам назначались Наркомфином и подчинялись начальнику союзного КРУ, которое проводило ревизии и проверки независимо от контроля, осуществляемого местными финансовыми органами. Содержались КРУ и его местные органы за счет общесоюзного государственного бюджета.

Указанным Положением было установлено, что главным методом ревизии следует считать проверку документов, характеризующих состояние финансового хозяйства организации и деятельность руководителей, отвечающих за финансовую работу. Тогда же был введен порядок оформления результатов ревизии актом за подписью ревизора, руководителя и бухгалтера проверяемого предприятия.

После распада СССР КРУ осталось единственным государственным учреждением в России, обладающим опытом организации и проведения ревизий финансово-хозяйственной деятельности предприятий и организаций, многолетней практикой обеспечения законности расходования и сохранности государственных средств.

Указом Президента РСФСР от 09.11.91 N 189 "О неотложных организационных мерах по борьбе с преступностью в РСФСР" Минфину России было поручено создать специальное подразделение для проведения ревизий и проверок по требованиям правоохранительных органов. Правительство Российской Федерации в этих целях увеличило штатную численность контрольно-ревизионных органов Минфина России почти на 70%.

1. **Бюджетный финансовый контроль**

В 1992 г. Верховный Совет Российской Федерации своим постановлением от 07.02.92 N 2299/1-1 образовал специальный орган финансового контроля - Контрольно-бюджетный комитет при Верховном Совете Российской Федерации. Его создание было важным шагом в восстановлении системы государственного финансового контроля в стране на новой качественной основе. В компетенцию указанного Комитата входило, в частности, проведение анализа денежного обращения, уровня цен, эффективности налогообложения и других финансовых вопросов, связанных с доходами и расходованием бюджетных средств, а также контроль за соблюдением законности и повышением эффективности расходования государственных средств, выделяемых на финансирование бюджетных организаций, сферы материального производства, обороны и правоохранительных органов.

Таким образом, уже в те годы была осознана необходимость получения достоверных сведений не только о законных формах используемых государственных средств, но и степени эффективности такого использования.

Указом Президента РФ от 08.12.92 N 1556 "О Федеральном казначействе" была образована единая централизованная система органов Федерального казначейства (Казначейства), включающая Главное управление Федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации и территориальные органы. В целях обеспечения эффективного бюджетного контроля органам Федерального казначейства были предоставлены необходимые права.

Конституция Российской Федерации, принятая в декабре 1993 г., установила норму о создании независимого от Правительства Российской Федерации органа государственного финансового контроля - Счетной палаты Российской Федерации, которая была образована 11 января 1995 г.

Из других важных нормативных правовых актов, касающихся рассматриваемого вопроса, следует отметить Указ Президента РФ от 25.07.96 N 1095 "О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации" (в ред. от 18.07.01 N 872). Данный документ был подготовлен для обеспечения надлежащего контроля за формированием государственных доходов и их рациональным использованием. Еще одна немаловажная цель, которую он преследовал, улучшение взаимодействия и координации деятельности контрольных органов в Российской Федерации. Данным Указом было установлено, что государственный финансовый контроль (далее - ГФК) включает в себя контроль за исполнением федерального бюджета и бюджета федеральных внебюджетных фондов, организацией денежного обращения, использованием кредитных ресурсов, состоянием государственного внутреннего и внешнего долга, государственных резервов, предоставлением финансовых и налоговых льгот и преимуществ. По сути это является конкретным определением самого понятия ГФК, которое в более поздних актах уже не приводилось.

Указом Президента РФ N 1095 ГФК возлагался на несколько органов: Счетную палату Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации (Главное управление Федерального казначейства и Контрольно-ревизионное управление), Министерство Российской Федерации по налогам и сборам, Государственный таможенный комитет Российской Федерации, Федеральную службу России по валютному и экспортному контролю, контрольно-ревизионные органы федеральных органов исполнительной власти, а также иные органы, осуществляющие контроль за поступлением и расходованием средств федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов.

Как видим, с момента принятия данного Указа изменились не только названия ряда упомянутых в нем государственных органов, но также их статус и полномочия. Так, в принятом позднее Бюджетном кодексе Российской Федерации (далее - БК РФ) приводится уже иной перечень органов, правомочных осуществлять ГФК. Среди указанных органов не упомянут преемник Министерства Российской Федерации по налогам и сборам - Федеральная налоговая служба, хотя это не означает, что налоговый контроль не является частью финансового. Так, по мнению многих экспертов, бюджетно-финансовый контроль является лишь частью финансового контроля в целом, а бюджетные правоотношения по своему содержанию шире финансово-контрольных отношений в бюджетной сфере.

И, видимо, замечая некоторую неоднозначность, возникающую при проведении контрольной деятельности упомянутых органов, некоторые эксперты полагают целесообразным упорядочить классификацию видов финансового контроля в зависимости от специфики подотраслей финансового законодательства, введя более точные понятия бюджетного, налогового, валютного, таможенного контроля, банковского надзора, страхового надзора, финансового контроля на рынке ценных бумаг.

В настоящее время действующее законодательство уже содержит соответствующие определения некоторых из указанных понятий. Другой вопрос, насколько точными и исчерпывающими являются эти определения, чтобы исключить имеющееся дублирование в действиях некоторых органов при осуществлении ими соответствующих контрольных мероприятий.

Так, в соответствии со ст. 82 НК РФ налоговым контролем признается деятельность уполномоченных органов по контролю за соблюдением налогоплательщиками, налоговыми агентами и плательщиками сборов законодательства о налогах и сборах в порядке, установленном НК РФ. Указанный контроль проводится должностными лицами налоговых органов в пределах своей компетенции посредством налоговых проверок, получения объяснений налогоплательщиков, налоговых агентов и плательщиков сборов, проверки данных учета и отчетности, осмотра помещений и территорий, используемых для извлечения дохода (прибыли), а также в других формах, предусмотренных НК РФ. При этом ст. 9 НК РФ предусмотрено, что участниками отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах, являются и таможенные органы.

В свою очередь, ст. 11 Таможенного кодекса Российской Федерации (далее - ТК РФ) определено, что таможенный контроль - это совокупность мер, осуществляемых таможенными органами в целях обеспечения соблюдения таможенного законодательства. Согласимся, что это понятие трактуется очень широко. Следует также отметить, что ст. 366 ТК РФ определены десять видов форм таможенного контроля, многие из которых также используются и другими контролирующими органами, в том числе налоговыми. К этим видам относятся, в частности, проверка документов и сведений, устный опрос, получение объяснений, осмотр помещений и территорий. Положением о Федеральной таможенной службе, утвержденным постановлением Правительства РФ от 26.07.06 N 459 (в ред. от 10.03.09), предусмотрено осуществление данной службы функций по регулированию, контролю и надзору в области таможенного дела, а также функций агента валютного контроля и специальных функций по борьбе с контрабандой, иными преступлениями и административными правонарушениями.

Валютный контроль проводится с целью обеспечения реализации единой государственной валютной политики, а также устойчивости валюты Российской Федерации и стабильности внутреннего валютного рынка (Федеральный закон от 10.12.03 N 173-ФЗ "О валютном регулировании и валютном контроле (в ред. от 22.07.08).

При этом Закон N 173-ФЗ не содержит самого понятия валютного контроля, хотя и определяет его принципы (ст. 3). Валютный контроль осуществляется Правительством Российской Федерации, органами и агентами валютного контроля. При этом к числу агентов валютного контроля отнесены также таможенные и налоговые органы (ст. 5).

Следует также отметить, что приказом Минфина России от 06.11.07 N 98н утвержден Административный регламент Федеральной службы финансово-бюджетного надзора по исполнению государственной функции органа валютного контроля.

Как видим, при осуществлении валютного контроля действуют несколько органов исполнительной власти, имеющие самые разнообразные полномочия в данном вопросе.

Под бюджетным контролем обычно понимается система мероприятий по проверке законности, целесообразности и эффективности действий по формированию, распределению и использованию финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении федерального правительства, а также региональных и местных органов власти. Такие мероприятия проводятся на различных этапах бюджетного процесса государственными органами финансового контроля, состав и полномочия которых закрепляются в бюджетном законодательстве страны.

Эффективность бюджетной политики государства предполагает целый комплекс мер по ее обеспечению, в частности:

- оптимизацию функционирования системы управления государственными финансами;

- прозрачность финансовых потоков, четкое законодательное регламентирование процесса их аккумуляции и движения;

- необходимый уровень объективности в формировании доходной части бюджета.

В соответствии со ст. 6 БК РФ бюджетный процесс - это регламентируемая законодательством Российской Федерации деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности.

Учитывая обширность рассматриваемой темы и многообразие органов ГФК, мы рассмотрим особенности осуществления ГФК только теми федеральными органами, которые указаны в БК РФ.

Рассмотрим в связи с этим наиболее важные положения БК РФ в рамках затронутой темы.

Соответствующие бюджетные полномочия установлены БК РФ для следующих федеральных органов:

- Министерства финансов Российской Федерации (ст. 165);

- Федерального казначейства (ст. 166.1);

- Федеральной службы финансово-бюджетного надзора (ст. 166.2);

- Счетной палаты Российской Федерации (ст. 167.1).

Этой же статьей БК РФ уточнено, что указанная Палата обладает бюджетными полномочиями, установленными не только БК РФ, но и Федеральным законом от 11.01.95 N 4-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации" (с изм. и доп. от 09.02.09).

Следует отдельно обратить внимание на то, что законодательные (представительные) органы осуществляют такие формы финансового контроля, как:

- предварительный контроль - в ходе обсуждения и утверждения проектов законов (решений) о бюджете и иных проектов законов (решений) по бюджетно-финансовым вопросам;

- текущий контроль - в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения бюджетов на заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп законодательных (представительных) органов в ходе парламентских слушаний и в связи с депутатскими запросами.

При этом контроль законодательных (представительных) органов предусматривает право соответствующих законодательных (представительных) органов на создание собственных контрольных органов (Счетная палата Российской Федерации, контрольные палаты, иные органы законодательных (представительных) органов) - ст. 265 БК РФ.

Финансовый контроль, осуществляемый органами исполнительной власти, осуществляют Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, Федеральное казначейство, финансовые органы субъектов Российской Федерации и (или) уполномоченные ими органы, главные распорядители, распорядители бюджетных средств (ст. 266 БК РФ).

**2.1. Особенности осуществления финансового контроля федеральными органами**

Министерство финансов Российской Федерации

Министерство финансов Российской Федерации осуществляет нормативное и методическое обеспечение деятельности по осуществлению государственного (муниципального) финансового контроля федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и исполнительно-распорядительными органами (должностными лицами) муниципальных образований (ст. 165 БК РФ).

В соответствии с Положением о Министерстве финансов Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства РФ от 30.06.04 N 329 (в ред. от 10.03.09), указанное министерство осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной налоговой службы, Федеральной службы страхового надзора, Федеральной службы финансово-бюджетного надзора и Федерального казначейства.

Таким образом, Министерство финансов Российской Федерации путем издания соответствующих нормативных правовых актов может устанавливать для указанных органов порядок осуществления той или иной формы финансового контроля. Так, например, приказом Минфина России от 25.12.08 N 146н утверждено Положение о требованиях к деятельности по осуществлению государственного финансового контроля.

Федеральное казначейство (ст. 267 БК РФ) осуществляет в основном контроль за непревышением:

- лимитов бюджетных обязательств, распределенных главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета между нижестоящими распорядителями и получателями средств федерального бюджета, над утвержденными им лимитами бюджетных обязательств;

- бюджетных ассигнований, распределенных главными администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета между администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета, над утвержденными им бюджетными ассигнованиями;

- кассовых расходов, осуществляемых получателями средств федерального бюджета, над доведенными до них лимитами бюджетных обязательств и (или) бюджетными ассигнованиями;

- кассовых выплат, осуществляемых администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета, над доведенными до них бюджетными ассигнованиями.

Кроме того, Федеральное казначейство осуществляет контроль за соответствием содержания проводимой операции коду бюджетной классификации Российской Федерации, указанному в платежном документе, представленном в Федеральное казначейство получателем средств федерального бюджета; наличием у получателя средств федерального бюджета документов, подтверждающих в соответствии с порядком санкционирования расходов, установленным Министерством финансов Российской Федерации, возникновение у него денежных обязательств.

В Положении о Федеральном казначействе, утвержденном постановлением Правительства РФ от 01.12.04 N 703 (в ред. от 27.01.09), конкретизированы упомянутые полномочия, установленные ст. 267 БК РФ.

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор)

Виды финансового контроля, осуществляемого Росфиннадзором, указаны в ст. 268 БК РФ.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 08.04.04 N 198 Росфиннадзор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, а также функции органа валютного контроля. Данная служба находится в ведении Министерства финансов Российской Федерации и ее основными функциями, в частности, являются:

- проведение ревизий и проверок правомерности и эффективности использования средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов;

- проведение мероприятий по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений законодательства Российской Федерации в финансово-бюджетной сфере;

- осуществление надзора за исполнением законодательства Российской Федерации о финансово-бюджетном контроле и надзоре органами финансового контроля федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

- осуществление в пределах своей компетенции контроля за соответствием проводимых в Российской Федерации резидентами и нерезидентами (кроме кредитных организаций и валютных бирж) валютных операций законодательству Российской Федерации, условиям лицензий и разрешений, а также за соблюдением ими требований актов органов валютного регулирования и валютного контроля.

Указанные полномочия также зафиксированы в Положении о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора, утвержденном постановлением Правительства РФ от 15.06.04 N 278 (в ред. от 27.01.09).

Для более предметной характеристики работы Росфиннадзора как одного из основных органов ГФК приведем некоторые результаты проверки отдельных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (получателей бюджетных средств), заключивших соглашения о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации.

Росфиннадзором выявлены, в частности, следующие нарушения:

- в бюджетах субъектов Российской Федерации не учитывались средства, получаемые в виде арендной платы за сдачу во временное пользование имущества, находящегося в государственной собственности, доходы от продажи имущества, дивиденды по акциям (нарушение п. 1 ст. 42 БК РФ);

- в бюджетах субъектов Российской Федерации не отражены доходы бюджетных учреждений, полученные от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности (нарушение п. 2 ст. 42 БК РФ);

- отдельные республиканские финансовые органы осуществляли централизованное перечисление средств коммунальным предприятиям на оплату коммунальных услуг, оказанных республиканским бюджетным учреждениям. Сумма средств, подлежащая перечислению, определялась на основе расчетных лимитов без учета объема фактически потребленных услуг, что привело к многочисленным случаям возникновения у республиканских бюджетных учреждений необоснованных дебиторских или кредиторских задолженностей по коммунальным платежам (нарушение ст. 158, 219 БК РФ).

Выявленные проверками факты нецелевого использования бюджетных средств связаны в основном со следующим:

- предоставлением льгот, компенсаций и осуществлением выплат гражданам, не имеющим права на их получение;

- направлением средств резервных фондов на проведение мероприятий, не предусмотренных положениями о резервных фондах субъектов Российской Федерации;

- несанкционированным перераспределением средств с одной подстатьи бюджетной классификации на другую;

- финансированием организаций, не являющихся получателями средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

Нарушения в части переплаты и перерасхода денежных средств и материальных ценностей связаны в основном со следующим:

- оплатой фактически невыполненных объемов работ;

- оплатой выполненных работ по завышенной стоимости;

- предоставлением жилищных субсидий гражданам без документов, подтверждающих право на их получение.

Наиболее существенными фактами в части неэффективного использования средств и материальных ресурсов являются:

- перечисление авансовых платежей сверх установленных законодательством Российской Федерации размеров;

- неиспользование приобретенного оборудования в течение длительного срока;

- приобретение оборудования и других материальных ценностей при отсутствии потребности в них.

Другие финансовые нарушения выразились в следующем:

- непринятии мер по взысканию неустойки, задолженностей по арендной плате;

- принятии денежных обязательств сверх утвержденных лимитов бюджетных обязательств;

- осуществлении расчетов между юридическими лицами наличными денежными средствами в размере, превышающем установленный;

- превышении окладов республиканских государственных гражданских служащих по сравнению с окладами федеральных государственных гражданских служащих;

- невыполнении обязательств, принятых субъектами Российской Федерации по софинансированию расходов;

- предоставлении субсидий сельскохозяйственным товаропроизводителям на возмещение части затрат на уплату процентов по инвестиционным кредитам без документов, подтверждающих целевое использование кредита, по мере использования кредита;

- недоплате надбавки за выслугу лет к заработной плате.

Нарушения принципа целевого использования бюджетных средств в основном могут быть вызваны как объективными причинами, например нехваткой денег на мероприятия, требующие безотлагательного финансирования, так и неправомерными действиями со стороны компетентных органов власти.

Также способствуют совершению финансовых нарушений такие причины, как:

- несоответствие принятых нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации нормативным правовым актам Российской Федерации;

- отсутствие мер ответственности за нарушение установленного порядка.

Счетная палата Российской Федерации

Счетная палата Российской Федерации является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным Собранием Российской Федерации и подотчетным ему.

Основными задачами Счетной палаты Российской Федерации, в частности, являются:

- организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению;

- определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности;

- оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов.

Исходя из изложенного, следует, что фактически проверками эффективности использования бюджетных средств и имущества в настоящее время занимаются только Счетная палата Российской Федерации и некоторые региональные контрольно-счетные палаты. В то же время практика показывает, что простое расходование бюджетных средств, не ориентированное на достижение определенных результатов, зачастую приводит хотя и к законному (целевому), но либо ненужному для государства и налогоплательщиков расходованию публичных средств, либо к их расточительному использованию, т.е. освоению средств ради самого процесса их освоения. В результате финансовые средства нередко направляются на цели, достичь которых просто невозможно.

2.2. Организация и проведение государственного финансового контроля

Для осуществления ГФК используются различные методы, к числу которых относятся и те, которые применяются практически всеми контролирующими органами, а именно:

- проверки (документальные и камеральные);

- обследование;

- экономический анализ;

- ревизия.

Что касается особенностей осуществления ГФК органами, указанными в БК РФ, этот вопрос связан с соответствующими полномочиями данных органов, изложенными в БК РФ и положениях об упомянутых органах, утвержденных Правительством Российской Федерации.

Из других нормативных правовых актов целесообразно привести следующие.

Приказом Минфина России от 25.12.08 N 146н утверждено Положение о требованиях к деятельности по осуществлению государственного финансового контроля. Указанное Положение распространяется на деятельность федеральных органов исполнительной власти (далее - субъект финансового контроля) при организации и осуществлении ими финансового контроля в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения. При этом действие Положения не распространяется на финансовый контроль, осуществляемый Федеральным казначейством и Федеральной службой финансово-бюджетного надзора в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения.

Контрольная деятельность осуществляется субъектом финансового контроля в порядке, установленном в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения.

Субъект финансового контроля устанавливает критерии оценки результативности контрольной деятельности в целом, а также работы каждого работника финансового контроля.

При осуществлении контрольной деятельности работники финансового контроля должны руководствоваться следующими принципами:

- независимости;

- профессиональной компетентности;

- должной тщательности.

При проведении контрольного мероприятия должны быть получены достаточные надлежащие надежные доказательства, подтверждающие выводы, сделанные по результатам этого мероприятия. Доказательством является информация, полученная при проведении контрольного мероприятия, и результат ее анализа, которые подтверждают выводы, сделанные по результатам этого мероприятия. При этом к доказательствам относятся первичные учетные документы, регистры бухгалтерского учета, бюджетная, статистическая и иная отчетность, результаты процедур контроля, проведенных в ходе контрольного мероприятия, заключения экспертов, письменные заявления должностных лиц объектов финансового контроля, а также документы и сведения, полученные из других достоверных источников.

Среди других нормативных правовых актов, имеющих отношение к рассматриваемой теме, отметим:

- приказ Минфина России от 04.09.07 N 75н "Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой финансово-бюджетного надзора государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации при использовании средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности";

- приказ Росфиннадзора от 06.08.07 N 91 "О должностных лицах центрального аппарата Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, уполномоченных составлять протоколы в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, при осуществлении функций по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере";

Соглашение от 27.12.06 "О сотрудничестве и информационном взаимодействии Федеральной службы финансово-бюджетного надзора и Федерального казначейства при осуществлении контроля за соблюдением бюджетного законодательства Российской Федерации" (в ред. протокола Казначейства РФ и Росфиннадзора от 11.03.09 N 1).

Особенности квалификации бюджетных правонарушений в условиях комплексного нормативного правового регулирования ответственности за их совершение

За нецелевое использование бюджетных средств в настоящее время предусмотрена бюджетная, административная и уголовная ответственность.

В соответствии со ст. 289 БК РФ нецелевое использование бюджетных средств, выразившееся в направлении и использовании их на цели, не соответствующие условиям получения указанных средств, определенным утвержденным бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным правовым основанием их получения, влечет наложение штрафов на руководителей получателей бюджетных средств в соответствии с КоАП РФ, изъятие в бесспорном порядке бюджетных средств, используемых не по целевому назначению, а также при наличии состава преступления - уголовные наказания, предусмотренные УК РФ.

Статьей 15.14 КоАП РФ предусмотрено, что использование бюджетных средств получателем бюджетных средств на цели, не соответствующие условиям получения указанных средств, определенным документом, являющимся основанием для получения бюджетных средств, если такое действие не содержит уголовно наказуемого деяния, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 4000 до 5000 руб., на юридических лиц - от 40 000 до 50 000 руб. Аналогичное нарушение при использовании средств государственных внебюджетных фондов получателем средств государственных внебюджетных фондов влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 4000 до 5000 руб., на юридических лиц - от 40 000 до 50 000 руб.

Статьей 285.1 УК РФ, в частности, предусмотрено, что расходование бюджетных средств должностным лицом получателя бюджетных средств на цели, не соответствующие условиям их получения, определенным документом, являющимся основанием для получения бюджетных средств, совершенное в крупном размере, наказывается штрафом в размере от 100 000 до 300 000 руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

При крупном нецелевом расходовании средств государственных внебюджетных фондов (ст. 285.2 УК РФ) соответствующее должностное лицо наказывается штрафом в размере от 100 000 до 300 000 руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

При квалификации правонарушения, связанного с несвоевременным представлением проектов бюджетов и отчетов об исполнении бюджетов, следует иметь в виду, что сама процедура представления таких проектов детально урегулирована нормами ст. 145, 149, 185, 192, 264.5, 264.10 БК РФ, а ст. 292 БК РФ установлена ответственность за непредставление либо несвоевременное представление отчетов и иных сведений, необходимых для составления проектов бюджетов, их исполнения и контроля за их исполнением. Однако в указанной статье содержится ссылка на Кодекс РСФСР об административных правонарушениях, который утратил силу в связи с введением КоАП РФ, в котором аналогичный состав правонарушения не предусмотрен.

При этом следует иметь в виду, что ст. 19.7 КоАП РФ установлена ответственность за непредставление или несвоевременное представление в государственный орган (должностному лицу) сведений (информации), представление которых предусмотрено законом и необходимо для осуществления этим органом (должностным лицом) его законной деятельности.

Аналогичная ситуация сложилась с такими статьями БК РФ, как 303 "Несоблюдение обязательности зачисления доходов бюджетов", 304 "Несвоевременное исполнение платежных документов на перечисление средств, подлежащих зачислению на счета бюджетов", 305 "Несвоевременное исполнение платежных документов на перечисление бюджетных средств на лицевые счета получателям бюджетных средств" и 306 "Несвоевременное осуществление платежей по подтвержденным бюджетным обязательствам": во всех этих статьях сделаны ссылки на утративший силу Кодекс РСФСР об административных правонарушениях.

**3. Бюджетно-финансовый контроль за рубежом**

Как показывает мировая практика, осуществление сколько-нибудь существенных программ (экономических, социальных, военных, политических) в развитых зарубежных странах предполагает включение в такую программу подсистемы (или системы) контроля с выделением на ее реализацию определенной части общих ассигнований по программе. И это оказывается всегда безусловно оправданным мероприятием.

Значительный интерес в деле организации эффективного бюджетно-финансового контроля имеет изучение опыта работы зарубежных контрольных финансовых органов. Высоким авторитетом на национальном и международном уровнях пользуется деятельность Федеральной счетной палаты и земельных счетных палат Германии.

Положение и место Федеральной счетной палаты в системе органов государственной власти определены законом о Федеральной счетной палате. В иерархии органов власти она располагается между парламентом и правительством, являясь при этом независимым партнером и помощником по отношению к обоим высшим органам государственной власти.

Согласно законодательству Германии Федеральная счетная палата является независимым органом финансового контроля и отвечает только перед законом. Правовой статус Федеральной счетной палаты и ее членов, а также ее основные задачи конституционно закреплены в основном законе ФРГ. Детали ее организационной структуры, процедура назначения на должность членов Палаты и порядок выработки решений регулируются специальным законом о Федеральной счетной палате.

Ныне действующая Федеральная счетная палата Германии является прямой преемницей Счетной палаты Германской империи, созданной в 1871 г., которая в свою очередь являлась преемницей Генеральной счетной палаты, учрежденной по указу прусского короля Фридриха Вильгельма I еще в 1717 г. Таким образом, независимая ревизия отчетности в Германии существует уже 280 лет. Отчеты Счетной палаты королевской Пруссии после германской империи всегда проверялись главой государства.

В деятельности современной Федеральной счетной палаты следует выделить следующие особенности. Федеральная счетная палата не облечена исполнительной властью. Федеральная счетная палата убеждает силой своих аргументов. Реализуя ее предложения, высказанные в примечаниях, Парламент, в частности его бюджетная комиссия и соответствующая подкомиссия, заботится о том, чтобы из них были сделаны необходимые выводы. До настоящего времени эти комиссии после подробного обсуждения с участием членов Федеральной счетной палаты более чем в 90% случаев использовали сведения, полученные в ходе ревизии. В комиссии по ревизии счетов администрация должна отвечать за свои неправильные (не соответствующие требованиям законодательства) действия; как правило, перед комиссией отчитываются также министры, заместители министров или другие служащие политического аппарата.

Федеральная счетная палата стимулирует мышление администрации. Результат своей ревизии Федеральная счетная палата обобщает в ревизионных сообщениях. Она направляет их со своими рекомендациями ревизуемому учреждению. В большинстве случаев администрация использует ее предложения. Поэтому отчеты парламенту отражают лишь незначительную часть результатов работы Палаты.

Критерии ревизии - правильность и экономичность. При проведении ревизии правильности ведения счетов Федеральная счетная палата следит за соблюдением законов, бюджета и административных предписаний. В ходе ревизии экономической эффективности Палата изучает соотношение издержек и достигнутого эффекта. Федеральная счетная палата должна обращать особое внимание на расходы по содержанию персонала и на качество выполнения заданий. Растущее значение - особенно при контроле программ и других крупных проектов - приобретает вопрос о том, достигнута ли в действительности поставленная цель (контроль успеха).

Направления деятельности Федеральной счетной палаты. Федеральная счетная палата контролирует:

- бюджетное финансирование и управление экономикой Федерации, ее особые имущества (например, федеральные железные дороги, федеральное ведомство связи) и предприятия;

- юридических лиц федерального уровня в рамках публичного права (например, Федеральное ведомство труда), включая государственные предприятия;

- федеральные и земельные организации социального страхования, если они получают государственные дотации или защищены гарантийными обязательствами Федерации;

- деятельность Федерации на предприятиях с частноправовым статусом, в которых государство имеет долевое участие;

при определенных условиях - также прочих юридических лиц с частноправовым статусом.

Счетная палата может также проводить статистический учет вне сферы компетенции Федерации, если соответствующие учреждения управляют принадлежащими Федерации средствами или получают средства от нее (например, в федеральных землях, общинах или у получателей дотации).

Функции ревизионных отделов. Внутри Федеральной счетной палаты задачи распределены между восемью отделами.

В компетенцию отдела I входят вопросы ревизии счетов, финансового и бюджетного права в широком смысле. Отдел отвечает за связи между парламентом и Федеральной счетной палатой и контролирует значительное число небольших, но политически важных отдельных планов, контролирует расходы на содержание персонала и на снабжение всех федеральных ведомств.

Отдел II компетентен в решении задач для административных ведомств. Он производит ревизии бюджетного финансирования и хозяйственного управления ведомства иностранных дел, федерального министерства внутренних дел, ведомства охраны окружающей среды, охраны природы и безопасной работы атомных реакторов, ведомств экономического сотрудничества, исследований и технологии, образования и науки.

Отделу III подконтрольны учреждения связи и основные подразделения федерального министерства транспорта.

Отдел IV контролирует оборонный бюджет. Он отрабатывает также принципиальные вопросы общественных заготовок и правовые нормы регулирования цен.

Отдел V занимается ревизией объектов гражданского и военного строительства, включая дорожное строительство, а также планирование и реализацию естественно-научных и технических проектов и технологий.

Задачи отдела VI сконцентрированы в социальной области (проведение ревизий в федеральном ведомстве труда, контроль снабжения инвалидов войны, законодательства по пенсионному обеспечению, ревизия отдельных органов, осуществляющих в соответствии с законами страхование по болезни). Кроме того, контролируются бюджеты федеральных министерств по вопросам молодежи, семьи, женщин и здравоохранения, системы расселения и землепользования, строительства и градостроения, пищевой промышленности, сельского хозяйства, а также труда и общественного порядка.

В функциональные задачи отдела VII входят вопросы кадров, организации, рационализации, обработки информации, внутренней службы, экономики и организации производства и материально-технического снабжения. В этих рамках он оказывает широкую поддержку федеральному уполномоченному по вопросам экономической эффективности в управлении.

Отдел VIII курирует финансы и экономику. Он контролирует налоги и таможенные пошлины, бюджеты федерального министерства финансов и федерального министерства экономики (включая специальный капитал по программе экономической помощи Европе), предприятий, имеющих статус юридического лица публичного права, а также участие государства в частных компаниях (прямо или через посредников).

Земельные счетные палаты. Счетные палаты 11 федеральных земель являются самостоятельными и не зависимыми друг от друга органами финансового контроля. Тем не менее вследствие переплетений финансовых систем требуется их тесное сотрудничество с Федеральной палатой. Бюджетное право Федерации и земель практически одинаково по содержанию. Соответственно и применяться оно должно одинаково. Ряд важных программ финансируется совместно Федерацией и землями (например, строительство высших учебных заведений, охрана побережья, аграрная структура, добыча угля или же социальные выплаты, в частности дотации на квартплату). Другие задачи решаются землями по поручению Федерации.

Значительные прибыли от общего налогообложения (подоходные налоги, налоги на корпорации, налоги с оборота) поступают как в кассы Федерации, так и в кассы земель.

При совместной компетенции Федеральной и земельной счетных палат ревизии могут проводиться ими совместно или же они могут по договоренности передавать друг другу отдельные ревизионные задачи.

Содержание ревизии. Ревизия распространяется на контроль соблюдения действующих предписаний и принципов бюджетного финансирования и управления экономикой, в частности, по следующим направлениям:

- соблюдение закона о государственном бюджете и бюджетного плана;

- обоснование и документальное подтверждение доходов и расходов, правильное составление статистического отчета о выполнении годовой сметы бюджета и отчета об имущественном положении государственных органов и учреждений;

- рентабельное и экономное использование средств;

- возможность выполнения задач при меньшей численности персонала или при меньших материальных затратах или же возможность их более эффективного выполнения другими методами.

Если ревизия входит в компетенцию как Федеральной счетной палаты, так и счетной палаты одной из федеральных земель, то она должна проводиться ими совместно. Если статья Основного закона не предписывает проведение ревизии Федеральной счетной палатой, то Федеральная счетная палата может по договоренности передавать ревизионные задачи счетным палатам земель. Также по договоренности Федеральная счетная палата может брать на себя задачи земельных счетных палат.

Федеральная счетная палата обобщает результаты ревизии, поскольку это может иметь значение для утверждения статистического отчета Федерального правительства о выполнении годовой сметы бюджета и отчета об имущественном положении его органов. Такое обобщение представляется ежегодно Парламенту в форме примечаний, а также Федеральному правительству. В примечаниях должны содержаться, в частности, следующие сведения:

- соответствуют ли суммы, выведенные в статистическом отчете о выполнении годовой сметы бюджета и в отчете об имущественном положении государственных органов, суммам, проведенным по бухгалтерским книгам, и правильно ли составлены документы, подтверждающие доходы и расходы;

- в каких важных случаях имело место несоблюдение предписаний и принципов бюджетного финансирования и хозяйственного управления;

какие основные претензии возникли в отношении деятельности государственных органов на предприятиях, являющихся субъектами права, в соответствии с результатами ревизии;

- какие мероприятия следует рекомендовать на будущее; в примечания могут быть включены определения, касающиеся также будущих или прошлых бюджетных лет.

Информация Федеральной счетной палаты. Федеральная счетная палата должна незамедлительно получать информацию, если:

- верховные органы государственной власти издают или поясняют предписания, касающиеся управления бюджетными средствами Федерации или имеющие последствия для доходов и расходов Федерации;

- происходит создание, существенное изменение или роспуск административных учреждений или федеральных предприятий, имеющих отношение к государственному бюджету;

- изменяется или ликвидируется непосредственное либо косвенное участие Федерации в частных предприятиях;

- заключаются договоренности между Федерацией и каким-либо учреждением вне сферы компетенции федеральной администрации или между высшими органами государственной власти об управлении бюджетными средствами Федерации;

- высшие органы государственной власти проводят организационные или иные мероприятия важного финансового значения.

Федеральной счетной палате по ее требованию должно сообщаться содержание предписаний или пояснений указанного выше вида и в том случае, когда их издают другие учреждения Федерации.

Ревизия юридических лиц со статусом частного права. Федеральная счетная палата контролирует бюджетное финансирование и ведение хозяйства юридических лиц со статусом частного права, если:

- в соответствии с законом они получают от Федерации дотации или гарантийные обязательства Федерации имеют законные основания;

они управляются исключительно или преимущественно Федерацией или назначенным ею лицом;

- имеется договоренность с Федеральной счетной палатой о проведении ею ревизии;

- они не являются предприятиями и в их уставе с согласия Федеральной счетной палаты предусмотрена проводимая ею ревизия.

Отметим, что изложенное следует применять к имуществу, управляемому Федерацией по договоренности.

Если Федерация имеет право больше, чем на четверть прибылей предприятия, в котором она не участвует, то Федеральная счетная палата проводит ревизию итогов года и управления делами предприятия, чтобы установить, соблюдены ли интересы Федерации в соответствии с действующими положениями.

Из приведенного видно, что финансовый контроль в лице счетных палат (Федеральной и земельных) осуществляется в Германии не только исходя из принципа правильности ведения счетов, но и по принципу экономической эффективности, рентабельности. Исходя из этого проводятся ревизия соответствия отчетных данных об исполнении бюджета суммам, проведенным по бухгалтерским книгам, правильности документов, подтверждающих расходы и доходы, рентабельного и экономного использования средств, а также анализ возможностей выполнения задач другими, более эффективными методами, обеспечивающими экономию материальных и трудовых ресурсов, т.е. широкий финансово-экономический анализ.

Представляет известный интерес накопленный опыт бюджетно-финансового контроля других зарубежных стран. Действующая во многих развитых странах мира практика разделения власти между представительными, исполнительными и судебными органами основывается на дифференциации системы контрольных финансовых органов. Государственным контролем принято называть наделенные сравнительно широкими полномочиями контрольные органы при парламенте, конгрессе или другом высшем органе государственной власти. Им доступны любые дела министерств как гражданских, так и военных. Почти во всех странах они осуществляют контроль секретных фондов.

Структура органов госконтроля состоит из центральных и периферийных звеньев. На местах имеются контрольные управления, бюро, посты. В США, например, создано 15 региональных бюро, по одному на три штата. В Великобритании периферийный аппарат госконтроля представляют контролеры по месту расположения крупных точек государственных заказов, баз снабжения, военных баз и округов, предприятий и т.д. От местных органов и центрального аппарата они полностью независимы и подчиняются только Управлению государственного контроля. Представители государственного контроля находятся и в министерствах.

Твердо соблюдается принцип независимости от контролируемых. Он обеспечивается назначением главы контрольного ведомства на длительный срок или даже пожизненно (в США - на 18 лет), высокими окладами работников госконтроля, юридической и материальной независимостью от правительства.

В свою очередь органы госконтроля неподконтрольны бюджетно-контрольным парламентским комиссиям, которые созданы во всех ведущих странах. Основной вид госконтроля в этих странах - финансовый. Логика здесь такова: поскольку вся реальная деятельность любого учреждения выражается в финансовых операциях, то разумнее всего поставить функциональный механизм контроля у этих "финансовых ворот".

Важнейшими функциями Главного контрольно-финансового управления - органа Конгресса США (далее - ГКУ), например, являются оказание помощи Конгрессу в его законодательной и контрольной деятельности, контроль и оценка правительственных программ, оперативной деятельности государственных органов управления и выработка предложений по совершенствованию госаппарата. Хорошо зная состояние дел в министерствах и ведомствах, контролеры ГКУ являются консультантами Конгресса по сложным вопросам государственного управления. За год Конгресс принимает десятки законов, проекты которых составляются аппаратом ГКУ. Главному контрольно-финансовому управлению подконтрольны все финансовые операции военного ведомства, Центральное разведывательное управление и Федеральное бюро расследований.

В последние годы в развитых странах повсеместно внедряется новый вид контроля. Он зародился в Швеции в 60-х годах XX века и называется контролем эффективности. Согласно этому виду контроля формальная законность и бухгалтерская точность являются не конечной целью, а лишь началом контроля. Основная задача проверки - действенность и результативность государственных операций. Те из них, которые результативны (прибыльны и внешне выгодны), но не действенны (не отвечают требованиям достижения социально-политических целей данного государства), контролем осуждаются. Авторы модели контроля эффективности определили 54 вопроса, посредством которых оценивается действенность.

Традиционные методы контроля все в большей степени дополняются новыми инструментами, например, такими, как "программная оценка", ориентация на конечные результаты, принцип "сансет" и др.

Суть программной оценки состоит в том, что в ведомственную систему управления встраивается механизм, позволяющий на регулярной основе:

- следить за ходом реализации программы;

- своевременно выявлять "узкие места" и реагировать на них;

- контролировать соблюдение графиков выполнения отдельных этапов работ;

- сравнивать достигнутые результаты с ожидаемыми;

- соизмерять результаты с затраченными ресурсами, определяя тем самым фактическую эффективность программы.

В изданном недавно циркуляре административно-бюджетного управления США предусматривается, что на эти цели должно расходоваться в среднем 0,5 - 1% ассигнований на программу.

Долгое время в правительственных ведомствах развитых стран преобладала тенденция сосредоточиваться либо на основных средствах, либо на других показателях "ресурсного типа" (например, на мощности предприятий, численности персонала и др.). Постепенно выявились серьезные недостатки использования этих характеристик, так как они слабо иллюстрируют степень эффективности. Так, при контроле в области здравоохранения подсчет числа имеющихся в наличии больничных коек или частоты их использования не свидетельствует о реальном воздействии медицинского обслуживания на население. Поэтому в последние годы традиционные характеристики выполнения программ дополняются "конечными" показателями, в максимальной степени отражающими реальную отдачу программы, ее всестороннее воздействие на общество.

Метод "сансет" предусматривает законодательное ограничение сроков функционирования большинства федеральных ведомств 4 - 10 годами. При этом требуется проводить тщательное аналитическое обоснование необходимости функционирования каждого ведомства и осуществляемых им программ. Так, в штате Колорадо (США) в течение года были подвергнуты проверке 13 из 43 правительственных органов, в результате три ведомства были ликвидированы, два - объединены, полномочия трех продлены в полном объеме, вопрос о существовании пяти оставшихся оставлен открытым до завершения более детальной проверки.

Во многих странах при органах госконтроля созданы свои исследовательские центры. Они изучают дело контроля в своей стране и за рубежом, разрабатывают предложения по совершенствованию контрольной деятельности. В Канаде, например, создан институт исследований по контролю эффективности, в США - контрольно-исследовательский институт. В связи с тем что контроль эффективности предусматривает анализ значительного количества данных о деятельности правительства и министерств, в контрольных органах созданы управления информации.

**Заключение**

Создание единой системы финансового контроля следует рассматривать прежде всего как важнейший фактор экономического роста, действие которого проявляется через объективный контроль финансово-хозяйственной деятельности хозяйствующих субъектов, базирующийся на неуклонном и всестороннем соблюдении норм финансового права. В существовании системы финансового контроля заинтересовано и общество в целом (и государство, как выразитель интересов этого общества) и все законопослушные хозяйствующие субъекты, поскольку такая система позволит эффективно защитить финансовые интересы общества, государства, частных собственников и потенциальных инвесторов и сделать бизнес в России цивилизованным, избавит его от криминализации, поможет привлечь для его развития средства частных инвесторов, в том числе и иностранных.

Создание на территории РФ единой системы финансового контроля необходимо для цивилизованного развития российской экономики в условиях рынка, поскольку в правовом государстве не может и не должно быть зон, свободных от финансового контроля.

Эффективность бюджетной политики государства предполагает целый комплекс мер по ее обеспечению, в частности:

- оптимизацию функционирования системы управления государственными финансами;

- прозрачность финансовых потоков, четкое законодательное регламентирование процесса их аккумуляции и движения;

- необходимый уровень объективности в формировании доходной части бюджета.

В соответствии со ст. 6 БК РФ бюджетный процесс - это регламентируемая законодательством Российской Федерации деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности.

Данная работа выполнена с помощью различных источников, таких как: бюджетный кодекс, нормативно-правовые акты РФ, учебники для Вузов, выдержки статей из Интернета (сайты журнала «Финансовый контроль», сайты информационных агентств, сайт Информационно-аналитического комплекса "Бюджетная система РФ").

**Список использованной литературы**

1. Бюджетный кодекс РФ от 31.07.98 г. № 145-ФЗ
2. В.В. Владимиров, "Официальные материалы для бухгалтера. Комментарии и консультации", N 14, июль 2009 г.
3. «Аудиторские ведомости»//М., 2007, №10
4. С.О.Шохина, Л.И.Воронина, Финансы и статистика, 1996, 240 стр.
5. О Счетной Палате Российской Федерации: Федеральный закон от 11.01.95 г. № 4-ФЗ.
6. О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в РФ: Указ Президента РФ от 25.06.96 № 1095.

Начало формы

Конец формы