**Содержание**

|  |  |
| --- | --- |
| Введение………………………………………………………………………. | 3 |
| Глава 1. Содержание финансового контроля, его значение и функции в условиях рыночной экономики……………………………………………… | 5 |
| 1.1. Финансовый контроль, его цели и задачи……………………………… | 5 |
| 1.2. Формы и методы финансового контроля………………………………. | 7 |
| Глава 2 . Государственный финансовый контроль………………………… | 12 |
| 2.1. Органы [государственного финансового](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1880.htm#_blank) контроля…………………….. | 12 |
| 2.2. Счетная палата как орган финансового контроля……………………... | 18 |
| 2.3. Подготовка, рассмотрение и утверждение отчета об [исполнении бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary390.htm#_blank)……………………………………………………………………….. | 26 |
| Глава 3. Построение современной системы государственного финансового контроля в свете необходимости укрепления Российской государственности……………………………………………………………. | 30 |
| 3.1. Характеристика современной системы государственного финансового контроля……………………………………………………….. | 30 |
| 3.2. Проблемы и перспективы системы государственного финансового контроля в Российской Федерации………………………………………….. | 42 |
| Заключение……………………………………………………………………. | 49 |
| Список литературы…………………………………………………………… | 51 |
| Приложения ...………………………………………………………………… | 53 |
|  |  |

Введение

Наша страна сейчас находится в состоянии, которое принято называть переходным. Мы постепенно движемся от тоталитарного типа к демократическому. При этом происходит смена взглядов, идеологии, системы ценностей. Но, пожалуй, основные изменения происходят в экономике. Слишком уж рознятся наше прошлое и то, к чему мы стремимся.

Финансы являются неотъемлемой частью экономических отношений, а финансовый контроль – неотъемлемой частью финансов. Поэтому сейчас происходят значительные изменения как в задачах финансового контроля, так и в оценке его значении.

Проблема переориентации финансового контроля, его адаптация к новым условиям является, на мой взгляд, одной из основных на сегодняшний день. Потому что он касается как государства (так как с его помощью государство увеличивает собираемость налогов), так предприятия, организации и учреждения (которые с помощью финансового контроля могут сократить свои расходы, увеличивая таким образом свою прибыль).

Целью данной работы является рассмотрение понятия государственного финансового контроля, его видов, основных методов, а также показать каким образом осуществляется контроль со стороны властных структур Российской Федерации.

Работа состоит из трехглав, первые две из которых раскрывают само понятие финансовый контроль, а последняя посвящена государственному контролю в Российской Федерации и рассматриваются пути её совершенствования. В первой главе будет раскрыто понятие финансовый контроль, во второй главе будут рассмотрены его виды, формы и методы. Третья глава посвящена контролю со стороны государства в Российской Федерации. По законодательству финансовый контроль в Российской Федерации осуществляется со стороны Президента, органов представительной власти и специализированных органов. Каким образом и на каком основании осуществляется контроль со стороны всех вышеперечисленных государственных структур будет рассмотрено в соответствующих пунктах главы третьей.

Таким образом работа будет представлять собой некое теоретическое пособие, в котором будут рассмотрены все аспекты такого понятия, как государственный финансовый контроль.

Глава 1. Содержание финансового контроля, его значение и функции в условиях рыночной экономики

**1.1. Финансовый контроль, его цели и задачи**

Важным элементом [бюджетного процесса](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary210.htm#_blank) является контроль, который обеспечивает эффективность функционирования [государственной финансовой](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1880.htm#_blank) системы. Под **финансовым контролем** 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](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary210.htm#_blank) государственными органами финансового контроля, состав и полномочия которых закрепляются в бюджетном законодательстве страны.

Значение финансового контроля в России существенно возросло в период перехода к рыночной экономике. В рыночной системе велика роль [налогов](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary490.htm#_blank), которые являются не только основным источником поступлений в доходную часть [бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary070.htm#_blank), но и регулятором хозяйственной деятельности. Развитие [налоговой системы](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary550.htm#_blank) невозможно без создания эффективной системы контроля за полнотой и своевременностью уплаты [налогов](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary490.htm#_blank) в [бюджет](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary070.htm#_blank) государства. В демократических странах велика значимость общественного контроля за расходованием государственных средств. Усложняется система [бюджетного федерализма](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary220.htm#_blank), которая также требует создания новых механизмов контроля за распределением и использованием бюджетных ресурсов.

Основное назначение финансового контроля состоит в том, чтобы обеспечить эффективность процесса формирования и расходования денежных средств, находящихся в руках государства. Контроль является неотъемлемым элементом процесса государственного управления. Он способствует успешной реализации задач, стоящих перед [бюджетной системой](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary110.htm#_blank) страны. Финансовый контроль призван обеспечивать:

* правильность составления [бюджетов](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary070.htm#_blank) различных уровней и их исполнения;
* соблюдение действующего бюджетного и налогового законодательства, правильность ведения бухгалтерского учета, составления отчетности;
* эффективное и целевое использования средств государственного [бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary070.htm#_blank) и [внебюджетных фондов](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1000.htm#_blank); правильность операций с бюджетными средствами на счетах в банках и других кредитных учреждениях;
* выявление резервов роста бюджетных доходов и экономии средств;
* успешную реализацию [межбюджетных отношений](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary450.htm#_blank); эффективное и обоснованное распределение [фондов финансовой поддержки](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary890.htm#_blank) регионов;
* пресечение правонарушений в бюджетной сфере, выявление финансовых злоупотреблений и применение наказания к виновным лицам; компенсацию последствий незаконных действий;
* улучшение финансовой дисциплины, проведение профилактической и разъяснительной работы.

Объектом финансового контроля является [бюджетная система](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary110.htm#_blank) и [бюджетный процесс](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary210.htm#_blank). Однако, помимо этого, он распространяется и на негосударственный сектор экономики. Частные предприятия являются плательщиками [налогов](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary490.htm#_blank) и [сборов](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary760.htm#_blank), исполнителями [государственных заказов](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1130.htm#_blank), [получателями бюджетных средств](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1960.htm#_blank) и [налоговых льгот](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary610.htm#_blank). И в этом отношении они также подлежат контролю со стороны государства. Контроль является элементом *государственного принуждения,* посколькузаконом предусмотрены различные формы ответственности за неисполнение бюджетно-налогового законодательства.

**1.2. Формы и методы финансового контроля**

Успешная реализация контрольных мероприятий зависит от того, насколько они соответствуют сложившейся экономической ситуации, задачам бюджетной политики, структуре объекта контроля. Существуют различные формы финансового контроля, которые можно классифицировать по разным признакам: в зависимости от времени проведения, субъекта (кто осуществляет контроль) и т.п.

Финансовый контроль осуществляется на всех этапах [бюджетного процесса](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary210.htm#_blank). В зависимости от периода проведения он классифицируется следующим образом:

* предварительный контроль проводится на этапе составления проекта [бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary070.htm#_blank), его рассмотрения и утверждения представительным органом власти. Он также осуществляется при составлении [смет](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary780.htm#_blank) бюджетополучателей, разработке финансовых законопроектов и др. Специфика предварительного контроля заключается в том, что он носит предупреждающий характер и нацелен на корректировку проекта [бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary070.htm#_blank) до момента его принятия;
* текущий (оперативный) контроль. Он осуществляется в процессе [исполнения бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary390.htm#_blank) и направлен на обеспечение финансовой дисциплины, соблюдение установленных норм налогообложения и [бюджетных ассигнований](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary160.htm#_blank), выявление и пресечение нарушений в бюджетной сфере. Текущий контроль является наиболее распространенной формой финансового контроля. Его основой является анализ [оперативной отчетности](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1950.htm#_blank) об [исполнении бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary390.htm#_blank) и бухгалтерских документов;
* последующий контроль – это ревизия уже исполненного [бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary070.htm#_blank), которая проводится по окончании финансового года. Проверке подлежит исполнение плановых показателей по каждой статье доходов и расходов, определенной законом о [бюджете](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary070.htm#_blank), а также исполнение [смет](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary780.htm#_blank) [бюджетных учреждений](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1300.htm#_blank). Анализируются эффективность и целесообразность произведенных расходов, полнота и своевременность зачисления доходов по отдельным источникам, причины отклонения фактических показателей от бюджетного плана. Результаты такого анализа служат основой для составления проекта [бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary070.htm#_blank) на очередной год, поэтому последующий и предварительный контроль тесно взаимосвязаны.

Субъекты контроля могут быть различными. В их число входят: органы государственной власти и управления (президент, правительство, парламентом, налоговые, финансовые и специализированные контрольные органы); контрольно-ревизионными управлениями министерств и ведомств; финансово-экономические службы предприятий и организаций; аудиторские фирмы; неправительственные организации; а также граждане страны как налогоплательщики. Соответственно можно выделить различные виды финансового контроля – государственный, ведомственный, внутрихозяйственный, независимый и др. Становление гражданского общества связано с усилением общественного контроля за формированием и использованием государственных средств.

Финансовый контроль эффективен тогда, когда он является комплексным. Различные участники [бюджетного процесса](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary210.htm#_blank) выполняют различные функции, они обладают разным объемом информации и аналитическими возможностями. Поэтому успешная реализация бюджетной политики возможна лишь тогда, когда в ней сочетаются все названные формы контроля.

Для осуществления контроля могут использоваться различные методы, к числу которых относятся:

а) проверки, которые подразделяются на документальные и камеральные. Документальные проверки проводятся непосредственно на предприятии или в организации. При этом изучаются [сметы](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary780.htm#_blank) расходов, бухгалтерская и статистическая отчетность, расчеты с [бюджетом](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary070.htm#_blank) по [налогам](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary490.htm#_blank) и другим [обязательным платежам](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1740.htm#_blank), иные финансовые документы. Контрольные органы имеют право изымать документы, свидетельствующие о сокрытии объектов налогообложения и незаконном использовании бюджетных средств в том случае, если их сохранность не гарантируется (то есть если они могут быть подменены или уничтожены). Особенностью камеральных проверок является то, что они не связаны с посещением проверяемых организаций. Такие проверки проводятся по месту нахождения контрольного органа на основе документов, предоставленных предприятиями и организациями, а также иных сведений, имеющихся в его распоряжении;

б) обследование. Основано на личном ознакомление проверяющего с отдельными сторонами деятельности предприятий и организаций по месту их нахождения. При этом могут не только изучаться финансовые документы, но и проводиться наблюдение, опрос сотрудников, контрольные замеры, обследование помещений, используемых для осуществления хозяйственной деятельности, и др.;

в) экономический анализ, который предполагает анализ исполнения доходной и расходной части [бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary070.htm#_blank), а также [смет](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary780.htm#_blank) бюджетополучателей. Он позволяет выявить проблемы и противоречия [бюджетного процесса](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary210.htm#_blank), пути повышения его эффективности. Поскольку [бюджетная система](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary110.htm#_blank) является одним из важнейших инструментов регулирования социально-экономических процессов, важно проанализировать ее влияние на отдельные стороны общественной жизни. Результаты такого исследования служат основой для выработки стратегии экономической политики государства на перспективу;

г) ревизия. Это наиболее распространенный метод [бюджетного контроля](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary170.htm#_blank). Ревизия – это комплекс взаимосвязанных проверок финансово-хозяйственной деятельности предприятий, учреждений, организаций. Проверкой может быть также охвачена работа финансовых органов по составлению и [исполнению бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary390.htm#_blank). Ревизии проводятся в органах государственной власти и их отдельных структурных подразделениях; во [внебюджетных фондах](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1000.htm#_blank); на предприятиях и в организациях с государственным участием; в организациях всех форм собственности, получающих [бюджетное финансирование](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1110.htm#_blank), и др. Они служат основой для принятия управленческих решений, способствуют профилактике нарушений в бюджетной сфере.

В зависимости от того, насколько широко ревизии охватывает деятельность проверяемого объекта, можно выделить следующие их виды:

* комплексные ревизии. Это наиболее распространенный вид проверок. Он охватывает все стороны деятельности ревизуемой организации: финансовые и хозяйственные операции, организацию производства, эффективность использования ресурсов, расчеты с [бюджетом](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary070.htm#_blank) и [внебюджетными фондами](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1000.htm#_blank), состояние бухгалтерского учета и др. Для проверки отдельных вопросов могут привлекаться специалисты в предметной области;
* тематическая ревизия, при которой проверке подлежит лишь определенный участок деятельности организации. Такая ревизия не дает полного представления о работе объекта, но позволяет провести углубленный анализ по какой-либо одной проблеме. Если проверка однородных участков проводится в нескольких организациях, это дает возможность выявить типичные недостатки, разработать рекомендации по их преодолению.

Все нарушения, которые были выявлены в процессе проверки, отражаются в акте ревизии. Акт является официальным документом, на основе которого делаются выводы о деятельности организации и принимаются последующие управленческие решения. Ответственность за точность его составления несет ревизор. В акте ревизии должно содержаться описание фактов нарушений, указано время их совершения, стоимостная оценка, а также виновные лица. Нельзя отражать в акте личные выводы и предположения ревизора. Ревизоры также не имеют права вмешиваться в управление проверяемой организацией, налагать штрафы и дисциплинарные взыскания.

После ознакомления с актом ревизии руководитель контрольного органа выносит решение по устранению выявленных недостатков. Материалы проверок могут быть также направлены в вышестоящие инстанции, а при наличии серьезных нарушений – в следственные органы.

Глава 2 . Государственный финансовый контроль

**2.1.** **Органы** [государственного финансового](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1880.htm#_blank) **контроля**

В рамках [бюджетного процесса](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary210.htm#_blank) многие его участники наделяются контрольными функциями. Эти полномочия выполняют глава государства, органы исполнительной и законодательной власти, специализированные контрольные органы, а также [распорядители](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1970.htm#_blank) бюджетных средств.

**Президентский контроль** за состоянием [государственных финансов](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1880.htm#_blank) осуществляется в соответствии с Конституцией путем подписания федеральных законов, издания указов и распоряжений по финансовым вопросам и др. Его целью является обеспечение целостности экономического пространства страны, единства бюджетной и [налоговой политики](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary540.htm#_blank) на всей ее территории. В состав Администрации Президента РФ входит Главное Контрольное управление, которое также наделено рядом полномочий. Оно не может самостоятельно применять какие-либо санкции, оно вправе направлять предписания об устранении финансовых нарушений. Предложения, сделанные по итогам проверок, вносятся на рассмотрение Президента.

Важной формой финансового контроля в России и за рубежом является **парламентский контроль**. В соответствии с Бюджетным кодексом законодательные (представительные) органы власти осуществляют:

* *предварительный контроль* – в ходе обсуждения и утверждения проектов законов о [бюджете](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary070.htm#_blank) и других нормативных актов, посвященных финансовым вопросам;
* *текущий контроль* – при рассмотрении отдельных вопросов [исполнения бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary390.htm#_blank) на заседаниях парламентских комитетов, комиссий, рабочих групп в ходе парламентских слушаний и в связи с депутатскими запросами;
* *последующий контроль* – при рассмотрении и утверждении отчетов об [исполнении бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary390.htm#_blank), подготовленных исполнительной властью.

В обеих палатах Федерального Собрания имеются специальные комитеты, отвечающие за рассмотрение вопросов, связанных с [государственными финансами](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1880.htm#_blank). К их функциям относится проверка доходов и расходов, предусмотренных законопроектом о [бюджете](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary070.htm#_blank) на очередной год, подготовка заключения на проект [бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary070.htm#_blank), контроль за рациональным использованием государственных средств.

Для осуществления контрольных полномочий парламент наделяется следующими правами: получать от органов исполнительной власти и местного самоуправления сопроводительные материалы, необходимые при [утверждении бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1840.htm#_blank); получать от [государственных финансовых](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1880.htm#_blank) органов оперативную информацию о ходе [исполнения бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary390.htm#_blank); выносить оценку деятельности органов, исполняющих [бюджет](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary070.htm#_blank), и др. Законодатели регулярно получают сведения о состоянии [государственных финансов](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1880.htm#_blank) через специально созданный контрольный орган – Счетную палату. Основной задачей Счетной палаты является проведение внешнего аудита [бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary070.htm#_blank). Ее функции и статус будут рассмотрены нами более подробно.

В системе **исполнительной власти** контрольными полномочиями наделены: Министерство финансов, [Федеральное казначейство](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1530.htm#_blank), региональные и муниципальные финансовые органы, [главные распорядители](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1350.htm#_blank) и [распорядители](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1970.htm#_blank) бюджетных средств. Правительство РФ как высший орган исполнительной власти регулирует и контролирует финансовую деятельность министерств и ведомств, [межбюджетные отношения](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary450.htm#_blank), информирует Государственную Думу о ходе исполнения [федерального бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary940.htm#_blank), а также предоставляет Счетной палате информацию, необходимую для осуществления ею контрольных полномочий.

**Министерство финансов РФ**является органом, обеспечивающим проведение единой финансовой, бюджетной, налоговой и валютной политики в стране, и обладает широкими контрольными полномочиями в данной сфере. Оно контролирует рациональное и целевое использование бюджетных средств [главными распорядителями](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1350.htm#_blank), [распорядителями](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1970.htm#_blank) и получателями, проверяет составленные ими [сметы](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary780.htm#_blank). В пределах своей компетенции Минфин проводит комплексные ревизии и тематические проверки поступлений и расходования средств [федерального бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary940.htm#_blank). Он организует проверки и ревизии получателей [государственных гарантий](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1270.htm#_blank), [бюджетных кредитов](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary180.htm#_blank), ссуд и инвестиций. К его функциям относится составление отчета об исполнении федерального и [консолидированного бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary430.htm#_blank)РФ, а также разработка единой методологии отчетов об [исполнении бюджетов](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary390.htm#_blank) всех уровней. Все управления и отделы Минфина осуществляют финансовый контроль в пределах своей компетенции.

Функцию [бюджетного контроля](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary170.htm#_blank) выполняет также **Главное управление** [федерального казначейства](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1530.htm#_blank), входящее в состав Министерства финансов**.** [Казначейство](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary400.htm#_blank) как орган, ответственный за [исполнение бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary390.htm#_blank), призвано контролировать процесс формирования и расходования государственных средств. Оно осуществляет предварительный и текущий контроль за ведением операций с бюджетными средствами [главных распорядителей](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1350.htm#_blank), [распорядителей](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1970.htm#_blank) и получателей; контролирует поступление и использование внебюджетных средств. [Казначейство](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary400.htm#_blank) ежемесячно информирует высшие законодательные и исполнительные органы власти о результатах исполнения [федерального бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary940.htm#_blank), состоянии [бюджетной системы](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary110.htm#_blank) и финансовых операциях Правительства. Министру финансов такая информация предоставляется ежедневно.

В сфере финансового контроля органы [казначейства](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary400.htm#_blank) имеют следующие права:

* производить в министерствах и ведомствах, на предприятиях, в учреждениях и организациях, в банках и иных финансово-кредитных учреждениях любых форм собственности, проверки денежных документов, регистров бухгалтерского учета, отчетов, планов, [смет](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary780.htm#_blank) и иных документов, связанных с зачислением, перечислением и использованием средств [федерального бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary940.htm#_blank);
* получать от финансово-кредитных учреждений справки о состоянии счетов предприятий, учреждений и организаций, использующих средства [федерального бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary940.htm#_blank) и [внебюджетных фондов](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1000.htm#_blank);
* требовать от руководителей и других должностных лиц проверяемых организаций устранения выявленных нарушений, контролировать их устранение;
* приостанавливать операции по счетам организаций, использующих бюджетные средства, при непредставлении ими необходимых бухгалтерских и финансовых документов;
* изымать документы, свидетельствующие о нарушениях порядка [исполнения бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary390.htm#_blank) и [внебюджетных фондов](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1000.htm#_blank);
* выдавать предписания о взыскании бюджетных средств, используемых не по целевому назначению, с наложением предусмотренного законом штрафа. Исполнение таких предписаний является обязательным;
* налагать на банки или другие финансово-кредитные учреждения штраф в случаях несвоевременного зачисления ими средств, поступивших в [доход бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary340.htm#_blank) и [внебюджетные фонды](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1000.htm#_blank), а также бюджетных средств, перечисленных на счета получателей; вносить в Центральный банк представления о лишении их лицензий на совершение банковских операций.

Широкие контрольные полномочия в рамках [бюджетного процесса](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary210.htm#_blank) предоставлены **налоговым органам**. [Налоги](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary490.htm#_blank) являются основой доходной части государственного [бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary070.htm#_blank), поэтому без налаженной системы контроля за их уплатой [бюджетная система](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary110.htm#_blank) не может эффективно функционировать.

Контроль за поступлением [налоговых доходов](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary600.htm#_blank) в [бюджет](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary070.htm#_blank) государства осуществляют система органов Министерства РФ по [налогам](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary490.htm#_blank) и [сборам](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary760.htm#_blank) и Государственный таможенный комитет.Министерство по [налогам](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary490.htm#_blank) и [сборам](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary760.htm#_blank) ведет учет налогоплательщиков, контролирует соблюдение ими налогового законодательства, правильность исчисления, полноту и своевременность уплаты [налогов](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary490.htm#_blank) и других [обязательных платежей](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1740.htm#_blank) в [бюджет](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary070.htm#_blank) и [внебюджетные фонды](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1000.htm#_blank). Полномочия таможенного комитета распространяются на отдельные виды [налогов](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary490.htm#_blank), связанных с внешнеэкономической деятельностью: [НДС](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary500.htm#_blank), [акцизы](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary030.htm#_blank) на экспортируемые и импортируемые товары, [таможенную пошлину](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary830.htm#_blank).

Помимо названных органов, в проведении финансового контроля участвуют [главные распорядители](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1350.htm#_blank) и [распорядители](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1970.htm#_blank) бюджетных средств. Такой контроль называется **ведомственным**.Он направлен на то, чтобы обеспечить целевое использование бюджетополучателями выделенных средств, их своевременный возврат, а также представление отчетности и внесение платы за пользование бюджетными средствами. Для осуществления этих функций в министерствах и ведомствах существуют специальные контрольно-ревизионные подразделения. Они проверяют законность финансово-хозяйственных операций, соблюдение финансовой дисциплины, составление и исполнение [смет](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary780.htm#_blank) бюджетополучателей, контролируют эффективность и целевой характер расходов, выявляют хищения средств и другие нарушения, проверяют правильность ведения бухгалтерского учета. Особенностью ведомственного контроля является то, что он распространяется не на все предприятия и организации, а ограничен кругом тех бюджетополучателей, которые находятся в подчинении данного ведомства.

Помимо государственного и внутриведомственного контроля, важное значение имеет и так называемый **внутрихозяйственный контроль**. Он проводится бухгалтерией и финансовыми службами самой организации-бюджетополучателя. Бухгалтерия обеспечивает учет и контроль за всеми финансовыми операциями. Она проверяет законность и целевой характер расходования средств, отвечает за полноту и своевременность уплаты [налогов](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary490.htm#_blank) в [бюджет](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary070.htm#_blank). Ведущая роль в организации внутрихозяйственного контроля принадлежит главному бухгалтеру.

Для проведения контрольных мероприятий финансовые органы государства и сами бюджетополучатели могут привлекать аудиторские службы. В мировой практике аудиторский контроль распространен очень широко. В настоящее время эта система получает развития и в России. Целью аудита является проверка финансовой и бухгалтерской отчетности организации, степени ее достоверности, а также законности проводимых финансовых операций.

Аудиторские проверки подразделяются на внешние и внутренние. *Внутренний аудит* проводится аудиторской службой самой организации. Его задача – это [сбор](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary760.htm#_blank) дополнительной информации для принятия управленческих решений, повышения эффективности работы организации, увеличения рентабельности и рационального использования производственных ресурсов. Внутренний аудит проводится по инициативе руководства, и организация самостоятельно покрывает все связанные с ним расходы. Отличие *внешнего аудита* заключается в том, что его выполняют специальные аудиторские фирмы на основе договора. Такие проверки могут проводиться по решению [государственных финансовых](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1880.htm#_blank) и контрольных органов, банков, организаций–партнеров и др.

**2.2. Счетная палата как орган финансового контроля**

Важное место в системе [государственного финансового](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1880.htm#_blank) контроля принадлежит **Счетной палате**. Счетная палата Российской Федерации является постоянно действующим и независимым контрольным органом. Она образована Федеральным Собранием в соответствии с Конституцией (статья 101). Порядок формирования Счетной палаты определен Конституцией и Федеральным законом "О Счетной палате Российской Федерации" № 4-ФЗ от 11.01.1995 и выглядит следующим образом: Государственная Дума назначает на должность Председателя Счетной палаты, Совет Федерации – его заместителя; половина состава аудиторов назначается Думой и половина – Советом Федерации. Срок полномочий Председателя Счетной палаты составляет шесть лет. Постановление о его назначении принимается большинством голосов от общего числа депутатов Думы.

Задачи Счетной палаты определены федеральным законом. К их числу относятся:

* организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей [федерального бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary940.htm#_blank) и [бюджетов федеральных](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary940.htm#_blank) [внебюджетных фондов](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1000.htm#_blank) по объемам, структуре и целевому назначению;
* определение эффективности и целесообразности [расходов государственных](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1390.htm#_blank) средств и использования федеральной собственности;
* оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов [федерального бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary940.htm#_blank) и [бюджетов](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary070.htm#_blank) [внебюджетных фондов](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1000.htm#_blank);
* финансовая экспертиза проектов законов и других нормативных актов, предусматривающих расходы [федерального бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary940.htm#_blank), или влияющих на формирование и [исполнение бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary390.htm#_blank) и [внебюджетных фондов](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1000.htm#_blank);
* анализ выявленных отклонений от установленных показателей [бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary070.htm#_blank), подготовка предложений по их устранению и совершенствованию [бюджетного процесса](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary210.htm#_blank);
* контроль за законностью и своевременностью движения бюджетных средств в Центральном банке, уполномоченных банках и других финансово-кредитных учреждениях;
* регулярное представление Совету Федерации и Государственной Думе информации о ходе исполнения [федерального бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary940.htm#_blank) и результатах проводимых контрольных мероприятий.

Хотя Счетная палата образована парламентом и подотчетна ему, при решении возложенных на нее задач в соответствии она обладает *организационной и функциональной независимостью.* Она обеспечивает единую систему контроля за исполнением [федерального бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary940.htm#_blank) и [бюджетов федеральных](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary940.htm#_blank) [внебюджетных фондов](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1000.htm#_blank). Эта работа включает в себя: оперативный контроль за [исполнением бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary390.htm#_blank) в отчетном году; проведение комплексных ревизий и тематических проверок по отдельным разделам и статьям [бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary070.htm#_blank); экспертизу проектов [федерального бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary940.htm#_blank), других законов, программ, международных договоров по финансовым вопросам; анализ нарушений и отклонений в [бюджетном процессе](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary210.htm#_blank); подготовку предложений по совершенствованию бюджетного законодательства; подготовку заключений по исполнению [федерального бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary940.htm#_blank) отчетного года и их представление в Федеральное Собрание; подготовку заключений и ответов на запросы органов государственной власти.

Важнейшими направлениями работы Счетной палаты являются *контрольно-ревизионная, экспертно-аналитическая* и *информационная деятельность*.

**Контрольно-ревизионная деятельность** осуществляется в следующих формах:

* контроль за своевременным исполнением доходных и расходных статей [федерального бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary940.htm#_blank) и [бюджетов](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary070.htm#_blank) [внебюджетных фондов](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1000.htm#_blank); оценка обоснованности законопроектов, представленных исполнительной властью;
* определение эффективности и целесообразности использования государственной собственности, контроль за поступлением в [бюджет](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary070.htm#_blank) доходов от госсобственности;
* контроль за состоянием государственного внутреннего и [внешнего долга](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1410.htm#_blank) России, за использованием кредитных ресурсов;
* контроль за банковской системой в части обслуживания [федерального бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary940.htm#_blank) и [государственного долга](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary290.htm#_blank) РФ.

Счетная палата проводит комплексные ревизии и тематические проверки по отдельным статьям [федерального бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary940.htm#_blank) и [бюджетов](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary070.htm#_blank) [внебюджетных фондов](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1000.htm#_blank). Ее контрольные полномочия распространяются на все государственные органы и учреждения, федеральные [внебюджетные фонды](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1000.htm#_blank), органы местного самоуправления, предприятия и организации всех форм собственности, банки и другие финансово-кредитные учреждения, их союзы, ассоциации и иные объединения, если они:

* получают, перечисляют, используют средства из [федерального бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary940.htm#_blank);
* используют федеральную собственность либо управляют ею;
* имеют налоговые, таможенные и иные льготы, предоставленные федеральными законами или органами власти.

Все названные субъекты обязаны предоставлять информацию, необходимую для деятельности Счетной палаты, при проведении ревизий, проверок, а также по ее запросам. Неправомерный отказ, уклонение от предоставления документов и материалов, а также предоставление заведомо неполной или ложной информации влечет за собой уголовную ответственность. Счетная палата может привлекать к проведению проверок другие контрольные органы государства, а также частные аудиторские фирмы и отдельных экспертов. Контрольные органы Президента, Правительства, министерств и ведомств обязаны оказывать содействие ее деятельности и предоставлять по запросам все необходимые сведения.

При выполнении своих служебных обязанностей инспекторам Счетной палаты предоставлены следующие права. Они могут беспрепятственно посещать государственные органы, предприятия, учреждения и организации, банки и иные кредитно-финансовые учреждения независимо от форм собственности, воинские части и подразделения, входить в любые производственные, складские, торговые и канцелярские помещения; опечатывать кассы, кассовые и служебные помещения, склады и архивы. По итогам ревизии или проверки составляется отчет. При обнаружении хищений, злоупотреблений, подлогов и других нарушений инспектор вправе изъять необходимые документы. В этом случае составляется акт изъятия, и к делу прилагается опись или копия изъятых документов. Вмешиваться в оперативную деятельность проверяемых объектов, а также предавать гласности свои выводы до завершения проверки инспекторы не вправе.

О результатах проведенных проверок Счетная палата информирует обе палаты Федерального Собрания. Эти материалы публикуются в периодическом издании “Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации”, а также на официальном сайте [www.ach.gov.ru](http://www.ach.gov.ru/#_blank).

Если в ходе ревизии были выявлены нарушения, наносящих государству прямой ущерб и требующие немедленного пресечения, Счетная палата выдает предписания администрации проверяемого предприятия, учреждения или организации. Предписание подписывается Председателем Счетной палаты или его заместителем. Оно является обязательным для исполнения. Если же организация его не исполняет или исполняет ненадлежащим образом, Счетная палата вправе по согласованию с Государственной Думой принять решение о приостановлении всех видов операций по ее банковским счетам. Если проверка показала такие нарушения, которые влекут за собой уголовную ответственность, соответствующие материалы передаются Счетной палатой в правоохранительные органы.

**Экспертно-аналитическая деятельность** Счетной палаты включает экспертизу проектов законов, международных договоров, федеральных программ и других документов, касающихся [федерального бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary940.htm#_blank), государственных [внебюджетных фондов](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1000.htm#_blank) и федеральной собственности, а также подготовку аналитических материалов по вопросам финансового контроля. В Счетной палате существует *единая система контроля* [федерального бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary940.htm#_blank), в основу которой положен непрерывный контрольный цикл продолжительностью три года. Этот цикл включает несколько последовательных стадий:

* *предварительный контроль* проекта [бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary070.htm#_blank) будущего года;
* *оперативный контроль* в процессе [исполнения бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary390.htm#_blank) текущего года;
* *последующий контроль* (комплексная документальная ревизия исполненного [бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary070.htm#_blank)).

Таким образом, в течение каждого года Счетная палата одновременно работает с [бюджетами](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary070.htm#_blank) трех лет – прошлого, текущего и будущего. [Бюджет](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary070.htm#_blank) прошлого года находится в стадии комплексной ревизии, текущего – в стадии оперативного контроля, и будущего года – в стадии предварительного контроля. Рассмотрим эти этапы более подробно.

В ходе **предварительного контроля** показатели, заложенные в проект [бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary070.htm#_blank) на очередной год, проходят экспертную проверку. Они сопоставляются с данными о ходе [исполнения бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary390.htm#_blank) текущего года, состоянии отдельных статей доходов и расходов, внешних и внутренних заимствований. Учитывается информация о социально-экономическом положении страны, прогнозы развития экономики в целом, отдельных отраслей и регионов. На этой основе составляется *заключение на проект* [федерального бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary940.htm#_blank)*,* которое утверждается Коллегией Счетной палаты. В нем отражаются следующие основные положения:

* соответствие законопроекта Бюджетному кодексу и другим нормативным актам;
* прогноз исходных макроэкономических показателей для составления проекта [бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary070.htm#_blank);
* основные характеристики [бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary070.htm#_blank) и его особенности;
* доходы и расходы [федерального бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary940.htm#_blank);
* [государственный долг](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary290.htm#_blank) и заимствования, обслуживание и погашение долговых обязательств;
* взаимоотношения [федерального бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary940.htm#_blank) с [бюджетами](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary070.htm#_blank) других уровней и [внебюджетными фондами](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1000.htm#_blank);
* программная часть проекта [бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary070.htm#_blank), и др.

Счетная палата может также вносить предложения по корректировке различных параметров [бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary070.htm#_blank) на этапе его обсуждения Государственной Думе.

**Оперативный контроль** [исполнения бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary390.htm#_blank) проводится в течение года. Счетная палата в проверяет полноту и своевременность поступлений денежных средств, расходование [бюджетных ассигнований](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary160.htm#_blank), сопоставляет эти данные с утвержденными показателями, выявляет отклонения и нарушения, проводит их анализ и на этой основе вносит предложения по совершенствованию [бюджетного процесса](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary210.htm#_blank).

Основными приемами оперативного контроля являются:

* анализ специальных форм отчетности, представляемых участниками [бюджетного процесса](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary210.htm#_blank);
* обработка копий первичных платежных документов, предоставляемых Министерством финансов и Центральным банком, на основании которых осуществлялись операции с бюджетными средствами;
* анализ других форм финансовой отчетности министерств и ведомств, Центрального банка и кредитных организаций, осуществляющих операции со средствами [федерального бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary940.htm#_blank);
* обобщение результатов контрольных мероприятий, проводимых по поручениям Федерального Собрания и по инициативе Счетной палаты;
* выборочные экспресс-проверки, необходимые для уточнения отдельных параметров [исполнения бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary390.htm#_blank);
* экспертные оценки.

На основе данных оперативного контроля Счетная палата составляется ежеквартальный отчет об исполнении [федерального бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary940.htm#_blank). Форма отчета утверждена Государственной Думой по согласованию с Советом Федерации. В нем отражаются фактические показатели доходов и [расходов бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary710.htm#_blank), а также их сопоставление с утвержденным планом за три, шесть, девять и двенадцать месяцев текущего года. Показатели рассчитываются нарастающим итогом, то есть за истекший период с начала года. Отчет утверждается Коллегией Счетной палаты и после этого направляется обеим палатам парламента.

После окончании финансового года Счетная палата проводит **комплексную документальную ревизию** уже исполненного [бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary070.htm#_blank). Для этого создается специальная рабочая группа. Проверке подлежат все платежные документы по остаткам, приходу, расходу и заимствованию бюджетных средств, [лицевые счета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1940.htm#_blank) [казначейства](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary400.htm#_blank), документы по исполнению [федерального бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary940.htm#_blank) в Центральном банке и других финансовых учреждениях. Одновременно проводятся контрольные мероприятия во всех департаментах Минфина России, во всех министерствах и ведомствах. Выборочно проверяются территориальные управления и отделения [казначейства](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary400.htm#_blank).

По результатам комплексной ревизии составляются первичные акты, число которых измеряется несколькими сотнями, и сводный акт. На этой основе Счетная палата готовит заключение на проект закона об исполнении [федерального бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary940.htm#_blank) за соответствующий год, который составляется Правительством и представляется в Государственную Думу.

**Экспертно-аналитической деятельность** Счетной палаты заключается в экспертизе проектов законов, международных договоров, федеральных программ и других документов, касающихся [федерального бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary940.htm#_blank), государственных [внебюджетных фондов](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1000.htm#_blank) и федеральной собственности, а также в подготовке аналитических материалов по вопросам финансового контроля.

Счетная палата проводит экспертизу проектов:

* [федерального бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary940.htm#_blank), отдельных статей его доходов и расходов, размеров государственного внутреннего и [внешнего долга](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1410.htm#_blank), [бюджетного дефицита](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary320.htm#_blank);
* законов и других нормативных актов по бюджетно-финансовым вопросам, которые вносятся на рассмотрение Государственной Думы;
* международных договоров, влекущих правовые последствия для [федерального бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary940.htm#_blank);
* программ, которые финансируются за счет средств [федерального бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary940.htm#_blank).

По всем названным документам Счетная палата готовит свои заключения. В них должны отражаться только факты, не должно быть политических оценок принимаемых решений.

Помимо экспертиз законопроектов, Счетная палата анализирует результаты проведенных контрольных мероприятий, исследует выявленные нарушения и отклонения в [бюджетном процессе](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary210.htm#_blank). На этой основе составляются предложения по развитию финансовой системы и совершенствованию бюджетного законодательства, которые направляются в Государственную Думу.

**2.3. Подготовка, рассмотрение и утверждение отчета об** [исполнении бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary390.htm#_blank)

Завершающей стадией [бюджетного процесса](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary210.htm#_blank) является составление отчета об [исполнении бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary390.htm#_blank), его рассмотрение и утверждение законодателями. В конце каждого года министр финансов издает распоряжение, в соответствии с котором начинается подготовка отчета об исполнении [федерального бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary940.htm#_blank) и [бюджетов](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary070.htm#_blank) государственных [внебюджетных фондов](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1000.htm#_blank). Отчет составляется [казначейством](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary400.htm#_blank) в соответствии с той же структурой и [бюджетной классификацией](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary090.htm#_blank), которые применялись при утверждении закона о [бюджете](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary070.htm#_blank). Исходными данными для него служат отчеты [главных распорядителей](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1350.htm#_blank), [распорядителей](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1970.htm#_blank) и [получателей бюджетных средств](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1960.htm#_blank).

На основании распоряжения министра финансов все [получатели бюджетных средств](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1960.htm#_blank) составляют свои годовые отчеты, в которых отражается информация об их доходах и расходах, выполнении заданий по предоставлению государственных или муниципальных услуг, использовании выделенных [субвенций](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary810.htm#_blank), [бюджетных кредитов](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary180.htm#_blank) и ссуд, а также закрепленного за ними государственного имущества. [Государственные заказчики](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1130.htm#_blank) готовят сводный отчет об использовании бюджетных средств, выделенных им по [госзаказам](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1130.htm#_blank). Отчеты по всем подведомственных учреждений сводятся и обобщаются [главными распорядителями](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1350.htm#_blank).

Отчет от исполнении [федерального бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary940.htm#_blank) за истекший год утверждается в форме закона. Для этого он должен быть представлен Правительством в Государственную Думу не позднее 1 июня следующего года. В этот же срока законопроект должен быть направлен в Счетную палату для подготовки заключения. Одновременно с ним в Думу вносятся отчеты об [исполнении бюджетов](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary390.htm#_blank) федеральных [целевых бюджетных фондов](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary910.htm#_blank), а также ряд других материалов:

* отчет о расходовании средств резервных фондов Правительства и Президента РФ;
* отчет Министерства финансов и других уполномоченных органов о предоставлении и погашении [бюджетных ссуд](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary120.htm#_blank), кредитов;
* отчет Министерства финансов о предоставленных [государственных гарантиях](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1270.htm#_blank);
* отчет о внутренних и внешних заимствованиях РФ;
* отчет о доходах, полученных от использования государственного имущества;
* сводные отчеты о выполнении заданий по предоставлению государственных и муниципальных услуг;
* сводные отчетные [сметы](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary780.htm#_blank) доходов и расходов [бюджетных учреждений](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1300.htm#_blank) по [главным распорядителям](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1350.htm#_blank) бюджетных средств;
* реестр федеральной собственности на начало и конец года;
* отчет о состоянии внешнего и [внутреннего долга](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1420.htm#_blank) РФ на начало и конец года;
* отчет [Федерального казначейства](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1530.htm#_blank) о рассмотренных делах и наложенных взысканиях за нарушение бюджетного законодательства.

В течение полутора месяцев после того, как отчет был направлен в Думу, Счетная палата проводит его проверку. При этом используются материалы контрольно-ревизионной деятельности. Итогом работы Счетной палаты является заключение по отчету Правительства об исполнении [федерального бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary940.htm#_blank), которое включает в себя:

1) заключение по каждому разделу и подразделу [функциональной классификации](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary900.htm#_blank) расходов и каждому [главному распорядителю](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1350.htm#_blank), в котором отражаются суммы расходов по целевому назначению и факты нецелевого использования средств. Если часть средств была израсходована нецелевым образом, в заключении указывается, кто из руководителей организации принял такое решение, а также кто из должностных лиц [казначейства](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary400.htm#_blank) допустил осуществление платежа;

2) заключение по каждому разделу и подразделу [функциональной классификации](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary900.htm#_blank) расходов и каждому [главному распорядителю](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1350.htm#_blank), по которым допущено расходование средств сверх утвержденных [ассигнований](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary050.htm#_blank) или сверх [бюджетной росписи](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary100.htm#_blank);

3) заключение по каждому случаю финансирования расходов, не предусмотренных законом о [бюджете](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary070.htm#_blank) или [бюджетной росписью](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary100.htm#_blank);

4) анализ предоставления и погашения [бюджетных кредитов](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary180.htm#_blank) и ссуд; заключения по фактам предоставления кредитов и ссуд с нарушением закона;

5) анализ предоставления и исполнения обязательств по [государственным гарантиям](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1270.htm#_blank); заключения по фактам незаконного их предоставления; расследование случаев, в которых такие обязательства исполнялись за счет средств [бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary070.htm#_blank);

6) анализ бюджетных инвестиций и заключенных договоров с точки зрения соблюдения государственных интересов; заключения по фактам незаконного предоставления инвестиций;

7) анализ выполнения заданий по предоставлению государственных услуг, соблюдения установленных для них нормативов финансовых затрат.

В заключении Счетной палаты могут содержаться и другие материалы, определенные постановлениями Думы или Совета Федерации.

После того, как заключение Счетной палаты было направлено в Думу, нижняя палата парламента начинает рассматривать отчет об исполнении [федерального бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary940.htm#_blank). Продолжительность его рассмотрения определена Бюджетным кодексом и составляет полтора месяца. Государственная Дума заслушивает доклад руководителя [Федерального казначейства](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1530.htm#_blank), доклад министра финансов об исполнении [федерального бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary940.htm#_blank); доклад Генерального прокурора о соблюдении законности в области бюджетного законодательства; а также заключение Председателя Счетной палаты. Могут быть также заслушаны доклады руководителей высших органов судебной власти о том, какие бюджетные споры и нарушения бюджетного законодательства рассматривались судами в отчетном году.

После рассмотрения отчета об исполнении [федерального бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary940.htm#_blank) Государственная Дума принимает решение о его утверждении. Если фактически исполненный [бюджет](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary070.htm#_blank) не соответствует принятому закону, и при этом режим сокращения и [блокировки расходов](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1890.htm#_blank) не вводился, отчет может быть отклонен

# **Глава 3. Построение современной системы государственного финансового контроля в свете необходимости укрепления Российской государственности**

**3.1. Характеристика современной системы государственного финансового контроля**

В общем и целом цель ГФК — обеспечение соблюдения принципов законности, целесообразности и эффективности распорядительных и исполнительных действий по:

1. управлению (включая стадии планирования, формирования, распределения и использования) государственными финансовыми и материальными (материальными продуктами человеческой деятельности, природными видами собственности) ресурсами, нематериальными объектами государственной собственности и государственными имущественными правами (там, где такое управление опосредствуется финансовыми, т.е. денежными, отношениями — например, образование финансовых ресурсов в процессе распоряжения материальными и нематериальными объектами, имущественными правами);
2. обеспечению их сохранности и приумножения для выполнения функций государства, а также созданию всех условий для этого;
3. обеспечению законности и оптимальности (в свете государственной политики) функционирования различных звеньев финансово-хозяйственной системы государства;
4. обеспечению финансовой безопасности государства.

Достижение цели ГФК обеспечивается реализацией следующих основных задач:

* контроль за законностью, целесообразностью, полнотой, своевременностью и целевым назначением направления и использования государственных финансовых ресурсов (в том числе бюджетных дотаций, кредитов, ссуд, субсидий, субвенций и т.д.);
* контроль за законностью и целесообразностью предоставления государственных финансовых и имущественных гарантий (поручительств), выдаваемых в качестве обеспечения сделок;
* вскрытие резервов в формировании государственных финансовых ресурсов, выработка предложений по сокращению нерациональных расходов, снижению бюджетного дефицита, дефицита платежного баланса;
* контроль за сохранностью, правильностью хранения и обслуживания, за законностью и правильностью пользования, целесообразностью (рациональностью) и эффективностью распоряжения материальными ценностями (ресурсами) государства (например, за законностью и целесообразностью сдачи в аренду зданий и помещений; за эффективностью использования топливно-энергетических ресурсов; за сохранностью, законностью и рациональностью использования материальных ценностей мобилизационного резерва и т.д.);
* контроль за законностью, целесообразностью и эффективностью использования и распоряжения государственными имущественными правами (правами собственности на акции предприятий и т.д.);
* оценка эффективности организации и проведения преобразования форм собственности (в частности, приватизации);
* контроль за законностью, правильностью и эффективностью распоряжения нематериальными объектами государственной собственности (влекущего образование финансовых ресурсов);
* контроль за состоянием и использованием государственных запасов и резервов;
* контроль за выполнением плановых заданий по предоставлению государственных услуг и соблюдением нормативов финансовых затрат на предоставление государственных услуг;
* контроль за обеспечением финансовой безопасности государства (в ходе бюджетного процесса и др.). В этом плане, например, проводится оценка обоснованности финансируемых государством программ и проектов, проводится анализ заключенных договоров по предоставлению бюджетных инвестиций с точки зрения обеспечения государственных интересов, осуществляется оценка законности и обоснованности (в плане влияния на финансовую безопасность) принимаемых государственными органами решений в рамках финансово-экономической политики (например, оценивается: ценовая политика, налоговая политика, политика в отношении валютного курса рубля, решения по проведению денежной эмиссии, изменению учетной ставки или нормативов обязательных резервов коммерческих банков, пополнению золотовалютных резервов органов денежно-кредитного регулирования, индексации заработной платы и пенсий, выпуску государственных ценных бумаг, приватизации государственных предприятий, определенные приоритеты в формировании структуры экономики и т.д.), осуществляется проверка качества представляемой для принятия данных решений информации, осуществляется оценка обоснованности размеров государственного долга, бюджетного дефицита, дефицита платежного баланса и т.д. Следует также добавить, что органы ГФК должны заниматься самой постановкой проблемы и разработкой концепции обеспечения финансовой безопасности Российской Федерации;
* контроль за законностью и правильностью квотирования и соблюдения экспортных квот (квот на экспорт сырья и т.д.);
* контроль за обеспечением конкурентных условий во всех сегментах внутреннего рынка (конкурентной среды);
* оценка макроэкономической ситуации в стране или регионе и перспектив экономического роста (для подготовки заключения по проектам бюджетов);
* контроль за обеспечением оптимизации цен в высокомонополизированных отраслях экономики и торговли;
* контроль за законностью и правильностью предоставления и использования налоговых, таможенных и иных финансовых льгот и преимуществ субъектам хозяйствования;
* контроль за обращением государственных средств в кредитной системе (включая расчетно-кассовое обслуживание, депозиты, размещение ценных бумаг, кредитование через банки или банками под гарантии органов исполнительной власти и т.д.);
* контроль за организацией денежного обращения в целом;
* контроль за полнотой и своевременностью исполнения банковской системой соответствующих операций по перечислению бюджетных средств (исполнением платежных документов на перечисление и зачисление средств и т.д.);
* проверка соблюдения главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств условий выделения, распределения, получения, использования и возврата (при условии) государственных средств (ассигнований);
* контроль за правильным (законным) и экономически обоснованным распределением всех видов платежей и ассигнований утвержденного бюджета (осуществляемым по бюджетной росписи доходов и расходов, а также по кассовым планам исполнения бюджета), правильностью и обоснованностью расчетов сметных назначений;
* контроль за полнотой, своевременностью, структурным соответствием и целевым назначением исполнения доходных и расходных статей федерального и территориальных бюджетов и смет внебюджетных фондов; проверка правильности учета исполнения бюджетов (смет), а также полноты, точности и достоверности соответствующей отчетности;
* выявление резервов роста доходов государственного бюджета, подготовка предложений по устранению отклонений и совершенствованию бюджетного процесса в целом;
* контроль за целесообразностью привлечения государством, целевым направлением и эффективностью использования внешних и внутренних займов (финансовых и материальных средств, привлекаемых государством из внешних, или иностранных (иностранных государств, их физических и юридических лиц, международных организаций, межгосударственных образований), и внутренних источников);
* контроль за состоянием, обслуживанием и погашением государственного внешнего и внутреннего долга (оптимальностью системы управления долгом);
* контроль за своевременностью и полнотой расчетов по исполненным государственным заказам;
* контроль за своевременностью, полнотой и порядком погашения иностранными государствами, их юридическими лицами, международными организациями и межгосударственными образованиями своих задолженностей перед Российской Федерацией;
* финансовая экспертиза проектов международных договоров Российской Федерации, нормативно-правовых актов и иных документов, затрагивающих государственные финансы (например, оценка проекта закона «О федеральном бюджете на ... год» и сопутствующих ему документов, т.е. различных прогнозов социально-экономического развития, основных направлений бюджетной, денежно-кредитной, налоговой и иной финансовой политики и т.д.), прямо либо косвенно влияющих на формирование, объем и исполнение всех уровней бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов (включая внебюджетные фонды субъектов РФ — социальные, целевые, отраслевые и т.д.);
* оценка финансового состояния и эффективности систем управления и контроля (в аспекте влияния на образование и использование финансовых ресурсов) в бюджетных (государственных) учреждениях, государственных унитарных предприятиях, организациях с государственным участием или особо связанных с деятельностью государства (использующих в своей деятельности госсобственность, выполняющих государственные заказы и задачи, в отношении которых предоставлены государственные гарантии, поручительства и прочие обеспечения, использующих предоставленные государством финансовые и материальные средства, имеющих предоставленные органами государственной власти налоговые, таможенные и иные льготы и преимущества и т.д.), определение источников роста их стоимости. Разработка вариантов оптимизации систем управления и выявление резервов повышения эффективности деятельности вышеуказанных субъектов хозяйствования (например: механизмов предотвращения нерациональных и необоснованных затрат, снижения себестоимости и т.д.);
* контроль деятельности органов государственной власти и управления (и их должностных лиц), на которых в соответствии с законодательством возложены функции по разработке и реализации государственной финансовой политики;
* контроль хозяйствующих субъектов (физических и юридических лиц), организаций любых организационно-правовых форм, форм собственности и видов деятельности (а также их работников) на предмет соблюдения ими финансово-хозяйственного законодательства (нормативно-правовых актов) и правовых актов индивидуального характера (приказов, распоряжений и т.п.) в своей деятельности (здесь очень много аспектов, например, контроль за исполнением смет на содержание бюджетных организаций (по объемам и целевым направлениям ассигнований); контроль за правильностью определения (расчета) стоимостных показателей деятельности (выручки от реализации, себестоимости, цен и тарифов и т.д.); контроль за законностью операций с денежными средствами и ценными бумагами, расчетных и кредитных операций; контроль за полнотой оприходования продукции, достоверностью объемов выполненных работ и оказанных услуг; контроль за правильностью ведения бухгалтерского учета (эффективностью систем бухгалтерского учета и внутреннего контроля); контроль за достоверностью и полнотой финансовой отчетности; контроль за соблюдением установленного порядка при экспортно-импортных и валютных операциях, в платежно-расчетных отношениях и т.д.); установление полноты, своевременности и соответствия определенному порядку расчетов субъектов хозяйствования с бюджетом и внебюжетными фондами (в том числе по налогам, сборам, средствам от управления государственной собственностью, включая поступившим от приватизации, продажи, сдачи в аренду и наем, от управления принадлежащими государству паями и пакетами акций предприятий различного профиля и т.д. и иным бюджетным доходам; по оплате за предоставление государством прав пользователя своими правами собственности — лицензирование, сертификация, конкурсная передача прав с помощью тендеров, аукционов на производство определенных видов продукции и т.д.; по средствам, выданным на возвратной основе, включая проценты; и др.), включая оценку реальной и потенциальной задолженности и возможностей погашения этой задолженности (вскрытие краткосрочных и долгосрочных резервов снижения задолженности, оценку последствий их использования субъектом хозяйствования) и т.д.

В целом эти основные задачи и должны реализовываться субъектами ГФК в соответствии с их компетенцией.

Очевидно, что данные задачи представлены в весьма агрегированном виде, т.е. их можно детализировать или конкретизировать при их распределении между исполнителями — субъектами ГФК. Например, контроль в отношении обычной секторальной (региональной, отраслевой, научной и т.п.) целевой государственной программы в общем и целом, кроме определения ее законности, целесообразности и эффективности на стадии принятия решений, включает в основном следующие важнейшие аспекты:

1. контроль государственных заказчиков (включая координатора программы), осуществляемый как ими (как субъектами контроля), так и в отношении их самих (как объектов контроля со стороны органов внешнего контроля). Например, следующие аспекты их деятельности (как объектов контроля) могут быть подвержены внешнему контролю: проведение конкурсов, определяющих основных исполнителей программы, распределение выделяемых на программу из государственного бюджета средств среди организаций, выигравших конкурс, контроль (внутренний) за целевым их использованием и ходом работ по выполнению договоров (в рамках реализации программы);
2. контроль органов исполнительной власти субъектов РФ и местных органов власти (проводимый аналогично как ими, так и в отношении их самих), распределяющих ежегодно выделяемые средства соответствующих бюджетов и осуществляющих контроль за их целевым использованием;
3. контроль исполнителей программных мероприятий (проводимый аналогично как ими, так и в отношении их самих), использующих выделенные средства (по всем источникам финансирования) в соответствии с поставленными целями;
4. контроль органов текущего управления государственной программой (например, дирекции программы, ее региональных отделений и т.д.).

Естественно, приведенный в качестве примера перечень аспектов контроля государственных программ далеко не полный.

Весьма важный вопрос теории ГФК — параметры его объектов, т.е. нормы их состояния или функционирования. По нашему мнению, основные параметры объектов ГФК следующие: законность, целесообразность, эффективность, оптимальность организационной структуры.

При этом указанные параметры выступают своеобразными агрегатами многочисленных, но менее важных требований (например, такие параметры, как рациональность, обоснованность, полнота, точность, своевременность и т.д. так или иначе в конечном счете включены в вышеприведенные). Так, при проверке выделения финансовых средств получателям, осуществления денежных переводов и т.д. устанавливается соблюдение и полноты, и точности, и своевременности, и иных моментов, установленных законодательством. В конечном итоге проверка соблюдения законов и других нормативно-правовых актов финансово-хозяйственного характера позволяет поддерживать устойчивость бюджетных процессов и стабильность государственного финансового устройства, вовремя вскрывать отклонения от заданных нормотворческими органами правил и процедур, а также вносить в них необходимую коррекцию (в плане оптимизации их самих). Целесообразность — категория, охватывающая не только целевое расходование государственных средств и использование приобретенного за счет этих средств имущества, но и соответствие деятельности намеченным целям, программам, приоритетам и т.д. Также с точки зрения эффективности проверяется не только экономное и оптимальное управление и использование государственных финансовых средств и иной собственности, предотвращение растрат и бесхозяйственности, но и возможность выполнения различного рода государственных программ, проведения различного рода государственных (или с участием государства) мероприятий с наименьшими затратами и наибольшим эффектом. И последнее из основных направлений — оптимизация организационной структуры управления государственными финансами и иной собственностью. Здесь оценивается и структура аппарата, и численность, и распределение обязанностей между ответственными работниками государственных органов и их взаимодействие, анализируются процедуры, стиль и методы работы органов исполнительной власти на предмет способности принимать адекватные решения финансового характера, коммуникации, регламенты и структуры информационных потоков и т.д. Причем эта область ГФК тесно связана с административным контролем (в общем виде — контролем исполнения). Следует отметить, что оптимальность организационной структуры непосредственно влияет (можно сказать, является началом) как на целесообразность, так и на эффективность финансового управления (впрочем, как и в любой организации), но в силу своей специфичности эта область выделена в самостоятельное направление контроля.

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 (см. рис 1). В данном аспекте можно различать:

1. Органы ГФК общей компетенции. Они осуществляют контроль в отношении достаточно широкого круга объектов и вопросов согласно сферам своей деятельности. Такими органами, в частности, являются: Счетная палата РФ, счетные (контрольно-счетные) палаты субъектов РФ, Департамент государственного финансового контроля и аудита Минфина России, территориальные КРУ Минфина России, Главное контрольное управление Президента РФ (а также региональные отделения указанных органов), созданные при администрациях (правительствах) субъектов РФ, органы ГФК, осуществляющие отдельные функции финансового контроля, подразделения парламента РФ и законодательных (представительных) органов власти субъектов РФ (например, бюджетно-финансовые комиссии, комитеты, рабочие группы, созданные для проработки тех или иных вопросов, связанных с государственными финансами) и др.
2. Органы ГФК отраслевой компетенции. Они осуществляют контроль в конкретных отраслях (в некотором смысле термин «отраслевой контроль» синонимичен термину «ведомственный контроль»). В большинстве своем — это органы ГФК в составе федеральных и республиканских министерств, ведомств и иных органов государственной власти и управления, осуществляющие ГФК в определенных отраслях или видах деятельности (например: Департамент страхового надзора Минфина России, Департамент инспектирования кредитных организаций Банка России и др.).
3. Органы ГФК межотраслевой компетенции. Они контролируют определенные сферы финансово-хозяйственной деятельности объектов контроля вне зависимости от их отраслевой принадлежности (например: МНС России, ФСНП России, органы Федерального казначейства России, ГТК России, иные государственные комитеты и комиссии и др.).
4. Органы ГФК специальной компетенции. В принципе они также осуществляют контроль вне зависимости от отраслевой принадлежности объектов контроля, но их контроль ограничен достаточно узкими вопросами, т.е. их контроль носит достаточно узконаправленный характер (например, Минимущество России, ФКЦБ России, ВЭК России, МАП России, ФСФО России, ФЦПФ России и др.).

Следует отметить, что в современных условиях ГФК можно охарактеризовать как довольно сложную систему, состоящую из следующих элементов:

* организационные структуры (включая их звенья — центры ответственности (ЦО), статус и порядок взаимосвязей последних);
* методологическая основа (определения понятий, цели, задачи, принципы, требования, виды ГФК и т.д.);
* нормативно-правовая база, методическое обеспечение;
* научно-исследовательская и учебная базы, кадровое обеспечение;
* материально-техническое и финансовое обеспечение (в том числе финансовые ресурсы, соответствующие условиям работы, техника, помещения);
* информационно-коммуникационная инфраструктура (информационное обеспечение, система коммуникаций).



Рис. 3.1. Классификация органов ГФК в зависимости от характера их компетенции

Все взаимосвязи элементов системы ГФК наглядно представлены на рис. 3.2.



[Рис. 3.2. Принципиальная схема системы государственного финансового контроля во взаимосвязи ее элементов](http://www.cfin.ru/press/management/2001-2/burcev_2_big.gif#_blank)

**3.2. Проблемы и перспективы системы государственного финансового контроля в Российской Федерации.**

В настоящее время работа органов государственного финансового контроля в России характеризуется несогласованностью и разобщенностью, отсутствием четкого взаимодействия. И связано это в первую очередь с несформированностью целостной системы контроля за государственными финансами. «Сейчас финансовый контроль – это, скорее, набор госорганов, ведомств и служб, выполняющих определенные контрольные функции. Более 260 законов, указов, постановлений регулируют их контрольную деятельность, что не только не облегчает взаимоотношения между ними, но зачастую вносит элементы хаоса и дезорганизации» (Ляпунова Г. Деньги Всемирного Банка любят счет // Коммерсантъ. – 2002. – 15 февраля). Статус и полномочия контрольных органов определяются многочисленными правовыми актами, зачастую допускающими дублирование и параллелизм при выполнении некоторых функций.

Кроме того, действия органов финансового контроля не скоординированы. Принципиальные полномочия по проведению проверок целевого и эффективного использования государственных средств ряда федеральных государственных органов, осуществляющих финансовый контроль (Счетная палата, финансово-надзорные органы Минфина РФ, ревизионные управления министерств и ведомств федерального уровня), как правило, повторяют друг друга.

Между тем абсолютное большинство контрольных органов имеют достаточно специфические задачи, и поэтому их сфера деятельности ограничена. Подобной спецификой характеризуются налоговые и таможенные органы, органы валютного контроля. Главное контрольное управление Президента Российской Федерации также, правда достаточно условно, можно отнести к органам финансового контроля, поскольку в его задачи входит контроль за исполнением указов и распоряжений Президента Российской Федерации, которые, как известно, касаются не только финансовых вопросов. Предельно ясны и контрольные функции Центрального банка Российской Федерации и его территориальных органов. Основная проблема заключается главным образом в распределении контрольных полномочий при организации последующего контроля между Счетной палатой, финансово-надзорными органами Минфина России, ревизионными аппаратами главных распорядителей бюджетных средств и в определенной степени – органами Федерального казначейства, которые в настоящее время наделены и полномочиями последующего контроля.

Таким образом, можно констатировать, что слабым звеном в организации системы государственного финансового контроля является недостаточно проработанная нормативно-правовая база, имеющая ряд недочетов, в числе которых: неопределенность полномочий органов, наделяемых контрольными функциями; пересечение функций контрольных органов и дублирование их контрольной деятельности; нечеткость круга объектов контроля; неопределенный порядок реагирования объектов контроля на выявленные нарушения.

Значимость государственного финансового контроля настолько велика, что Международная неправительственная организация высших контрольных органов (ИНТОСАИ) разработала целый ряд стандартов контрольно-ревизионной деятельности, которые рекомендованы к применению органами контроля разных стран в той мере, в какой они совместимы с национальным законодательством. Их цель – унификация контрольной деятельности и увеличение доверия к ее результатам. Международные стандарты аудита определяют основополагающие методы финансового контроля, способствуют повышению его качества в соответствии с возрастающими многообразными требованиями в области международной аудиторской деятельности, а также направлены на повышение эффективности в борьбе с коррупцией, финансовым мошенничеством.

Специфика переходного периода оказывает влияние на формирование контрольных органов и контрольной системы в целом. Проводимая в России в этом направлении работа пока не имеет четких ориентиров и в результате недостаточно эффективна. В то же время в стране продолжают развиваться и укрепляться органы государственного финансового и негосударственного (независимого аудиторского и общественного) контроля.

Единая концепция осуществления финансового контроля отсутствует до сих пор. Отдельные элементы финансового законодательства встречаются в статьях Конституции, но они не складываются в целостную систему. Вопрос о финансовом контроле и органах, его осуществляющих, затронут лишь в п. 5 ст. 101 Конституции (об образовании Счетной палаты Российской Федерации). Не раскрыт он и в Федеральном законе № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» от 15 декабря 1997 г. (в редакции от 3 ноября 2004 г.). В ст. 6 «Понятия и термины, применяемые в настоящем кодексе» Бюджетного кодекса, введенного в действие с 1 января 2000 г., не предусмотрено понятие «финансовый контроль»; в ст. 150–152, 157 нет четкого перечня органов, осуществляющих финансовый контроль, упоминается лишь Счетная палата Российской Федерации.   
Напрашивается вывод о том, что системного правового регулирования в области финансового контроля нет. Это доказывает высказывание Бирюкова А.И. - заместителя начальника управления внутреннего контроля и аудита Федерального казначейства: «Отдельного законодательного акта, посвященного финансовому контролю за расходованием бюджетных средств, действительно, нет. Государственный финансовый контроль в России получил свое начало с Указа Президента РФ от 25 июля 1996 г. № 1095 «О мерах по осуществлению государственного финансового контроля в Российской Федерации». К сожалению до настоящего времени отсутствуют законы о государственном финансовом контроле, а также о внутриведомственном контроле». О наличии нарушений бюджетного законодатльства за 2006 год он говорит так: «Самое типичное нарушение – это нецелевое использование средств. В большинстве случаев это неправильное отнесение расходов по кодам бюджетной классификации. То есть средства, например, нужно было использовать по коду 340, а они был использованы на цели, предусмотренные по коду 310. Другой вариант нецелевого использования - это изменение лимитов бюджетных обязательств без разрешения главного распорядителя. Однако надо отметить, что нецелевое использование средств по линии федерального бюджета неуклонно уменьшается, сейчас оно составляет примерно 3 процента от всех нарушений...» (Практический журнал для бухгалтера //Главбух №1. - 2007. - январь) Следовательно, возникает объективная потребность разработки и принятия соответствующей законодательной базы, и важную роль здесь должен сыграть федеральный закон о государственном финансовом контроле. Необходимо ускорить подготовку и принятие такого закона, уточнить отдельные его положения, предусмотрев методологически определенное понятие о государственном финансовом контроле, формулировку видов выявляемых недостатков и нарушений, а также принимаемых по ним финансовых санкций, мер привлечения к ответственности виновных лиц. Кроме того, в законе следует четко обозначить систему органов государственного финансового контроля.   
Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти и осуществляют свои полномочия самостоятельно. В то же время согласно закону они могут наделяться отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их реализации материальных и финансовых средств, находясь при этом под контролем государства.

Итак, перед разработчиками законодательной базы государственного финансового контроля стоит задача урегулировать следующие правоотношения:

- контроль за федеральными финансовыми средствами, находящимися в распоряжении федеральных органов, а также передаваемыми в любых формах субъектам Федерации и органам местного самоуправления;

- контроль за финансовыми средствами субъектов Федерации, в том числе передаваемыми органам местного самоуправления.

Следует решить и другой стратегический вопрос: нужно ли принимать всеобъемлющий закон о государственном финансовом контроле? Разделять сферы правового регулирования целесообразно только тогда, когда они абсолютно несовместимы. В данном случае такой несовместимости нет. Поэтому, видимо, требуется единый закон, в котором будут учтены все элементы и особенности контрольной деятельности. Такой закон мог бы лечь в основу соответствующего раздела Бюджетного кодекса, а также бюджетных и других финансовых законов субъектов Федерации.

В настоящее время наиболее широко известны и признаны две формы контроля за использованием государственных финансовых ресурсов вообще и исполнением бюджетов в частности – это парламентский и административный контроль. Однако в них не учитывается наличие в уже действующей системе финансового контроля новых органов, не зависящих от обеих ветвей власти, – счетных и контрольно-счетных палат. Значит, в Положение о формах бюджетно-финансового контроля необходимо добавить независимый контроль. Тогда система финансового контроля будет приведена в соответствие с аналогами в демократических государствах, где образуются независимые от исполнительной и законодательной ветвей власти контрольные органы в форме счетных палат (Германия, Франция, Италия и т.д.) либо ведомств государственных контролеров или аудиторов (США, Канада, Индия, Австралия и т.д.). Кстати, в некоторых российских регионах контрольно-счетные палаты уже получили такой статус, основанный на равноудаленности от всех ветвей власти. Иначе говоря, в законе целесообразно закрепить положение о том, что бюджетно-финансовый контроль осуществляется в форме парламентского, административного и независимого контроля.

Анализ правовых норм, определяющих виды, формы и органы контроля, позволяет сделать вывод о том, что законодательно не определены:

-  понятия «финансовый контроль» и «система финансового контроля»;

-  единые принципы финансового контроля;

-  перечень контролирующих и надзорных органов, относящихся к органам финансового контроля;

-  порядок взаимодействия органов финансового контроля.

Обобщая вышесказанное, допустимо сформулировать основную задачу, стоящую перед правовым государством: создать на всей территории Российской Федерации единое поле финансового контроля, базирующееся на практичном (с точки зрения применимости) законодательстве с достаточно четко определенным понятийным аппаратом. Можно констатировать, что в России сложились основные элементы системы государственного контроля, однако они пока далеки до совершенства. В числе особо актуальных проблем – отсутствие четкого определения основных признаков, которые применяются при квалификации нарушений, выявляемых в процессе реализации контрольных функций, незаконного, неэффективного и нерационального использования средств. К тому же в отсутствие механизма применения контрольными органами мер принуждения нарушители бюджетного законодательства остаются безнаказанными.

## Заключение

Контроль - это одна из функций управления, т.к. любой вид управления невозможен без контроля. Просто немыслимо никакое управление без проверки выполнения принятых реше­ний, установленных требований. И тем более немыслимо ника­кое управление капиталом без текущего и последующего конт­роля за его состоянием, без профессионального выбора инвести­ций и без проверок и анализов бухгалтерской отчетности.

В чем же состоит общая роль контроля? Можно ли без него управлять чем бы то ни было?

Значение финансового контроля в России существенно возросло в период перехода к рыночной экономике. В рыночной системе велика роль [налогов](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary490.htm#_blank), которые являются не только основным источником поступлений в доходную часть [бюджета](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary070.htm#_blank), но и регулятором хозяйственной деятельности. Развитие [налоговой системы](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary550.htm#_blank) невозможно без создания эффективной системы контроля за полнотой и своевременностью уплаты [налогов](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary490.htm#_blank) в [бюджет](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary070.htm#_blank) государства. В демократических странах велика значимость общественного контроля за расходованием государственных средств. Усложняется система [бюджетного федерализма](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary220.htm#_blank), которая также требует создания новых механизмов контроля за распределением и использованием бюджетных ресурсов.

Основное назначение финансового контроля состоит в том, чтобы обеспечить эффективность процесса формирования и расходования денежных средств, находящихся в руках государства. Контроль является неотъемлемым элементом процесса государственного управления. Он способствует успешной реализации задач, стоящих перед [бюджетной системой](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary110.htm#_blank) страны.

В рамках [бюджетного процесса](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary210.htm#_blank) многие его участники наделяются контрольными функциями. Эти полномочия выполняют глава государства, органы исполнительной и законодательной власти, специализированные контрольные органы, а также [распорядители](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1970.htm#_blank) бюджетных средств.

В настоящее время работа органов государственного финансового контроля в России характеризуется несогласованностью и разобщенностью, отсутствием четкого взаимодействия. И связано это в первую очередь с несформированностью целостной системы контроля за государственными финансами.

Перед разработчиками законодательной базы государственного финансового контроля стоит задача урегулировать следующие правоотношения:

- контроль за федеральными финансовыми средствами, находящимися в распоряжении федеральных органов, а также передаваемыми в любых формах субъектам Федерации и органам местного самоуправления;

- контроль за финансовыми средствами субъектов Федерации, в том числе передаваемыми органам местного самоуправления.

Можно констатировать, что в России сложились основные элементы системы государственного контроля, однако они пока далеки до совершенства. В числе особо актуальных проблем – отсутствие четкого определения основных признаков, которые применяются при квалификации нарушений, выявляемых в процессе реализации контрольных функций, незаконного, неэффективного и нерационального использования средств. К тому же в отсутствие механизма применения контрольными органами мер принуждения нарушители бюджетного законодательства остаются безнаказанными.

**Список литературы**

* 1. Беляев Ю. А. Бюджетный Федерализм: зарубежный опыт // Финансы. 1994. N 10.
  2. Большаков C. В. Финансовая политика и финансовое регулирование экономики переходного периода // Финансы. 1994. № 11.
  3. Булатова А. С. Экономика: учебник. М.: Бек. 1994. Гл. 16.
  4. Бурцев В.В. Построение современной системы государственного финансового контроля в свете необходимости укрепления Российской государственности //Менеджмент в России и за рубежом. 2001 № 2

* 1. [Бюджетная система Российской Федерации](http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary110.htm) / Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской: Учебник. – М.: Юрайт, 1999.
  2. Белолипецкий В.Г. О совершенствовании государственного финансового контроля в России. //Финансы. 1998. № 1.
  3. Белоусов Р.А. Становление государственных финансов в России. //Финансы. 1998. № 2.
  4. Игнатьев Д. Налоговой политике нужны четкие приоритеты // Финансовые известия. № 13.1995.
  5. Князев В. Г., Попов Б. В. Налоги в Австрии // Финансы. 1994. № 8.
  6. Королев Ю. А. Инфляционные процессы и макроэкономические показатели // Финансы. 1994. № 11.
  7. Макконнелл К. Р., Брю С. Л. Экономика. Баку. 1992. Т. 1. Гл. 6,8,14,20. Т. 2. С. 206 — 209.
  8. Пансков В. Г. Главное — финансовая стабилизация // Финансы. 1994. № 12.
  9. Родионова В. М. Бюджетная реформа: содержание и проблемы // Финансы. 1994. № 8.
  10. Родионова В. М. Финансы. М.: Финансы и статистика. 1993. Гл. 3.
  11. Самуэльсон П. Экономика. М. 1992. Т. 1. Г л. 9,10,19.
  12. Фишер С. Дорнбуш Р. Шмальгези Р. Экономика. М. 1993. Гл. 28,29.
  13. Финансово-бюджетная политика в 1995 г.// Финансы. 1994. № 12.
  14. Черник Д. Г. Местные налоги // Финансы. 1994. № 10.
  15. Иванов Ч. Системы государственного финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы //Журнал бюджет. 2006 № 9
  16. [www.fincontrol.ru](http://www.fincontrol.ru/)
  17. Практический журнал для бухгалтера //Главбух. - 2007 №1

22. www.ach.gov.ru

|  |
| --- |
| Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2006 году |
| **Контроль формирования и исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов**  В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации» Счетная палата осуществляла предварительный, оперативный и последующий контроль формирования и исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов.  Контроль формирования и исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов осуществлялся под руководством Председателя Счетной палаты С. В. Степашина.  В 2006 году Счетной палатой осуществлен весь необходимый комплекс контрольных и экспертно-аналитических мероприятий для подготовки заключений Счетной палаты на проекты федеральных законов о федеральном бюджете, бюджетах государственных внебюджетных фондов на 2007 год, по отчетам Правительства Российской Федерации об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов за 2005 год, ежеквартальные оперативные отчеты о ходе исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов на 2006 год. Для непосредственной реализации этих задач проведено 287 контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.  Координация и организация указанного комплекса контрольных и экспертно-аналитических мероприятий для подготовки заключений Счетной палаты на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» и по отчету Правительства Российской Федерации об исполнении федерального бюджета за 2005 год были возложены на заместителя Председателя Счетной палаты А. Н. Семиколенных.  **1. Предварительный контроль**  В соответствии со статьями 195 и 201 Бюджетного кодекса Российской Федерации, статьями 2 и 20 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» Счетной палатой в 2006 году подготовлено заключение на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год».  В 2006 году в целях обеспечения подготовки заключения на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» в рамках предварительного контроля в 53 субъектах бюджетного планирования, главных распорядителях средств федерального бюджета и иных участниках бюджетного процесса были проведены проверки и анализ обоснованности проекта федерального бюджета на 2007 год, наличия и состояния нормативно-методической базы его составления. В Минэкономразвития России проведена проверка обоснованности расчетов основных макроэкономических показателей прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2007 год.  Осуществлен анализ соответствия законопроекта законодательству Российской Федерации, оценены состояние нормативной и методической базы, регламентирующей порядок формирования законопроекта, и обоснованность расчетов параметров основных показателей прогноза и бюджетов.  Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» после рассмотрения и утверждения Коллегией Счетной палаты было направлено в Совет Федерации и Государственную Думу.  Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» (далее – Заключение) перед рассмотрением его Коллегией Счетной палаты обсуждалось на организованной НИИ СП встрече Председателя Счетной палаты С. В. Степашина с учеными и специалистами в области экономики и государственных финансов.  В Заключении отмечалось, что прогнозируемые на 2007 год и среднесрочную перспективу параметры исходных макроэкономических показателей предусматривают снижение темпов экономического роста и не позволяют решить поставленные Президентом Российской Федерации задачи удвоения объема ВВП за десять лет и достижения уровня инфляции до 3 % в год. При этом подчеркивалось, что с 2000 года фактические объемы ВВП, темпы роста ВВП, уровень инфляции и другие показатели практически ежегодно оказываются выше прогнозных.  Соотношение прогнозных и фактических показателей объема и темпа роста ВВП, уровня инфляции, индекса-дефлятора представлены на следующих диаграммах.    В Заключении отмечалось, что при формировании перспективного финансового плана на 2007 – 2009 годы не обеспечена стабильность в планировании соответствующих финансовых показателей, заложенных в перспективном финансовом плане на 2006 – 2008 годы. Не подготовлен Сводный доклад Правительства Российской Федерации о результатах и основных направлениях деятельности на 2007 – 2009 годы. В проекте федерального бюджета на 2007 год не удалось обеспечить четкую увязку планируемых бюджетных ассигнований с результатами их использования в соответствии со стратегическими решениями, принимаемыми Президентом Российской Федерации, и тактическими задачами Правительства Российской Федерации.  В Заключении обращено внимание на несоответствие 36 статей законопроекта Бюджетному кодексу Российской Федерации. В свою очередь, действующий Бюджетный кодекс Российской Федерации не обеспечивает реализацию реформы бюджетного процесса и расширение применения принципов среднесрочного планирования, ориентированных на результат.  Указывалось на имеющиеся риски непоступления в бюджет в полном объеме запланированных доходов от уплаты НДС, а также на резервы увеличения поступлений по ряду доходных статей бюджета, отмечалась необходимость обеспечения прозрачности расчетов доходной части федерального бюджета. Подчеркивалось, что в проекте федерального бюджета на 2007 год предусмотрен существенный рост непроцентных расходов, что предъявляет серьезные требования к повышению эффективности использования выделяемых значительных объемов финансовых ресурсов.  Отмечалось увеличение объема предусмотренных в законопроекте расходов на реализацию приоритетных национальных проектов в 2007 году практически в 2 раза по сравнению с запланированным объемом на 2006 год. Вместе с тем более десятой части этих расходов в проекте федерального бюджета на 2007 год не идентифицированы по отдельным кодам бюджетной классификации. Обращено также внимание на необходимость своевременного принятия Правительством Российской Федерации нормативных правовых актов и проведения конкурсных процедур по реализации приоритетных национальных проектов в 2007 году.  Структура расходов федерального бюджета на реализацию приоритетных национальных проектов, предусмотренных в законопроекте на 2007 год и утвержденных Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2006 год», представлена на следующей диаграмме.  Отмечалось существенное увеличение в проекте федерального бюджета на 2007 год расходов на федеральные целевые программы, Федеральную адресную инвестиционную программу и формирование средств Инвестиционного фонда. Вместе с тем ряд федеральных целевых программ не в полной мере отвечает требованиям программно-целевых методов бюджетного планирования. В законопроект включено 12 федеральных целевых программ, не утвержденных постановлениями Правительства Российской Федерации. Одновременно с законопроектом не представлен проект перечня строек и объектов на 2007 год, финансируемых в рамках Федеральной адресной инвестиционной программы.  В Заключении обращено внимание на продолжающуюся тенденцию усиления зависимости региональных бюджетов от финансовой помощи и иных ассигнований из федерального бюджета: доля межбюджетных трансфертов, передаваемых бюджетам субъектов Российской Федерации, в общих доходах консолидированных бюджетов регионов увеличится в 2007 году по сравнению с 2006 годом на 1,7 процентного пункта.  Соотношение долей доходов и расходов федерального бюджета и консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации (с учетом межбюджетных трансфертов) представлено на следующей диаграмме.  Отмечалась недостаточная прозрачность межбюджетных трансфертов, более четверти общего объема их средств не распределено по субъектам Российской Федерации (включая нераспределенный резерв). В целом формирование межбюджетных отношений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в 2007 году не в полной мере направлено на достижение конкретных целей по созданию условий для устойчивого и эффективного социально-экономического развития регионов.  В Заключении обращено внимание на продолжающееся значительное увеличение объема средств Стабилизационного фонда Российской Федерации (далее – Стабилизационный фонд), предусматриваемое в 2007 году и среднесрочной перспективе. Одновременно указывалось на недостатки в управлении средствами этого фонда и высказано предложение о целесообразности разработки концепции по использованию и управлению средствами Стабилизационного фонда на долгосрочную перспективу, в которой необходимо определить порядок использования указанных средств не только для решения проблем текущей бюджетной политики, но и для повышения темпов и качества экономического роста в средне- и долгосрочной перспективе.  Объем Стабилизационного фонда и поступлений в него в 2005 – 2009 годах представлен на следующей диаграмме.  В рамках предварительного контроля Счетной палатой проведены контрольные и экспертно-аналитические мероприятия в правлениях государственных внебюджетных фондов и подготовлены заключения на проекты федеральных законов «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2007 год», «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2007 год», «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2007 год», «О страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на 2007 год», которые в установленном порядке после рассмотрения их Коллегией Счетной палаты были направлены в Совет Федерации и Государственную Думу.  В заключении Счетной палаты на проект федерального закона «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2007 год» отмечалось, что до настоящего времени не принят федеральный закон о статусе Пенсионного фонда Российской Федерации (далее – ПФР) с учетом современного состояния пенсионной системы, не определен порядок взаимодействия ПФР и Федеральной налоговой службы по вопросам администрирования страховых взносов на обязательное пенсионное страхование.  В последние годы бюджет ПФР формируется в значительной степени за счет трансфертов из федерального бюджета. Доля средств федерального бюджета в финансировании пенсионной системы в 2007 году составит 53,2 %.  Вместе с тем даже в таких условиях п окрытие предусмотренного законопроектом норматива оборотных средств для своевременного финансирования выплаты пенсий в 2007 году не будет обеспечено в полном объеме имеющимися у ПФР денежными средствами.  В заключении Счетной палаты на проект федерального закона «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2007 год» отмечалось, что Федеральному фонду обязательного медицинского страхования (ФФОМС) предусмотрены трансферты из федерального бюджета в объеме 20,2 млрд. рублей, что почти на 40 % больше, чем в 2006 году. Это обусловлено в основном увеличением выплат пособий по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет гражданам, не подлежащим обязательному социальному страхованию, до 12, 9 млрд. рублей.  **2. Оперативный контроль**  В соответствии со статьей 14 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» Счетной палатой в 2006 году осуществлялся оперативный контроль за исполнением федерального бюджета на 2006 год; контролировались полнота и своевременность денежных поступлений, фактическое расходование бюджетных ассигнований в сравнении с законодательно утвержденными показателями федерального бюджета, выявлялись отклонения и нарушения, проводился их анализ, подготавливались и вносились предложения по их устранению.  В 2006 году оперативный контроль осуществлялся на основании анализа и проверки первичных платежных документов, расходных расписаний по исполнению федерального бюджета на 2006 год, данных действующей финансовой отчетности министерств, ведомств и иных участников бюджетного процесса, данных финансовой отчетности, введенной постановлением Правительства Российской Федерации от 3 июля 2006 г. № 413 «Об утверждении форм документов финансовой отчетности об исполнении федерального бюджета для предоставления в Счетную палату Российской Федерации», а также результатов контрольных мероприятий за отчетный период.  В течение 2006 года осуществлялся анализ исполнения текстовых статей Федерального закона «О федеральном бюджете на 2006 год», своевременности подготовки и принятия Правительством Российской Федерации нормативных правовых актов в целях обеспечения его реализации.  В рамках оперативного контроля за исполнением федерального бюджета на текущий финансовый год проведена проверка соблюдения сроков составления, утверждения и доведения показателей сводной бюджетной росписи, лимитов бюджетных обязательств, соответствия утвержденной бюджетной росписи доходов, расходов и источников финансирования дефицита федерального бюджета на 2006 год Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2006 год».  В соответствии с положениями Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» по форме, утвержденной Государственной Думой по согласованию с Советом Федерации, в палаты Федерального Собрания Российской Федерации было направлено 4 ежеквартальных оперативных отчета о ходе исполнения федерального бюджета в 2006 году.  Обеспечен анализ ежеквартальных отчетов Правительства Российской Федерации об исполнении федерального бюджета за соответствующий период 2006 года.  Результаты осуществляемого Счетной палатой оперативного контроля за исполнением федерального бюджета на текущий финансовый год позволяли информировать палаты Федерального Собрания Российской Федерации о проблемах и недостатках, возникающих в ходе исполнения федерального бюджета.  Отмечалось, что существенным резервом дополнительных поступлений в федеральный бюджет и снижения остающейся значительной задолженности по налоговым и иным обязательным платежам являются совершенствование налогового и таможенного законодательства, повышение уровня администрирования платежей, усиление налогового контроля в сфере использования механизмов трансфертного ценообразования, принятие эффективных мер по предотвращению неправомерного возмещения налога на добавленную стоимость организациям-экспортерам, создание действенной системы управления федеральной собственностью.  Обращалось внимание на продолжающуюся неравномерность среднемесячных кассовых расходов федерального бюджета. Кассовые расходы в ноябре 2006 года были выше среднемесячных кассовых расходов федерального бюджета на 33,5 %, в декабре – на 62,6 %, а в январе ниже на 35,6 %. В связи с неравномерностью расходования бюджетных средств в течение года и увеличением расходов в конце года значительный объем средств федерального бюджета был использован в IV квартале 2006 года (1 377,1 млрд. рублей, или более трети годового бюджетного назначения), что оказало существенное влияние на эффективность использования выделенных средств федерального бюджета в 2006 году.  Динамика помесячного исполнения расходов федерального бюджета в процентах к среднемесячному исполнению в 2004 – 2006 годах представлена на следующей диаграмме.  Продолжался рост остатков средств федерального бюджета на начало года. Так, по состоянию на 1 января 2006 года они составили 1 749,9 млрд. рублей (без учета средств Стабилизационного фонда – 512,9 млрд. рублей) и по состоянию на 1 января 2007 года – 3 181 млрд. рублей (без учета средств Стабилизационного фонда – 834 млрд. рублей).  Объем средств Стабилизационного фонда по состоянию на 1 января 2006 года составил 1 237 млрд. рублей. В январе – декабре 2006 года Стабилизационный фонд пополнился на 1 720,7 млрд. рублей, из них за счет дополнительных доходов – на 1 637,9 млрд. рублей. В августе 2006 года со счета Стабилизационного фонда было списано 616,8 млрд. рублей на досрочное погашение внешнего долга. В июле – декабре 2006 года средства Стабилизационного фонда в сумме 2 340,9 млрд. рублей, размещены в разрешенной иностранной валюте в пропорции 45 % - в доллары США, 45 % - в евро и 10 % - в английские фунты стерлингов.  Динамика объемов поступлений в Стабилизационный фонд и доходов федерального бюджета в 2006 году представлена на следующей диаграмме.  По состоянию на 1 января 2007 года средства Стабилизационного фонда на рублевом счете отсутствовали. По оценке Счетной палаты, объем средств Стабилизационного фонда, размещенных в разрешенной иностранной валюте, исходя из курса валют на 1 января 2007 года составил в рублевом эквиваленте 2 346,9 млрд. рублей, или в долларовом эквиваленте 89,1 млрд. долларов США. Сумма процентного дохода за пользование валютными средствами Стабилизационного фонда за период с 24 июля по 15 декабря 2006 года, определенная в размере 22,99 млрд. рублей, была перечислена в Стабилизационный фонд 22 декабря 2006 года.  В соответствии со статьей 213 Бюджетного кодекса Российской Федерации Счетной палатой был подготовлен Доклад о состоянии поступлений доходов и средств от заимствований в федеральный бюджет, а также по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2006 год». В докладе, подготовленном по итогам исполнения федерального бюджета за первое полугодие 2006 года и результатам оперативного контроля за ходом исполнения федерального бюджета в январе – сентябре 2006 года, внимание палат Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации обращалось на то, что увеличение ранее утвержденных на 2006 год доходов федерального бюджета на 1 124,3 млрд. рублей (на 22,3 %), расходов федерального бюджета - на 161 млрд. рублей (на 3,8 %), профицита федерального бюджета - на 963,4 млрд. рублей (в 2,2 раза) свидетельствует о неточности макроэкономического прогнозирования и бюджетного планирования. Кроме того, отмечалось, что существуют риски неиспользования либо неэффективного использования выделенных средств федерального бюджета в 2006 году и роста инфляции в I квартале 2007 года.  В рамках оперативного контроля за исполнением бюджетов государственных внебюджетных фондов на текущий финансовый год в 2006 году Счетной палатой осуществлен весь необходимый комплекс контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, позволяющих обеспечить контроль за ходом исполнения бюджетов Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации и Федерального фонда обязательного медицинского страхования.  **3. Последующий контроль**  В соответствии со статьями 277 и 278 Бюджетного кодекса Российской Федерации, статьями 2 и 9 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» Счетной палатой в 2006 году подготовлено Заключение Счетной палаты Российской Федерации по отчету Правительства Российской Федерации об исполнении федерального бюджета за 2005 год.  В целях подготовки Заключения Счетной палаты Российской Федерации по отчету Правительства Российской Федерации об исполнении федерального бюджета за 2005 год (далее - Заключение) осуществлен необходимый комплекс контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.  Проведено 250 проверок в федеральных органах исполнительной власти – администраторах доходов федерального бюджета, главных распорядителях средств федерального бюджета и иных органах, на которые законодательством Российской Федерации возложены бюджетные полномочия. По результатам этих контрольных мероприятий составлено 314 актов.  Заключение после рассмотрения и утверждения Коллегией Счетной палаты было направлено в Совет Федерации и Государственную Думу.  В Заключении отмечалось следующее.  По результатам проверок Счетной палаты доходы федерального бюджета составили 5 127,2 млрд. рублей, расходы – 3 514,3 млрд. рублей, превышение доходов над расходами - 1 612,9 млрд. рублей, источники финансирования дефицита – минус 1 612,9 млрд. рублей, что соответствует отчету Правительства Российской Федерации**.**  Динамика доходов федерального бюджета в процентах к ВВП в 2000 – 2005 годах представлена на следующей диаграмме.  Динамика расходов федерального бюджета в процентах к ВВП в 2000 – 2005 годах представлена на следующей диаграмме.  Счетная палата отмечает, что несмотря на то, что в ноябре 2005 года в первоначально утвержденный федеральный бюджет на 2005 год были внесены существенные изменения, в том числе уточнена значительная часть доходов и расходов федерального бюджета, установлено, что недопоступление в 2005 году отдельных налоговых и неналоговых доходов по сравнению с законодательно утвержденными показателями составило 74,6 млрд. рублей; ниже 100 % исполнены законодательно установленные непроцентные расходы по 8 из 11 разделов функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации, по 80 из 111 главных распорядителей средств федерального бюджета; не исполнены расходы, установленные уточненной бюджетной росписью , по 9 разделам и по 91 главному распорядителю.  Уровень исполнения федерального бюджета по разделам функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации в процентах к законодательно установленным бюджетным назначениям представлен на следующей диаграмме .  В Заключении также отмечаются недостатки в учете и составлении отчетности об исполнении федерального бюджета по доходам и источникам финансирования дефицита бюджета, факторы, негативно влияющие на поступление налоговых доходов, несовершенство законодательных норм и механизмов уплаты ряда налогов. Так, в бюджеты субъектов Российской Федерации, местные бюджеты и бюджеты государственных внебюджетных фондов минуя распределительные счета органов Федерального казначейства перечислено 286,8 млрд. рублей, что на 271,9 млрд. рублей, или в 19,3 раза, больше, чем в 2004 году. Сумма невыясненных поступлений, учтенных в течение года на лицевых счетах балансового счета № 40101, составила 125,3 млрд. рублей, что в 2,8 раза больше, чем в 2004 году. В Заключении отмечается также недостаточная эффективность системы управления государственным имуществом.  Результаты проверок Счетной палаты также показывают, что имеются отдельные недостатки и нарушения в организации исполнения закона о бюджете; отдельные недостатки в казначейской системе исполнения федерального бюджета; установлены факты неравномерного расходования средств федерального бюджета, роста остатков средств федерального бюджета на счетах по учету средств федерального бюджета.  При проверке реализации ФЦП установлены невыполнение запланированных целей, задач и результатов по ФЦП со сроками реализации в 2005 году, значительный объем незавершенного строительства.  Динамика ввода в эксплуатацию строек и объектов Федеральной адресной инвестиционной программы и объемов незавершенного строительства в 2002 – 2005 годах представлена на следующей диаграмме.  Счетная палата отметила отсутствие в 2005 году необходимых нормативных актов, регулирующих размещение средств Стабилизационного фонда, а также то, что до настоящего времени не утвержден порядок погашения внешнего долга товарными поставками, разработка которого была предусмотрена еще Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2002 год».  В ходе комплекса контрольных мероприятий установлены также низкий процент погашения задолженности по предоставленным бюджетным кредитам и ссудам; значительный рост (в 11 раз) просроченной задолженности; наличие значительной дебиторской и кредиторской задолженности бюджетополучателей; рост задолженности по оплате исполнительных листов судебных органов о взыскании средств по обязательствам получателей средств федерального бюджета (на 30 %, с 5,6 млрд. рублей до 7,3 млрд. рублей); невыполнение субъектами бюджетного планирования показателей, установленных в их докладах о результатах и направлениях деятельности на 2005 – 2007 годы (из 297 показателей, по экспертной оценке, не выполнено 20 % показателей).  Динамика дебиторской и кредиторской задолженностей в 2001 – 2005 годах представлена на следующей диаграмме.  По результатам контрольных мероприятий Счетной палатой установлено 102 факта нецелевого использования средств федерального бюджета на сумму 286,3 млн. рублей, допущенных 23 главными распорядителями средств федерального бюджета; 5 фактов нецелевого использования средств бюджетов субъектов Российской Федерации, полученных из федерального бюджета, на сумму 2,1 млн. рублей; 30 фактов осуществления государственных закупок с нарушением порядка, установленного Бюджетным кодексом Российской Федерации, на сумму 115,3 млн. рублей и другие нарушения.  По результатам проверки Счетной палаты государственный внешний долг государств – участников Содружества Независимых Государств перед Российской Федерацией по состоянию на 1 января 2006 года составил 3,294 млрд. долларов США и его размер превысил на 0,094 млрд. долларов США верхний предел, установленный пунктом 3 статьи 92 Федерального закона от 23 декабря 2004 г. № 173-ФЗ «О федеральном бюджете на 2005 год».  В целом в ходе комплекса проверок Счетной палатой выявлены факты нарушения 30 статей Бюджетного кодекса Российской Федерации. Кроме того, Счетной палатой установлены факты нарушения Гражданского кодекса Российской Федерации, Налогового кодекса Российской Федерации, Таможенного кодекса Российской Федерации, Градостроительного кодекса Российской Федерации, федеральных законов «О бухгалтерском учете» и других.  Из 140 статей Федерального закона от 23 декабря 2004 г. № 173-ФЗ (с изменениями и дополнениями) исполнены нормы 91 статьи (65 % общего количества), не полностью исполнены отдельные нормы 14 статей (10 % общего количества), не исполнены нормы 4 статей (2,9 % общего количества), нарушены нормы 4 статей (2,9 % общего количества).  В рамках последующего контроля проведены проверки исполнения бюджетов Пенсионного фонда Российской Федерации , Федерального фонда обязательного медицинского страхования (далее – ФФОМС) и Фонда социального страхования Российской Федерации (далее – ФСС) за 2005 год.  По итогам проведенного комплекса контрольных и экспертно-аналитических мероприятий подготовлены и в установленные законодательством Российской Федерации сроки направлены в Государственную Думу и Совет Федерации заключения Счетной палаты по отчетам Правительства Российской Федерации об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов за 2005 год.  В заключениях Счетной палаты по отчетам Правительства Российской Федерации об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов за 2005 год отмечалось следующее.  В ходе проверки исполнения бюджета ПФР выявлен ряд недостатков, снижающих эффективность использования бюджетных средств. Не исполнен Федеральный закон от 24 июня 2002 г. № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации» в части открытия отдельных банковских счетов для зачисления средств страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии. Исполнительной дирекцией ПФР в 2005 году не в полной мере обеспечено эффективное и экономное использование средств при централизованном снабжении оборудованием региональных органов Фонда в соответствии с требованиями статей 34 и 163 Бюджетного кодекса Российской Федерации. В результате стоимость оплаченного, но не отгруженного в адрес отделений ПФР оборудования составила на конец года 1 142,9 млн. рублей.  В ходе проверки исполнения бюджета ФСС за 2005 год установлено, что Фондом получена недостаточная сумма средств из федерального бюджета на обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации, включая изготовление и ремонт протезно-ортопедических изделий. В результате по состоянию на 1 января 2006 года не реализовано 329 тысяч заявок инвалидов и ветеранов на обеспечение техническими средствами реабилитации на общую сумму 1 712,5 млн. рублей.  В соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» (с изменениями и дополнениями) в 2006 году было подготовлено Заключение Счетной палаты Российской Федерации по докладу Правительства Российской Федерации об итогах работы по реализации соглашений о разделе продукции. Для подготовки указанного Заключения была проведена комплексная проверка реализации соглашений по разделу продукции с оценкой эффективности освоения месторождений углеводородного сырья по проектам «Сахалин-1» и «Сахалин-2». |
|  |
|  |

http://www.ach.gov.ru/