

ЛЕКЦИЯ 1

ПОНЯТИЕ И ЗНАЧЕНИЕ РЕВИЗИИ И КОНТРОЛЯ

1. История становления и развития контроля

Еще со времени издания Высочайшего Манифеста 28 января 1811 г. в России появился контроль (а именно государственный контроль) как отдельное, независимое установление в составе государственного управления. Однако фактически учреждения с функциями государственного контроля в стране появились значительно раньше.

В XV в. появились казенные дворы, которые стали началом системы централизованного управления. В это время денежной казной ведали так называемые приказы – службы, которые контролировали государственные доходы и исполняли роль посредника между верховной властью царя и управлением на местах. Такая система просуществовала до конца XVII в.

В 1654 г. появляется Счетный Приказ, который действовал для проверки, раздачи полкового жалования во время войны. В это время ему доставляются приходно-расходные книги за 1653–1663 гг. А также на Счетный Приказ возлагается обязанность обревизовать за 50 лет «Большую Казну». Такие приказы были учреждены не только в столице, но и в разных территориях. Важно отметить, что в Счетный Приказ поступали со всего государства суммы от ассигнованных по разным ведомствам и недоимки прошлых лет. Однако эта система оказалась очень запутанной и сложной.

Затем появилась так называемая Ближняя Канцелярия, которая в известной мере может быть признана контрольным учреждением. Она была учреждена в 1699 г. Петром I. В нее должна была доставляться «со всех приказов по вся недели ведомость, что, где, чего в приходе, в расходе и кому что должно на что расход держать, чтобы ему, Великому Государю, о тех делах известно было всегда».

Вместо прежних приказов Петром I были созданы 12 коллегий, из которых половина имела финансово-экономический характер. Самыми важными из них были три: ведавшая государственными доходами и имуществом Камер-коллегия, Штатс-контор-коллегия, ведавшая государственными расходами; и Ревизион-коллегия, которая наблюдала за исполнением смет по доходам и расходам. А высшим органом контроля и ревизии в то время стал Сенат. В дополнение к этому государство было разделено на 45 провинций, а во главе каждой поставлены воеводы. Поступавшие сборы принимал казначей, который хранил их в особой земской казне и выдавал по ассигновкам.

Создание Сената в первую очередь имело контрольный характер. И для осуществления этих обязанностей он требовал из губерний подлинную приходно-расходную отчетность. Но впервые проверить эту отчетность не

удалось, так как ревизионное дело представлялось очень сложным из-за его новизны и неупорядоченности самой отчетности.

Вследствие этого, 12 февраля 1712 г. указом дело это было передано Обер-Комиссару сенатской Канцелярии князю Вадбольскому. Дело было передано с точной инструкцией о производстве ревизий. А также ему было необходимо наблюдать, не попадают ли в приходных и расходных книгах «не росписанные статьи». Однако «Вадбольская деятельность» продолжалась всего лишь около года и успеха не имела.

В 1718 г. была учреждена Ревизион- коллегия для «счета всех государственных доходов и расходов». Но в дальнейшем выяснилось положение ненормальности этого ревизионного учреждения, так как отчетность должна была доставляться по-прежнему и в Сенат, и в Ревизион- коллегия.

Поэтому 12 января 1722 г. указом было решено подчинить Ревизион- коллегия Сенату, которая была переименована затем в Ревизион-контору Сената и в этом виде получила инструкцию для своих действий, которая представляла первый опыт систематического изложения обязанностей государственного контроля и ревизии.

Главным ревизионным требованием ко всем операциям распорядителей средствами казны инструкция ставит принцип законности, т. е. законное основание операций для их производства. Но ревизионное дело не продвигалось, так как не были удалены основные причины застоя – несовершенство местного счетоводства и отчетности и недостаточное количество личного состава ревизионных учреждений.

Можно выделить эпоху правления императрицы Елизаветы Петровны. Не смотря на значительное внимание на внешнее благоприятное состояние государственных финансов, расходы и доходы не поддавались даже приблизительному учету.

Устанавливается новая попытка совершенствования ревизионного дела. В 1775 г. издается «Учреждение для управления губерний Всероссийской Империи», которым устанавливались казенные палаты, в их обязанность входила функция ревизий счетов губернских учреждений.

По сути, казенные палаты выполняли функции представительств финансовых органов на местах. Происходит установление штатов соответствующих чиновников. Губернии подразделяются на уезды.

В каждом уезде назначается свой уездный казначей – финансовый чиновник низшей степени. Срок назначения на эту должность – 3 года. Были упорядочены одновременно и учет, и отчетность, что способствовало составлению более реального бюджета.

31 декабря 1779 г. создается Экспедиция ревизии счетов – центральное учреждение контроля. Ее функцией является сличение денег и счетов. С созданием Экспедиции необходимость в Ревизионной Коллегии отпала. В 1781 г. Коллегия была упразднена.

К концу XIX в. благодаря реформаторским усилиям отечественных патриотов-государственников в России сформировалась весьма

разветвленная система губернских контрольных палат (61 палата с численностью около 4500 человек). Всего же в государственном контроле того периода было задействовано около 8500 человек.

И что характерно: контрольные учреждения не находились в подчинении администрации губерний и других местных властей, а в случае обнаружения хищений, растрат или других уголовно наказуемых деяний органы государственного контроля инициировали вопрос о предании виновных суду и сами определяли сумму убытков, на которую распорядительное управление обязано было предъявить к обвиняемым иск в уголовном суде.

Историю развития и становления контрольных органов наглядно можно представить в таблице.

Таблица 1.

Развитие контрольных органов

Год	Учреждение	Функции
1654	Счетный приказ	Проверка раздачи полкового жалования
1699	Ближняя канцелярия	Аналитическая работа в области финансов, армейских вопросов
1699–1712	Сенат в лице обер-комиссара сенатской канцелярии	Контроль приходных и расходных операций губерний
1712	Ревизионная коллегия	Счет всех государственных доходов и расходов
1722	Ревизионная коллегия переименована в Ревизионную контору Сената	Счет всех государственных доходов и расходов
1775	Учреждение для управления губерниями Всероссийской империи	Производство ревизий счетов губернских учреждений
1779	Экспедиция ревизии счетов	Контроль доходов и расходов государства, сохранности денежных средств

2. Сущность, классификация государственного финансового контроля.

Обязательным условием эффективного функционирования системы свободного многоукладного хозяйствования, характерной для рыночной экономики, является соблюдение прав, обязательств и ответственности всех участников хозяйственной деятельности. Это возможно при соблюдении принципов верховенства закона. Законность и стабильность особенно важны в процессе финансовой деятельности государства и его субъектов.

Неукоснительное соблюдение государственным органами, юридическими и физическими лицами норм финансового права достигается в первую очередь с помощью финансового контроля. Это обстоятельство существенно увеличивает его значение. Организация действенного финансового контроля за полнотой формирования и своевременного поступления государственных доходов, а также за законностью и эффективностью использования бюджетных средств и распоряжение

государственной собственностью становится одним из направлений современной российской экономической политики. Государственный финансовый контроль является неотъемлемой частью государственного устройства, одной из важнейших функций по управлению страной.

Чтобы определить сущность и значение государственного финансового контроля, необходимо понимать что же такое контроль в принципе.

Контроль - часть системы управления и регулирования экономическими процессами, которая должна вскрывать отклонения от принятых стандартов и нарушения принципов законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов на возможно более ранней стадии с целью принятия корректирующих мер, получения возмещения причиненного ущерба и привлечению виновных к ответственности, осуществления мероприятий по предотвращению таких нарушений в будущем.

То что, для целей анализа финансового контроля необходимо определить понятие «контроль» не вызывает сомнения. Но все таки, не менее важным, как нам представляется, является анализ основы, базиса сущностного признака финансового контроля – самих финансов.

Финансы – это система экономических отношений, возникающих в процессе распределения и перераспределения стоимости валового внутреннего продукта в связи с формированием централизованных и децентрализованных фондов денежных средств и накоплений, использованием их на расширенное воспроизводство в целях удовлетворения социальных и других потребностей общества.

Это определение подчеркивает наиболее характерные признаки финансов, дает возможность определить их место в совокупности экономических отношений. Кроме того, оно подчеркивает сложный характер этой экономической категории: с одной стороны, это система финансовых отношений, обуславливающих движение денежных средств в централизованные и децентрализованные фонды и из этих фондов; с другой – это совокупность денежных фондов, служащих финансовым обеспечением расширенного воспроизводства и удовлетворения социальных и других потребностей общества. Общественное назначение финансов проявляется в различных формах, которые выражаются функциями финансов как экономической категории. Каждая из функций финансов проявляет их внутренне свойство, признаки и черты данной категории, а также показывает, каким образом реализуется общественное назначение финансов, как части единого процесса воспроизводства, стоимостного распределения и перераспределения валового внутреннего продукта с целью формирования централизованных и децентрализованных денежных фондов и накоплений.

Схематически двойственный характер категории «финансы» представлен на рис. 1.1

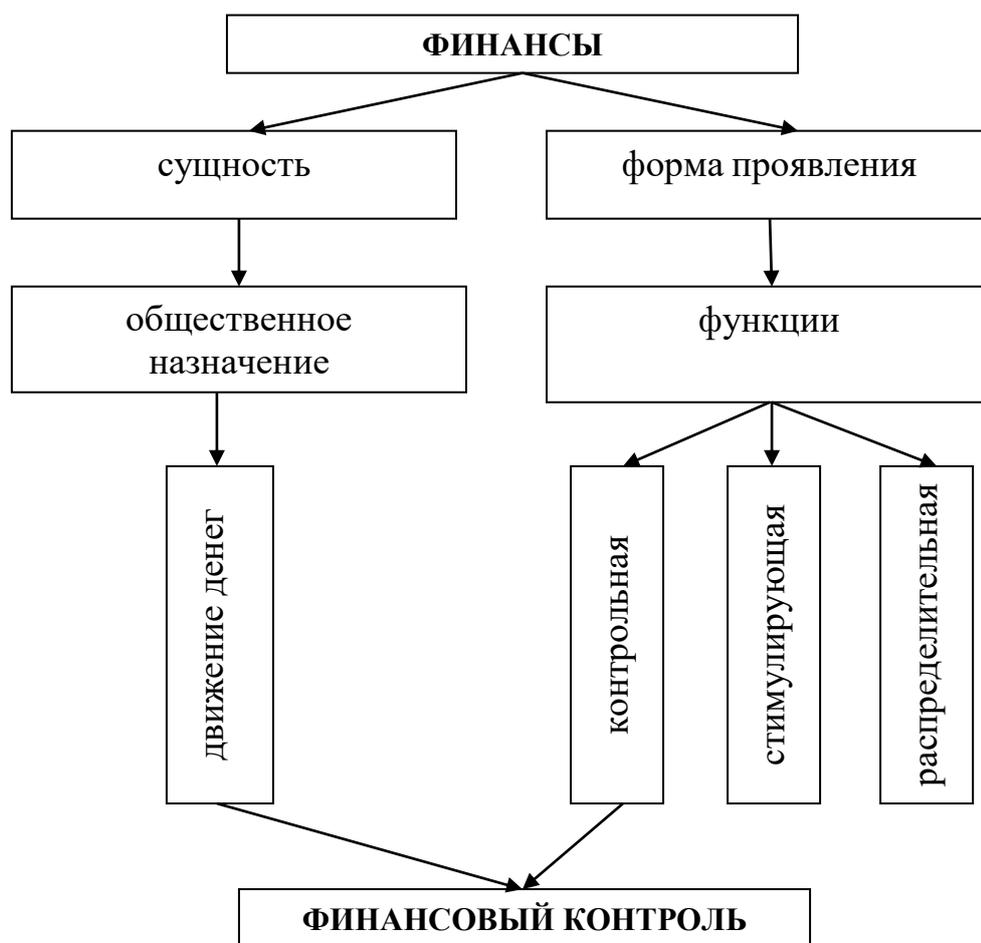


Рис.1.1. Двойственный характер категории «финансы»

Каждая функция финансов обладает относительной самостоятельностью. Это дает возможность изучать ее независимо от других, выделить характерные особенности, присущие только данной функции. В частности, основу контрольной функции финансов составляет именно их сущностная составляющая – движение финансовых ресурсов, происходящее как в фондовой, так и в нефондовых формах.

Контроль как элемент управления играет существенную роль в обеспечении функционирования государства. Анализ развития контроля показывает, что он является широко распространенным объективным явлением в экономической жизни общества. Сложность контроля обусловлена его встроенностью в органы, механизмы и объекты управления, тесной связью с функциями управления.

Контрольная функция финансов – своеобразная функция, пронизывающая производные от финансов категории – финансовый и государственный финансовый контроль. Это своеобразие обусловлено тем, что среди огромного количества денежных отношений, выраженных в финансовой форме, нет ни одного, которое не было бы связано с контролем формирования и использования денежных фондов. Благодаря контрольной функции общество знает, насколько своевременно финансовые ресурсы из фондов денежных средств и накоплений поступают в распоряжение

соответствующих хозяйствующих субъектов, используются ли они по целевому назначению, рационально и эффективно. При этом контрольная функция может реализовываться с различной глубиной и полнотой, что в значительной степени зависит от состояния финансового контроля.

Контрольная функция обуславливает возможность осуществления финансового контроля.

Финансовый контроль – это экономические отношения по поводу формирования и эффективного использования финансовых ресурсов во всех сферах экономики в процессе расширенного воспроизводства материальных благ и услуг, проявляющиеся в контроле специально созданных органов за финансовой деятельностью экономических субъектов (государства, территориальных административных образований, хозяйствующих субъектов и физических лиц), соблюдением финансово-хозяйственного законодательства, целесообразностью произведенных расходов, экономической эффективностью финансово-хозяйственных операций в процессе реализации экономической политики, позволяющей оценить, насколько эффективно использованы ресурсы для достижения поставленной цели и выявить отклонения от целевой функции.

Если исходить из предложенного нами двойственного характера финансов, то финансовый контроль является воплощением объективно присущего финансам как экономической категории свойства контроля – объективно сопоставлять фактическое финансовое положение дел в сложной управленческой (финансовой) системе, выявлять и предупреждать отрицательные факторы финансово-хозяйственной деятельности, негативно влияющие на исполнение управленческих решений, которые и проявляются в деятельности соответствующего контрольного органа.

Схематично двойственный характер категории «финансовый контроль» представлен на рис. 1.2.

С сущностной стороны финансовый контроль, отражая движение финансовых средств, выступает как объективная необходимость воспроизводственного процесса в любой общественно-экономической формации, является носителем тех финансовых отношений, которые присущи именно данной, конкретной общественно-экономической формации. Эта сущность проявляется в контроле за распределением валового внутреннего продукта по соответствующим фондам и расходованием их по целевому назначению.

С другой стороны, финансовый контроль проявляется через деятельность органов государственного финансового контроля, осуществляющих государственный, внутрихозяйственный и независимый от властных структур и субъектов хозяйствования контроль (аудит). Это позволяет обществу определить, насколько своевременно финансовые ресурсы поступают в распоряжение субъектов хозяйствования и эффективно и результативно ими используются.

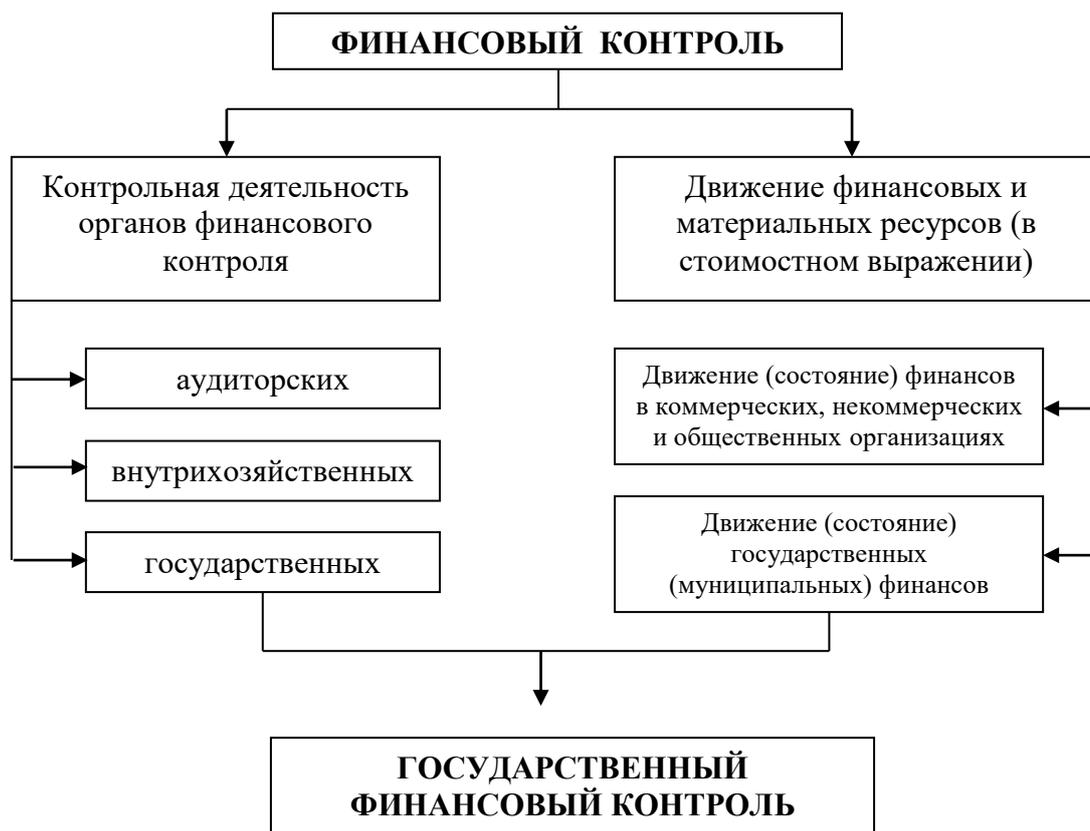


Рис. 1.2. Двойственный характер категории «финансовый контроль»

Анализируя категорию «государственный финансовый контроль» с точки зрения рассмотренного нами сущностного содержания категорий «финансы» и «финансовый контроль», не вызывает сомнения, что их двойственная структура накладывает отпечаток и на государственный финансовый контроль.

И финансы, и финансовый контроль и государственный финансовый контроль выступают в качестве объективной необходимости воспроизводственного процесса. Сущность, как финансов, так и государственного финансового контроля заключается в их общественном назначении.

Финансы представляют собой денежные отношения по поводу формирования и использования, централизованных и децентрализованных фондов и накоплений, служащих финансовым обеспечением расширенного воспроизводства и удовлетворения социальных и других потребностей общества. Финансовый контроль носитель - этих отношений.

Такие отличительные особенности характерны и для государственного финансового контроля. Он также является носителем общественных отношений, но только в той части, которая непосредственно связана, с одной стороны, с государственными финансами, их движением в процессе расширенного воспроизводства, с другой – с государственным управлением финансовыми потоками.

Двойственная природа категории «государственный финансовый контроль» схематически представлена на рис. 1.3



Рис. 1.3 Двойственная структура категории «государственный финансовый контроль».

Из двойственной структуры государственного финансового контроля можно сделать определенные выводы, имеющие важное значение для практических целей.

Государственный финансовый контроль только тогда будет результативно решать свои задачи, когда государственные средства будут охвачены им в максимально полном объеме. Следовательно, **объектами государственного финансового контроля** являются движение денежных средств, материальных и иных финансовых ресурсов государства в процессе аккумулирования, распределения и использования денежных фондов, а также все экономические субъекты, если они получают, перечисляют средства бюджетов любого уровня, управляют государственной или муниципальной собственностью, а также имеют льготы, предоставленные соответствующими государственными органами власти. **Субъектами** государственного финансового контроля выступают государственные органы и органы местного самоуправления, которые используют в своей экономической деятельности бюджетные средства и государственную собственность, а также другие образования, которые наделены полномочиями, проводить мероприятия по соблюдению финансового законодательства.

Таким образом, с учетом анализа сущности финансов, как экономической категории, **государственный финансовый контроль** – это экономические отношения по поводу формирования и эффективного использования государственных финансовых ресурсов и государственной собственности, проявляющиеся в деятельности регулируемых правовыми нормами субъектов финансовых правоотношений (органов государственной власти) по контролю за поступлением, движением и расходованием государственных финансовых средств и государственной собственности.

Государственный финансовый контроль (далее – ГФК) проявляется во множестве форм, методов и как следствие имеет очень многогранную классификацию (табл. 1.1.)

Таблица 1.1- Классификация государственного финансового контроля

Признак классификации	Элементы государственного финансового контроля
типология ГФК	финансово-бюджетный контроль финансово-хозяйственный контроль
формы ГФК	предварительный контроль текущий контроль последующий контроль
виды ГФК	внешний ведомственный внутрихозяйственный (внутренний)
методы ГФК	ревизия проверка надзор экспертиза нормативно-правовых актов и иных документов
методические приемы ГФК	общенаучные методические приемы собственные эмпирические, методические приемы специфические приемы экономических наук

Особое место занимает классификация по типам государственного финансового контроля. В основу типологии государственного финансового контроля положен такой существенный признак, как охват государственной финансовой системы. Итак, следует рассматривать следующие **типы** государственного финансового контроля.

Финансово-бюджетный контроль охватывает обусловливаемые финансово-экономическими (в первую очередь, бюджетными) отношениями государственные финансовые потоки как единое целое (т.е. без «привязки» к конкретным экономическим единицам). Так, финансово-бюджетный контроль в основном включает различного рода контрольные мероприятия в рамках непосредственно бюджетного процесса: оценку обоснованности доходных и расходных статей в рамках бюджетной классификации, проверку полноты и своевременности исполнения бюджетов всех уровней, надзор за расходованием средств государственных внебюджетных фондов и т.д.

Финансово-хозяйственный контроль охватывает финансово-хозяйственную деятельность конкретных экономических единиц (или субъектов хозяйствования), взаимодействия которых (экономические трансакции) в число прочего и создают финансовые потоки (являясь своего рода «опорными пунктами» общей финансово-хозяйственной системы государства).

В теории и практике государственного финансового контроля, по временному аспекту, принято различать следующие его формы: предварительный, текущий, последующий.

Предварительный контроль осуществляется до совершения финансово-хозяйственных операций и направлен на предотвращение незаконности и нецелесообразности выполнения операций еще на стадии выделения бюджетных средств и совершения расходов бюджета посредством последовательного и неукоснительного соблюдения требований всех этапов процедуры санкционирования и финансирования расходов бюджета. Это позволяет предупредить нарушение действующего финансового законодательства и выявить еще на стадии прогнозов и планов дополнительные финансовые ресурсы, пресечь попытки нерационального использования средств. Предшествуя совершению хозяйственных и финансовых операций, предварительный контроль носит предупреждающий характер. Он важен, когда вводятся новые нормативные акты по регулированию финансовой деятельности экономических субъектов. Эта форма контроля способствует предупреждению многих нарушений в будущем.

Текущий контроль проводится в короткие промежутки времени – в процессе совершения хозяйственных и финансовых операций. Опираясь на данные первичных документов, оперативного и бухгалтерского учета, инвентаризаций и визуального наблюдения, текущий контроль позволяет регулировать быстро изменяющиеся хозяйственные ситуации, предупреждать потери и убытки, например, в результате неправильного начисления новых налогов. Обычно текущий контроль, как и предварительный, не носит репрессивного характера. Текущий контроль называют иначе оперативным. Он ежедневно осуществляется финансовыми службами для предотвращения нарушений финансовой дисциплины в процессе привлечения и расходования денежных средств, выполнения предприятиями, организациями, учреждениями обязательств перед бюджетом. Текущий контроль позволяет предотвратить совершение финансовых правонарушений, а также предупреждать возможные потери на фоне быстро меняющейся хозяйственной ситуации.

Последующий контроль является неотъемлемой частью внешнего контроля. Он сводится к проверке финансово-хозяйственных операций за истекший период на предмет законности и эффективности осуществления расходов, полноты и своевременности поступления, предусмотренных бюджетом средств. Главным критерием последующего контроля выступают именно объем и глубина охвата проверкой различных сторон хозяйственной и финансовой деятельности проверяемой организации. Последующий контроль, отличающийся углубленным изучением хозяйственной и финансовой деятельности предприятия за истекший период, позволяет вскрыть недостатки предварительного и текущего контроля.

Схематически контрольный цикл в единой системе государственного финансового контроля представлен на рис. (1.4.)



Рис. 1.4. Непрерывный контрольный цикл в единой системе государственного финансового контроля

По видам государственный финансовый контроль в Российской Федерации подразделяется следующим образом: внешний, ведомственный, внутренний.

Внешний контроль – это контроль, осуществляемый специально созданными государственными контрольными органами, функционально и организационно независимыми от контролируемых объектов.

Внутренний контроль – это контроль, осуществляемый специально созданным структурным подразделением организации, осуществляющей финансовый контроль.

Ведомственный контроль – это внутренний контроль деятельности структурных подразделений органа исполнительной власти или внешний контроль деятельности подведомственной организации, осуществляемый самостоятельным контрольно-ревизионным структурным подразделением органа исполнительной власти.

Осуществление ГФК предполагает использование определенных приемов, способов осуществления контрольно-ревизионных мероприятий – методов. Общая характеристика методов ГФК представлена в табл. 1.2., в следующих разделах будет более подробно рассмотрены понятия ревизии и проверки, как основного метода финансово-бюджетного контроля.

Исходя из методов государственного финансового контроля возникают методические приемы их осуществления, которые в свою очередь можно разделить на общенаучные, собственные эмпирические, специфические.

Общенаучные методические приемы контроля: анализ, синтез, индукция, дедукция, аналогия, моделирование, абстрагирование, эксперимент и другие.

Собственные эмпирические, методические приемы контроля: инвентаризация, контрольные замеры работ, контрольные запуски оборудования, формальная и арифметическая проверка, встречная проверка, способ обратного отчета, метод сопоставления однородных фактов, логическая проверка, письменный и устный опрос и другие.

Таблица 1.2- Общая характеристика методов государственного финансового контроля

Метод	Содержание
Ревизия	Наиболее глубокий и всеобъемлющий метод финансового контроля законности, правильности, целесообразности и эффективности финансово-хозяйственной деятельности экономического субъекта
Проверка	На основе отчетной документации и первичных документов рассматриваются отдельные вопросы финансовой деятельности и намечаются меры для устранения выявленных нарушений.
Надзор	Производится контролирующими органами за субъектами экономических отношений, получившими лицензию на тот или иной вид финансовой деятельности по соблюдению ими установленных правил и нормативов.
Экспертиза нормативно-правовых актов и иных документов	Анализ и оценка различного рода государственных решений в плане их финансово-экономических последствий для государства (включая подготовку аналитических материалов по отдельным вопросам, например касающимся финансовой политики, государственных программ, договоров и соглашений органов государственной власти, международных договоров)

Специфические приемы смежных экономических наук: приемы экономического анализа, экономико-математические методы, методы теории вероятностей и математической статистики.

Для формирования полной характеристики указанных форм контроля необходимо определиться со структурной органов государственного финансового контроля, сформулировать цели и задачи государственного финансово-бюджетного контроля.

3. Структура органов государственного финансового контроля. Федеральная служба федерального казначейства.

Анализируя содержание государственного финансового контроля, мы определились с его сущностной составляющей. Другая сторона содержания государственного финансового контроля связана с органами осуществляющими контрольно-ревизионную и надзорную деятельность.

Основополагающими при формировании единой системы государственного финансового контроля может стать условное разграничение полномочий органов государственного финансового контроля при проведении контрольно-ревизионной и экспертно-аналитической деятельности на внутренний и внешний контроль (рис. 1.5)., в отличие от общепринятой классификации, отнесения органов государственного финансового контроля к внешнему контролю.

Внутреннему государственному финансовому контролю в единой системе государственного финансового контроля отводится важное место. Он осуществляется властными структурами, создаваемыми в системе органов исполнительной власти, является неотъемлемой частью механизма

управления финансовыми потоками для решения тактических и стратегических задач, стоящих перед государством на том или ином этапе его социально-экономического развития.

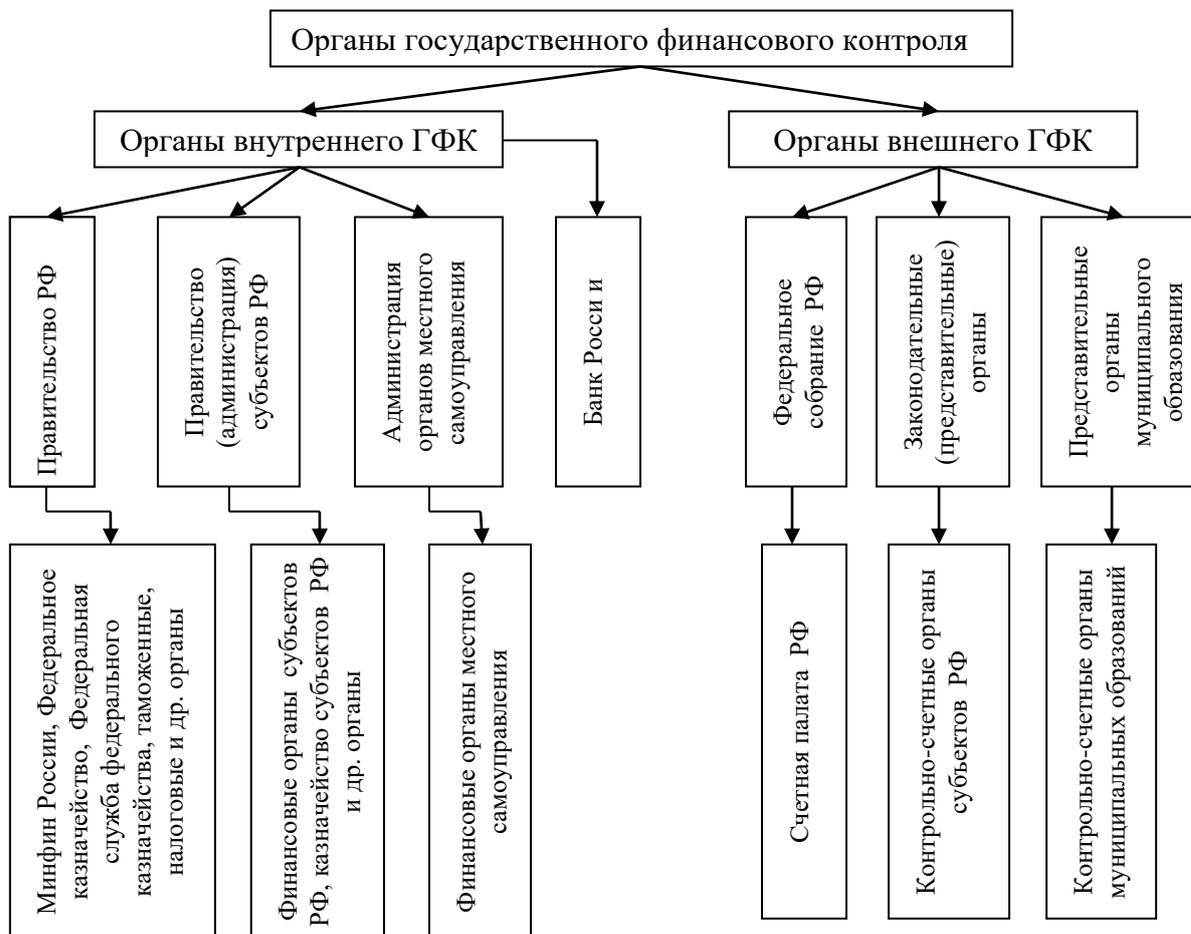


Рис. 1.5 Органы ГФК в разрезе внутреннего и внешнего контроля.

Внутренний государственный финансовый контроль объективно обусловлен реализацией на практике принципа разделения властей, закрепленного в Конституции Российской Федерации. Органы законодательной (представительных) и исполнительной власти федерального, регионального и местного уровней осуществляют государственный финансовый контроль в пределах своих полномочий, определенных Конституцией Российской Федерации (табл. 1.3.).

Государственный финансовый контроль, осуществляемый органами исполнительной власти, деятельность которых напрямую связана с финансами, имеет особенно важное значение. На федеральном уровне это Министерство финансов Российской Федерации с входящими в его систему структурными подразделениями, а также налоговые, таможенные и другие федеральные службы с их территориальными органами.

Федеральным органом исполнительной власти, обеспечивающим проведение единой государственной финансовой, бюджетной, налоговой и валютной политики и осуществляющим общее руководство организацией и

координацию деятельности в этих сферах иных федеральных органов исполнительной власти в стране является Министерство финансов Российской Федерации.

Таблица 1.3- Структура органов государственного финансового контроля в Российской Федерации

Субъекты контроля законодательных органов государственной власти и представительных органов местного самоуправления	Субъекты контроля исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления
1. Федеральный уровень	
Федеральное собрание Российской Федерации (соответствующие комитеты обеих палат) Счетная палата Российской Федерации Центральный банк Российской Федерации	Правительство Российской Федерации Министерство финансов Российской Федерации Федеральное казначейство Федеральная служба федерального казначейства Федеральная служба по финансовому мониторингу Другие федеральные службы
2. Уровень субъекта Российской Федерации	
Законодательный (представительный) орган (соответствующий) комитет Счетная (контрольно-счетная) палата субъекта Российской Федерации	Правительство (администрация) субъекта Российской Федерации Финансовый орган субъекта Российской Федерации Казначейство субъекта Российской Федерации Территориальные органы федеральных служб
3. Муниципальный уровень	
Представительный орган муниципального образования (соответствующая комиссия, депутатская группа) Муниципальные контрольно-счетные органы	Администрация органа местного самоуправления Финансовое управление (отдел) администрации муниципального образования Отраслевые органы управления

Эффективное и качественное управление финансами невозможно без осуществления надлежащего контроля за ними. Поэтому это министерство занимает в системе государственного финансового контроля. На него возложены широкие полномочия по проведению контрольной деятельности в процессе формирования проекта федерального бюджета (в том числе и в консолидированном виде), смет доходов и расходов главных распорядителей средств федерального бюджета, аккумуляции доходов в федеральный бюджет и организации финансирования его расходов. Этот орган также организует контрольные мероприятия по проверке организаций различных форм собственности, являющихся получателями средств федерального бюджета в виде бюджетных ссуд, бюджетных инвестиций, бюджетных кредитов и т. д.

Министерство финансов Российской Федерации обеспечивает финансовый контроль за соблюдением всеми участниками бюджетного

процесса общих и специальных принципов сметно-бюджетного финансирования. В результате в стране постепенно восстанавливается контрольная финансовая вертикаль, позволяющая сократить возможности нарушений в финансовой сфере.

Следует отметить, что закрепленные действующим законодательством полномочия министерства по координации контроля и Федеральной службе федерального казначейства распространяются только на федеральный уровень. Финансово-хозяйственная деятельность исполнительных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований проверяется финансовыми органами федерального уровня лишь в исключительных случаях, например при оказании финансовой помощи из федерального бюджета.

Такой подход - результат реализации одного из важнейших принципов бюджетной системы Российской Федерации и органов местного самоуправления, их ответственности за формирование и использование своих финансовых ресурсов.

В этой связи необходимо отметить, что особая роль при осуществлении государственного финансового контроля принадлежит **Федеральной службе федерального казначейства** и ее территориальным управлениям. Эта служба находится в ведении Министерства финансов Российской Федерации и исполняет государственную функцию по надзору и контролю за соблюдением законодательства Российской Федерации в финансово-бюджетной сфере при использовании средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности. Кроме того, Федеральная служба федерального казначейства (далее – Казначейство) выполняет функции органа валютного контроля, организуя с участием агентов валютного контроля и иных контролирующих органов проверки полноты и правильности учета и отчетности по валютным операциям.

При введении казначейской системы исполнения бюджета повышается устойчивость финансовой системы в процессе реализации основных направлений единой финансовой, налоговой и социально-экономической политики, на основе прогноза социально-экономического развития и сводного финансового баланса территории и в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации.

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 2 февраля 2016 г. N 41 "О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере" (Собрание законодательства Российской Федерации, 2016, N 6, ст. 831) и в соответствии с Правилами разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. N 373 "О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг" (Собрание законодательства Российской Федерации, 2011, N 22, ст. 3169, N

35, ст. 5092; 2012, N 28, ст. 3908; N 36, ст. 4903, N 50, ст. 7070, N 52, ст. 7507; 2014, N 5, ст. 506).

Исполнение государственной функции осуществляется в соответствии с:

-Бюджетным кодексом Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, N 31, ст. 3823);

-Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, N 1, ст. 1);

-Жилищным кодексом Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 2005, N 1, ст. 14);

-Федеральным законом от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (Собрание законодательства Российской Федерации, 2013, N 14, ст. 1652);

-Федеральным законом от 21.07.2007 N 185-ФЗ "О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства" (Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, N 30, ст. 3799);

-постановлением Правительства Российской Федерации от 28.11.2013 N 1092 "О порядке осуществления Федеральным казначейством полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере" (Собрание законодательства Российской Федерации, 2013, N 49, ст. 6435) (далее - Правила);

-постановлением Правительства Российской Федерации от 04.02.2014 N 77 "О Федеральной службе финансово-бюджетного надзора" (Собрание законодательства Российской Федерации, 2014, N 6, ст. 591);

-приказом Министерства финансов Российской Федерации от 11 июля 2005 г. N 89н "Об утверждении Положения об органах Федерального казначейства Федеральной службы финансово-бюджетного надзора" (зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации 5 августа 2005 г., регистрационный номер 6888, Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 2005, N 33) в редакции приказов Министерства финансов Российской Федерации от 20 сентября 2005 г. N 120н (зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации 19 октября 2005 г., регистрационный номер 7105) и от 17 ноября 2010 г. N 151н (зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации 21 декабря 2010 г., регистрационный номер 19281).

-постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 г. N 703 "О Федеральном казначействе" (Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, N 49, ст. 4908);

-приказом Министерства финансов Российской Федерации от 6 июня 2011 г. N 67н "Об утверждении Типового положения об Управлении Федерального казначейства по субъекту Российской Федерации (субъектам Российской Федерации, находящимся в границах федерального округа)" (зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 13 сентября 2011г., регистрационный номер 21780; Российская газета, 2011, 21 сентября).

В соответствии с вышеуказанными нормативными правовыми актами основными **целями и задачами** финансово-бюджетного контроля являются:

- проведение ревизий и проверок правомерности и эффективности использования средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов и материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности, на территории Российской Федерации и за рубежом, а также осуществление таких ревизий и проверок по мотивированному обращению руководителей правоохранительных органов федерального уровня и руководителей правоохранительных органов субъектов Российской Федерации;

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

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

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

- организация с участием агентов валютного контроля, правоохранительных, контролирующих и иных федеральных органов исполнительной власти проверок полноты и правильности учета и отчетности по валютным операциям, а также по операциям нерезидентов, осуществляемым в валюте Российской Федерации.

Новым в сфере государственного финансового контроля, является то, что на эту службу возложен надзор за исполнением законодательства Российской Федерации о финансово-бюджетном контроле и надзоре органами финансового контроля федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

И еще один очень важный момент – на Казначейство возложена задача организации формирования и ведения единой информационной системы контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере. Этот аспект крайне важен для последующего формирования единой системы государственного финансового контроля в стране и законодательного ее оформления.

Осуществления функций по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере невозможно без соблюдения основных принципов государственного финансового контроля и этических принципов установленных для государственных гражданских служащих в финансово-бюджетной сфере.

4. Основные принципы государственного финансового контроля и осуществления государственным гражданскими служащими контрольной деятельности в финансово-бюджетной сфере

Общие правила и целенаправленность контрольной деятельности в финансово-бюджетной сфере определяются соответствующими принципами. Принципы государственного финансового контроля – это научно выверенные и подтвержденные практикой политические, организационные и правовые основы организации контроля, обеспечивающие его эффективность.

Мировое сообщество разработало и активно использует основные принципы организации государственного финансового контроля. Эти принципы изложены в Лимской декларации руководящих принципов контроля (IN^oTOSAI).

Основными принципами осуществления государственного финансового контроля являются:

- законность;
- независимость;
- объективность;
- ответственность;
- гласность;
- системность.

Принцип законности означает неуклонное и точное соблюдение норм и правил, установленных действующим законодательством, всеми органами, осуществляющими государственный финансовый контроль, их должностными лицами.

Принцип независимости означает, что органы государственного финансового контроля независимы в части осуществления контрольно-ревизионной деятельности от иных органов государственной власти, органов местного самоуправления, а так же от политических и иных общественных объединений.

Воздействие и влияние на органы государственного финансового контроля с целью изменения результатов контрольно-ревизионной деятельности не допускается и наказывается в соответствии с законом.

Принцип объективности означает, что государственный финансовый контроль осуществляется квалифицированными специалистами с использованием документальных данных в установленном законодательством порядке, путем применения методов, обеспечивающих получение полной и достоверной информации.

Принцип ответственности означает, что к правонарушителям финансового законодательства применяются меры правовой ответственности. Правовые нормы о финансовых нарушениях должны содержать санкции, предусматривающие методы воздействия на правонарушителя. Освобождение от правовой ответственности лица, совершившего финансовое

правонарушение, допускается по основаниям, предусмотренным законом, и в порядке, установленном законом. Не допускается сокрытие финансовых нарушений. Работники, осуществляющие государственный финансовый контроль, несут ответственность за совершенные ими в области финансового контроля противоправные действия в соответствии с законом.

Принцип гласности означает открытость и доступность для общества и средств массовой информации сведений о результатах контрольно-ревизионных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных в рамках государственного финансового контроля при условии сохранения государственной, коммерческой или иной охраняемой законом тайны.

Принцип системности означает единство правовых основ контрольно-ревизионной и экспертно-аналитической деятельности, осуществляемых в рамках государственного финансового контроля, нормативно закреплённую организацию взаимодействия органов, осуществляющих государственный финансовый контроль, нормативно установленную периодичность его осуществления.

Лимская декларация руководящих принципов контроля, принятой в октябре 1977 года на IX конгрессе международной организации высших органов финансового контроля (INTOSAI) установлено, что организация государственного финансового контроля – обязательный элемент управления, который влечет за собой ответственность перед обществом. Поэтому государственный финансовый контроль следует рассматривать не как самоцель контрольного мероприятия, а как неотъемлемую часть системы регулирования общественных финансовых ресурсов. Будучи обязательным элементом этого процесса, он признан, вскрывать отклонения от принятых стандартов, выявлять нарушения установленных принципов, гласности, обеспечивать эффективное расходование государственных средств на как можно более ранней стадии с тем, что бы получить возможность своевременного принятия корректирующих мер.