

Рязанский институт экономики — филиал  
Санкт-Петербургской академии  
управления и экономики  
Правительство Рязанской области  
Счетная палата Рязанской области  
Санкт-Петербургская академия  
управления и экономики



# ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Материалы Всероссийской  
научно-практической конференции 20 января 2011 г.



Рязанский институт экономики —  
филиал Санкт-Петербургской академии  
управления и экономики  
Правительство Рязанской области  
Счетная палата Рязанской области  
Санкт-Петербургская академия управления и экономики

# **ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Материалы Всероссийской научно-практической  
конференции

Рязань  
2011

УДК 336  
ББК 65.261  
Ф 59

*Редакционная коллегия:*

**Мясников В. В.**, к. э. н., профессор, член-кор. РАЕН,  
директор Рязанского института экономики  
**Кострова Ю. Б.**, к. э. н., доцент, зав. кафедрой  
Рязанского института экономики  
**Ларкина И. В.**, к. э. н., доцент, зав. кафедрой  
Рязанского института экономики

*Рецензенты:*

Нечипоренко В. С., д. и. н., профессор, РАГС  
Грынин А. Б., к. э. н., доцент, Рязанский филиал МПСИ

**Финансовый контроль в системе государственного и муниципального управления:** материалы всероссийской научно-практической конференции / отв. ред. В. В. Мясников; СПБАУиЭ, Рязанс. ин-т. экономики. — Рязань, 2011. — 170 с.: ил.  
ISBN 978-5-94047-278-0

Всероссийская научно-практическая конференция, посвященная вопросам финансового контроля в системе государственного и муниципального управления, была проведена в Рязанском институте экономики 20 января 2011 г.

В докладах участников рассматривались актуальные вопросы поиска путей совершенствования финансового контроля в стране, ориентации государственной и региональной управленческой деятельности на создание условий для модернизации хозяйства, повышения его производительности, решения социальных проблем, совершенствования законодательной базы, бюджетной и налоговой политики и, как следствие, форм и методов государственного и финансового контроля.

ISBN 978-5-94047-278-0

© Рязанский институт экономики, 2011  
© СПБАУиЭ, 2011

## СОДЕРЖАНИЕ

<i>Мясников В. В., Ручкин О. В.</i> Понятие, цели и задачи и методы государственного финансового контроля.....	5
<i>Зернова С. В.</i> Общие принципы государственного финансового контроля.....	10
<i>Иванова С. И.</i> Компетенция государственных органов в области государственного финансового контроля.....	12
<i>Мясников В. В., Кострова Ю. Б.</i> Анализ государственного финансового контроля и его роль в системе управления субъекта Российской Федерации.....	22
<i>Мясников В. В.</i> Принципы государственного финансового контроля.....	26
<i>Мясников В. В.</i> Организация государственного финансового контроля в Рязанской области.....	34
<i>Мясников В. В., Кострова Ю. Б.</i> Место и функции контрольно-счетных органов в системе государственного финансового контроля.....	38
<i>Мясников В. В.</i> Предпосылки и основные направления реформирования системы государственного финансового контроля на региональном уровне.....	43
<i>Мясников В. В., Ручкин О. В.</i> Пути повышения роли Контрольно-счетной палаты в осуществлении государственного финансового контроля субъекта Российской Федерации.....	51
<i>Разумовская Е. М.</i> Финансовый контроль за расходованием средств в здравоохранении.....	53
<i>Кострова Ю. Б., Толмачев С. А.</i> Совершенствование процедуры финансового контроля в МП «Водоканал».....	58
<i>Семенов А. В., Застоина С. А.</i> Комплексный подход к оценке эффективности государственных закупок.....	66
<i>Семенов А. В., Кострова Ю. Б.</i> Анализ сметы доходов и расходов МОУ ДОД «Детская школа искусств № 1».....	75
<i>Шлыков В. В., Лукина Е. В.</i> История развития казначейской системы России.....	81
<i>Шлыков В. В., Лукина Е. В.</i> Оценка эффективности использования бюджетных средств в Рязанской области.....	88
<i>Кукле В. А.</i> Пути совершенствования финансового контроля РФ.....	90

<i>Ларкина И. В., Солонинкин П.</i> Финансовые возможности субъектов РФ .....	96
<i>Невинская Н. А., Кошелкина С.</i> Основы построения организационной структуры государственного финансового контроля .....	100
<i>Ларкина И. В., Кибитлевская К.</i> Необходимость системности государственного финансового контроля.....	104
<i>Фрунзе Ю.</i> Органы финансового контроля.....	106
<i>Ларкина И. В., Чаркозян Е.</i> Аспекты реформирования организационных структур основных органов государственного финансового контроля.....	113
<i>Ларкина И. В., Беляева А.</i> Функции президентского контроля.....	109
<i>Зернова С. В.</i> Совершенствование взаимодействия органов государственного и аудиторского контроля организаций.....	117
<i>Данилов Д. Д.</i> Совершенствование системы внутреннего контроля коммерческой организации .....	121
<i>Утков П. Ю.</i> Значение государственного финансового контроля .....	124
<i>Пономарева Т. Г.</i> Исторические основы формирования организационно-экономических союзов государств .....	129
<i>Шаралдаев Б. Б.</i> Об оптимизации муниципального управления в Республике Бурятия.....	134
<i>Беляева Д. А.</i> Интеграция хозяйствующих субъектов в условиях глобализации мирового рынка .....	136
<i>Бурляев С. А.</i> Повышение эффективности управления страховыми структурами при помощи каналов продаж.....	140
<i>Бурица С. А.</i> Роль взаимодействия кластерной политики в обеспечении консенсуса государства и бизнеса.....	144
<i>Грачев Д. Н.</i> Развитие инновационного менеджмента на базе информационных технологий .....	148
<i>Пономарева Е. В.</i> Техническое регулирование как инструмент повышения конкурентоспособности предпринимательских структур.....	152
<i>Сафронова Л. Ф.</i> Стратегия ресурсного обеспечения предприятий лесопромышленного комплекса Ленинградской области .....	157

*Мясников В. В., к. э. н., доцент*  
директор Рязанского института экономики СПБАУиЭ  
*Ручкин О. В.*  
студент Рязанского института экономики

## **Понятие, цели и задачи и методы государственного финансового контроля**

Государственный финансовый контроль — это установленная законодательством деятельность органов государственной власти и управления всех уровней по выявлению, предупреждению и пресечению:

- ошибок и злоупотреблений в управлении государственными денежными и иными материальными ресурсами (капиталами), а также используемыми в хозяйственной деятельности и отчуждаемыми нематериальными объектами государственной собственности, влекущих прямой или косвенный финансовый и/или материальный ущерб государству;
- несоблюдения финансово-хозяйственного, в том числе бюджетного, законодательства;
- недостатков в организации систем управления (в том числе внутреннего контроля) финансово-хозяйственной деятельностью государственных органов, организаций с полным или частичным государственным участием или особо с ним связанных.

В общем и целом цель ГФК — обеспечение соблюдения принципов законности, целесообразности и эффективности распорядительных и исполнительных действий по управлению, включая стадии планирования, формирования, распределения и использования государственными финансовыми ресурсами, материальными ценностями и нематериальными объектами, их сохранности и приумножения для выполнения функций государства.

В соответствии с этим основными его задачами являются:

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

- определение эффективности и целесообразности расходования государственных средств и использования федеральной собственности;
- оценка обоснованности доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;
- финансовая экспертиза проектов федеральных законов, а также нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, или влияющих на формирование и исполнение федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;
- анализ выявленных отклонений от установленных показателей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов и подготовка предложений, направленных на их устранение, а также на совершенствование бюджетного процесса в целом;
- контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в Банке России, уполномоченных банках и иных финансово-кредитных учреждениях Российской Федерации;
- обеспечение поступления в доходную часть государственного бюджета налоговых, таможенных и прочих платежей, обеспечивающих формирование доходной части государственного бюджета;
- оценка эффективности деятельности министерств и ведомств по использованию средств государственного бюджета и внебюджетных средств;
- контроль за правильностью ведения бухгалтерского учета и отчетности;
- улучшение бюджетной и налоговой дисциплины;
- выявление резервов роста доходной базы бюджетов различных уровней и снижения расходной части бюджета;
- контроль за реализацией механизма межбюджетных отношений;
- проверка обращения средств бюджета и внебюджетных средств в банках и других кредитных учреждениях;
- контроль за формированием и распределением целевых бюджетных фондов финансовой поддержки регионов;

- пресечение незаконных решений по предоставлению налоговых и таможенных льгот, государственных дотаций, субвенций и другой помощи отдельным категориям плательщиков или регионам;
- выявление финансовых злоупотреблений в сфере бюджетных и межбюджетных отношений;
- проведение профилактической информационной работы с целью повышения бюджетной дисциплины.

Государственный финансовый контроль предназначен для реализации финансовой политики государства, создания условий для финансовой стабилизации.

Предметом государственного финансового контроля являются средства консолидированного государственного бюджета как на этапе их формирования, так и на этапах распределения и использования.

Метод финансового контроля можно сформулировать как комплексное, органически взаимосвязанное изучение законности, достоверности, целесообразности и экономической эффективности хозяйственных и финансовых операций и процессов на основе использования учетной, отчетной, плановой (нормативной) и другой экономической информации в сочетании с исследованием фактического состояния объектов контроля.

Анализ литературы о сущности методов контроля позволяет выделить из них две группы: общенаучные методы и специфические контрольные методы.

Общенаучные методические приемы включают анализ и синтез, индукцию, дедукцию, аналогию и моделирование, абстрагирование и конкретизацию, системный анализ, функционально-стоимостный анализ.

Собственные методические приемы государственного финансового контроля представляют собой специфические приемы контроля, выработанные практикой. Формируются эти приемы в зависимости от целевой функции контроля. Например, методические приемы финансового контроля базируются на методиках бухгалтерского учета, статистики, экономического анализа и других экономических наук. Вместе с тем методические приемы финансового контроля применяются в исследованиях других экономических наук (управление, планирование, финансирование, кредитование и т. п.).

По информационному обеспечению различают методы документального и фактического контроля.

Документальный контроль заключается в установлении сущности и достоверности хозяйственной операции по данным первичной документации, учетных регистров и отчетности, в которых она нашла отражение, т. е. в бухгалтерском, оперативном и статистическом учете. Так, выполнение планов производства и реализации продукции, ее себестоимости и рентабельности на контролируемом предприятии определяется по данным, содержащимся в первичной документации, учете и отчетности.

Фактический контроль состоит в определении действительного, реального состояния объекта проверки путем перерасчета, взвешивания, обмера, лабораторного анализа и других методов проверки. К объектам фактического контроля относятся: наличные деньги в кассе, основные средства, материальные ценности, готовая продукция, незавершенное производство.

Фактический и документальный контроль выполняется во взаимной связи, так как только их совместное применение позволяет установить действительное состояние объектов проверки и их сохранности, разработать мероприятия по устранению имеющихся недостатков.

Основными методами государственного финансового контроля являются:

- проверки;
- обследования;
- надзор;
- анализ финансового состояния;
- наблюдение (мониторинг);
- ревизии.

1. Проверки производятся по отдельным вопросам финансово-хозяйственной деятельности на основе отчетных, балансовых и расходных документов. В процессе проверки выявляются нарушения финансовой дисциплины и намечаются мероприятия по их устранению.

Объектами документальных проверок являются бухгалтерская, статистическая, операционно-техническая отчетность, сметы расходов и расчеты к ним, расчеты по налогам и т. п.

2. Обследование в отличие от проверки охватывает более широкий спектр финансово-экономических показателей обследуемого экономического субъекта для определения его финансового состояния и возможных перспектив развития. В ходе обследования могут осуществляться контрольные обмеры выполнения работ, расхода материалов, топлива, энергии и т. д.

3. Надзор производится контролирующими органами за экономическими субъектами, получившими лицензию на тот или иной вид финансовой деятельности, и предполагает соблюдение ими установленных правил и нормативов, нарушение которых влечет за собой отзыв лицензии. Например, осуществляется надзор со стороны ЦБ России за деятельностью коммерческих банков; со стороны Департамента страхового надзора Минфина России — за страховыми фирмами.

4. Анализ финансового состояния как разновидность финансового контроля предполагает детальное изучение периодической или годовой финансово-бухгалтерской отчетности с целью общей оценки результатов финансовой деятельности и ликвидности, обеспеченности собственным капиталом и эффективности его использования.

5. Наблюдение (мониторинг) — постоянный контроль со стороны кредитных организаций за использованием выданной ссуды и финансовым состоянием предприятия-клиента; неэффективное использование полученной ссуды и снижение ликвидности может привести к ужесточению условий кредитования, требованию досрочного возврата ссуды.

6. Ревизия — наиболее глубокий и всеобъемлющий метод финансового контроля, представляющий собой взаимосвязанный комплекс проверок финансово-хозяйственной деятельности предприятий, учреждений и организаций, проводимых с помощью определенных приемов фактического и документального контроля. Ревизия проводится для установления целесообразности, обоснованности, экономической эффективности совершенных хозяйственных операций, проверки соблюдения финансовой дисциплины, достоверности данных бухгалтерского учета и отчетности — для выявления нарушений и недостатков в деятельности ревизуемого объекта.

Комплексная ревизия охватывает все стороны хозяйственной и финансовой деятельности объекта контроля, а ее содержательная часть соответствует подходам, применимым к ревизии. Другой отличительной чертой комплексной ревизии является охват ею всех уровней управления: министерство, ведомство, предприятие (выборочно). Результатом ее являются не только выводы, но и предложения по улучшению не только финансово-хозяйственной, но и производственной деятельности объекта контроля.

## **Общие принципы государственного финансового контроля**

Поскольку государственный финансовый контроль является одной из функций управления, то ему присущи общие принципы управления, на которых базируется процесс государственного управления и управления конкретным предприятием и организацией, но конечно с преломлением содержания этих принципов применительно к функции контроля.

В этой связи можно выделить следующие принципы.

1. Принцип плановости — в осуществлении финансовой деятельности означает, что вся финансовая деятельность государства базируется на основе целой системы финансово-плановых актов, структура которых, порядок составления, утверждения, исполнения закрепляются в соответствующих нормативных актах.

Основными финансово-плановыми актами являются федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации, местные бюджеты, бюджеты Пенсионного фонда и иных государственных внебюджетных фондов, федеральные целевые программы.

Наряду с названными общими принципами осуществления финансовой деятельности финансовый контроль строится и на соответствующих специфических принципах. Мировое сообщество на основе многолетнего опыта разработало основные принципы организации государственного финансового контроля, к реализации которых стремится каждое современное цивилизованное государство. Эти принципы изложены в Лимской декларации ИНТОСАИ 1977 г. (международная организация контрольных органов): независимость и объективность, компетентность и гласность. Независимость контроля должна быть обеспечена:

- 1) финансовой самостоятельностью контрольного органа;
- 2) более длительными по сравнению с парламентскими сроками полномочий руководителей органов контроля;
- 3) закреплением в конституции их статуса.

Объективность и компетентность подразумевают неукоснительное соблюдение контролерами действующего законодательства, высокий профессиональный уровень работы контролеров на

основе строго установленных стандартов проведения ревизионной работы.

Гласность предусматривает постоянную связь государственных контролеров с общественностью и средствами массовой информации.

Из этих базовых принципов вытекают и другие, носящие более прикладной характер, в том числе: результативность, четкость и логичность предъявляемых контролерами требований; неподкупность субъектов контроля; обоснованность и доказательность информации, приведенной в актах проверок и ревизий; превентивность; презумпция невиновности (до суда) подозреваемых в финансовых преступлениях лиц; согласованность действий различных контролирующих органов и др.

2. Принцип системности означает, что при проведении контрольных мероприятий должны рассматриваться все стороны объекта контроля и вся система его взаимосвязей по вертикали и горизонтали структуры управления.

3. Принцип непрерывности означает, что все объекты контроля (управляемая система) подлежат постоянно осуществляемому субъектами контроля (управляющей системой) предварительному оперативному и периодическому последующему контролю в сроки, установленные исходя из условий, характера и свойств их деятельности. Это обеспечивает постоянное наблюдение за ходом выполнения планов и заданий, принятие мер по корректировке деятельности по мере выявления отклонений от регламентированных значений (условий).

4. Принцип законности обусловлен Конституцией Российской Федерации, предусматривающей, что государство, все его органы (в том числе и контрольные) действуют на основе законности, обеспечивают охрану интересов общества и граждан. Органы финансового контроля, их должностные лица при исполнении своих обязанностей должны соблюдать Конституцию Российской Федерации и российские законы.

5. Принцип объективности предопределяет правильное, полное и объективное объяснение результатов контроля на основе сопоставления содержания проверенных фактов с законами, основными положениями, инструкциями и распоряжениями руководящих органов, регулирующими проверяемую деятельность и действия должностных лиц при ее выполнении.

6. Принцип независимости устанавливает недопустимость какого-либо силового, материального или морального воздействия на субъект контроля.

7. Принцип гласности вытекает из сущности контроля, осуществляемого в интересах государства. Результаты контроля доводят до сведения коллектива, чья деятельность проверялась, вышестоящих органов управления, а также в необходимых случаях — до средств массовой информации. Гласность результатов контроля и принятых по ним решений мобилизует на устранение выявленных отрицательных факторов и обеспечение успешного выполнения возложенных на них обязанностей, воспитывает их в духе соблюдения действующих законов и положений.

8. Принцип эффективности (действенности) контроля проявляется в своевременности и полноте выявления отклонений от заданного, их причин и виновников, а также оперативности в исправлении допущенных отрицательных результатов и обеспечении возмещения нанесенного материального ущерба.

### **Литература**

1. Лимская декларация руководящих принципов контроля // Контроллинг. 1991. № 1. С. 56–65.

*Иванова С. И., к. э. н., доцент*  
директор Псковского филиала СПБАУиЭ

## **Компетенция государственных органов в области государственного финансового контроля**

За последние несколько в связи с проводимой в стране административной реформой существенно изменилась структура, состав, компетенция государственных и муниципальных органов в области финансового контроля.

Представительные (законодательные) органы государственной власти. Принцип разделения властей придает контролю за финансовой деятельностью органов исполнительной власти со стороны органов представительной власти исключительно важную роль, определяет его новое содержание.

Основы этого контроля закреплены конституционно: в Конституции РФ, в конституциях республик в составе Российской

Федерации, а также в уставах краев, областей, других субъектов Федерации. Финансовый контроль (область бюджетной системы) в них выделен особо.

Так, Государственная Дума рассматривает и утверждает отчет об исполнении федерального бюджета, представляемый ей Правительством (ст. 114 Конституции РФ), а также отчеты об исполнении бюджетов внебюджетных государственных социальных фондов. Контрольные функции в области финансов выполняют также комитеты и комиссии, образуемые Советом Федерации и Государственной Думой в рамках своих предметов ведения (ст. 101 Конституции РФ). Особая роль среди них принадлежит Комитету по бюджету и налогам Государственной Думы и Комитету по бюджету Совета Федерации. Финансовый контроль Совета Федерации и Государственной Думы проводится также в процессе слушаний вопросов о финансах страны на их заседаниях.

Согласно ч. 5 ст. 101 Конституции РФ для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату РФ, которая выделяется своим значением и правовым статусом среди специальных контрольных органов. Состав, полномочия и порядок деятельности Счетной палаты определяются Федеральным законом от 11 января 1995 г. «О Счетной палате Российской Федерации». Счетная палата РФ наделена широкими полномочиями в сфере финансового контроля. Согласно Закону это постоянно действующий орган государственного финансового контроля, подотчетный Федеральному Собранию РФ. В рамках задач, определенных законодательством, Счетная палата обладает организационной и функциональной независимостью (ст. 1 указанного Закона).

Деятельность Счетной палаты направлена на проведение контрольно-аналитических мер в отношении намечаемых, осуществляемых и уже произведенных государственных расходов. Объектом контроля со стороны Счетной палаты РФ выступают средства федерального бюджета, федеральных внебюджетных фондов, федеральная собственность. В Законе особо выделены полномочия Счетной палаты по контролю за состоянием государственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации и за использованием кредитных ресурсов. Счетная палата осуществляет контроль за деятельностью Центрального банка РФ, других банков в части обслуживания ими федерального бюджета;

за деятельностью Центрального банка РФ по обслуживанию государственного долга Российской Федерации (ст. 16 и 19).

Закон определяет круг субъектов, на которые распространяются контрольные полномочия Счетной палаты. В него входят:

- все государственные органы (в том числе их аппараты) и учреждения, органы управления федеральными внебюджетными фондами;
- органы местного самоуправления, предприятия, организации, банки, страховые компании и другие финансово-кредитные учреждения, их союзы, ассоциации и иные объединения вне зависимости от видов и форм собственности, если они получают, перечисляют, используют средства из федерального бюджета или используют федеральную собственность либо управляют ею, а также имеют предоставленные федеральным законодательством или федеральными органами государственной власти налоговые, таможенные и иные льготы и преимущества;
- общественные объединения, негосударственные фонды и иные негосударственные некоммерческие организации, на деятельность которых контрольные полномочия Счетной палаты распространяются в части, связанной с получением, перечислением или использованием ими средств федерального бюджета, использованием федеральной собственности и управлением ею, а также в части предоставленных федеральным законодательством или федеральными органами государственной власти налоговых, таможенных и иных льгот и преимуществ (ст. 12).

Контрольные полномочия Счетной палаты распространяются не только на федеральные органы и организации, но также и на органы субъектов РФ и местного самоуправления, негосударственные организации, если их деятельность связана с федеральным бюджетом, федеральными внебюджетными фондами и федеральной собственностью.

Счетная палата имеет право давать администрации проверяемых предприятий, учреждений и организаций обязательные для исполнения предписания в случаях выявления нарушений в хозяйственной, финансовой, коммерческой и иной деятельности. При неоднократном неисполнении или ненадлежащем исполнении предписаний Коллегия Счетной палаты может по согласованию с Государственной Думой принять решение о приостановле-

нии всех видов финансовых, платежных и расчетных операций по счетам проверяемых предприятий, учреждений и организаций. Предписание может быть обжаловано в судебном порядке.

В своей контрольной деятельности Счетная палата взаимодействует с другими контрольными органами Российской Федерации (ст. 22 указанного Закона). Деятельности Счетной палаты основана на принципе гласности, Она должна регулярно предоставлять сведения о своей деятельности средствам массовой информации.

Правовой статус и задачи Счетной палаты РФ характеризуют ее как высший контрольный орган в стране, хотя впрямую такого определения в законодательстве не дано. При создании Счетной палаты РФ был использован зарубежный опыт. Он обобщен в упомянутой нами ранее Лимской декларации руководящих принципов контроля.

Контрольные функции в области финансов осуществляют также представительные органы государственной власти субъектов РФ, что закреплено в их законодательстве в соответствии с федеральными актами, и органы местного самоуправления. На уровне субъектов Федерации их представительные органы власти образуют счетные палаты (контрольно-счетные палаты и т. п.) как органы постоянно действующего государственного финансового контроля. Представительные органы местного самоуправления также образуют на своем уровне контрольные органы.

В целях эффективности президентского контроля в ведении Президента РФ действует специальный контрольный орган — Контрольное управление Президента Российской Федерации. При осуществлении контрольных функций этот орган взаимодействует с другими структурными подразделениями Администрации Президента, соответствующими комитетами и комиссиями при нем, аппаратами Правительства РФ, палат Федерального Собрания, органами судебной власти и прокуратуры, с различными федеральными службами и другими федеральными органами исполнительной власти. Это орган широкой сферы контрольной деятельности, финансовым контролем является его составной частью.

Управление не наделено правом применения каких-либо санкций, однако оно вправе направлять предписания об устранении выявленных нарушений руководителям федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации. Эти предписания должны быть рассмотрены безотлагательно. Не позднее, чем в месячный срок, должны быть при-

няты меры по устранению нарушений. Управление вправе также вносить предложения Президенту РФ, руководителям федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ о привлечении к ответственности и приостановлении деятельности соответствующих должностных лиц.

В целях повышения эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» определены меры и по совершенствованию президентского контроля. В связи с этим создано семь федеральных округов. К числу основных задач, возложенных на полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, отнесена организация контроля за исполнением решений федеральных органов государственной власти в округе, что относится и к сфере финансов. При этом полномочный представитель наделен правом организовывать в пределах своей компетенции проверки использования в округе средств федерального бюджета.

Органы исполнительной государственной власти общей компетенции — Правительство РФ, правительства, администрации субъектов Федерации направляют контрольную деятельность подведомственных им органов государственного управления, в том числе финансовых, а также непосредственно сами осуществляют финансовый контроль.

В пределах своих полномочий Правительство Российской Федерации на основании Конституции России (ст. 114) и Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» контролирует составление и исполнение федерального бюджета, проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики, осуществляет валютный контроль. Одновременно в полномочия Правительства РФ входит руководство и контроль за деятельностью в области финансов федеральных министерств, служб, агентств и других подотчетных ему органов, включая органы федеральной службы финансовой сферы.

Помимо этого Правительство РФ осуществляет контроль за деятельностью органов исполнительной власти субъектов РФ по вопросам, отнесенным к ведению РФ и полномочиям совместного ведения Федерации и ее субъектов. В случае противоречия актов органов исполнительной власти субъектов РФ федеральному законодательству и международным обязательствам РФ

Правительство РФ вносит предложения Президенту РФ о приостановлении действия этих азов.

Направляя деятельность подведомственных ему органов по осуществлению финансового контроля, Правительство РФ принимает правовые акты (нормативные и индивидуальные), регулирующие порядок этой деятельности (например, Положение о Министерстве финансов РФ, Положение о федеральном казначействе РФ и др., где закреплены функции по финансовому контролю). Правительство вправе образовывать также свои комиссии и другие органы с контрольными функциями.

Важное значение в силу своей повседневности, регулярности и систематичности имеет финансовый контроль, осуществляемый государственными органами, деятельность которых специально направлена на область финансов. К ним относятся органы исполнительной власти, подведомственные Министерству финансов РФ (федеральные службы — налоговая, страхового надзора, финансово-бюджетного надзора, по финансовому мониторингу, Федеральное казначейство), а также Федеральная таможенная служба (в структуре Министерства экономического развития и торговли РФ) и Федеральная служба по финансовым рынкам, руководство которой осуществляет Правительство РФ.

В рамках своей компетенции они проводят контроль за целевым использованием федерального бюджета и средств государственных внебюджетных и целевых бюджетных фондов; за расходами, связанными с государственным внутренним и внешним долгом; за формированием и сохранностью Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней РФ; частично валютный и экспортный контроль; контроль за использованием и хранением драгоценных металлов и драгоценных камней организациями и совершением сделок с ними, а также надзор и контроль за обеспечением платежеспособности страховщиков, контроль за качеством аудиторских проверок и др. Федеральная таможенная служба осуществляет контроль в сфере налогообложения при перемещении товаров через таможенную границу РФ, а также предусмотренный Таможенным кодексом РФ валютный контроль. Федеральная служба по финансовому рынку наделена функциями по контролю и надзору в сфере обращения ценных бумаг, по контролю деятельности бирж, формирования: и инвестирования средств пенсионного накопления.

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор) — федеральный орган исполнительной власти, на-

ходящийся в ведении Министерства финансов. Осуществляет функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, функции органа валютного контроля, а также функции по внешнему контролю качества работы аудиторских организаций, определенных Федеральным законом «Об аудиторской деятельности».

Деятельность Росфиннадзора регламентируется Указом Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», Постановлением Правительства России от 08.04.2004 № 198 «Вопросы Федеральной службы финансово-бюджетного надзора», Постановлением Правительства РФ от 15.06.2004 № 278 «Об утверждении положения о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора».

Росфиннадзор осуществляет следующие функции:

- осуществляет функцию по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере;
- осуществляет функцию органа валютного контроля;
- проведение ревизий и проверок правомерности и эффективности использования средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов и материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности на территории РФ и за рубежом, а также осуществление таких ревизий и проверок по мотивированному обращению руководителей правоохранительных органов федерального уровня и субъектов РФ;
- проведение мероприятий по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений законодательства РФ в финансово-бюджетной сфере;
- осуществление надзора за исполнением законодательства РФ о финансово-бюджетном контроле и надзоре органами финансового контроля федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления;
- осуществление в пределах своей компетенции контроля за соответствием проводимых в РФ резидентами и нерезидентами (кроме кредитных организаций и валютных бирж) валютных операций законодательству РФ, условиям лицензий и разрешений, а также за соблюдением ими требований актов органов валютного регулирования и валютного контроля;

– организация, формирование и ведение единой информационной системы контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере.

В целях реализации полномочий в установленной сфере деятельности Росфиннадзор имеет право:

- проводить в организациях любых форм собственности, получивших от проверяемой организации денежные средства, материальные ценности и документы, сличение записей, документов и данных с соответствующими записями, документами и данными проверяемой организации (встречная проверка);
- направлять в проверенные организации, их вышестоящие органы обязательные для рассмотрения представления или обязательные к исполнению предписания по устранению выявленных нарушений;
- осуществлять контроль за своевременностью и полнотой устранения проверяемыми организациями и (или) их вышестоящими органами нарушений законодательства в финансово-бюджетной сфере, в том числе путем добровольного возмещения средств;
- заказывать проведение необходимых испытаний, экспертиз, анализов и оценок, а также научных исследований по вопросам осуществления надзора в установленной сфере деятельности;
- осуществлять контроль за деятельностью территориальных органов Службы и подведомственных организаций и др.

Органы федерального казначейства (Федеральной службы) осуществляют финансовый контроль в процессе организации исполнения бюджетов и управления счетами бюджетов и бюджетными средствами. Такой порядок распространяется на бюджеты всех уровней (ст. 215, 267 БК РФ). Они вправе применять санкции и другие меры принудительного воздействия в случаях установления нарушений финансовой дисциплины.

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора предназначена для осуществления функций по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, а также функций органа валютного контроля. Она полномочна осуществлять контроль и надзор: за использованием средств федерального бюджета, государственных внебюджетных фондов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности; за исполнением за-

конодательства РФ о финансово-бюджетном контроле и надзоре органами исполнительной власти всех уровней; за соблюдением валютного законодательства РФ и др.

Комитет РФ по финансовому мониторингу, преобразованный в Федеральную службу по финансовому мониторингу, был создан на основании Указа Президента РФ от 1 ноября 2001 г., что обуславливалось ростом правонарушений в сфере финансов и денежного обращения, в особенности использованием официально действующих организаций (банков, страховых компаний, ломбардов и др.) для легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем. Федеральным законом от 7 августа 2001 г. «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» предусматривалось создание правового механизма и специально уполномоченного государственного органа, призванного противодействовать этим явлениям, негативно влияющим на экономику страны, на реализацию прав и законных интересов граждан, общества и государства. Таким органом и является Федеральная служба по финансовому мониторингу.

К основным задачам названного уполномоченного органа отнесены: сбор, обработка и анализ информации об операциях с денежными средствами или иным имуществом, подлежащих контролю в соответствии с законодательством РФ; создание единой информационной системы и ведение федеральной базы данных в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем; направление соответствующей информации в правоохранительные органы и др.

Финансовый контроль, осуществляемый государственными органами и органами местного самоуправления, дополняется общественным финансовым контролем, основанным на положениях Конституции РФ, устанавливающих права граждан, в том числе — право на участие в управлении делами государства (ст. 32), обязанности органов государственной власти и органов местного самоуправления обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы (ст. 24).

Налоговые органы действуют как система специализированных органов финансового контроля, деятельность которых направлена на обеспечение единой системы контроля за соблюдением российского налогового законодательства, правильности

исчисления, полноты и своевременности внесения налогов в бюджет, а также в установленных случаях — во внебюджетные фонды. Кроме того, они осуществляют валютный контроль в рамках своей компетенции.

Налоговые органы наделены широким кругом контрольных полномочий и прав по применению мер принудительного воздействия к нарушителям налогового законодательства. НК РФ (гл. 15) закрепил эти полномочия и санкции, уточнив и конкретизировав их содержание, а также порядок применения.

Помимо надведомственного (внешнего) контроля проводится ведомственный (внутриведомственный) финансовый контроль, т. е. контроль министерств, ведомств, других органов исполнительной власти за деятельностью входящих в их систему предприятий, организаций, учреждений. Указом Президента РФ от 25 июля 1996 г. «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации» обращено особое внимание контрольно-ревизионных подразделений органов исполнительной власти, как и других органов государственного финансового контроля, на проверку поступления и расходования государственных бюджетных и внебюджетных средств.

В рамках ведомственного контроля проводится внутрихозяйственный (внутренний) финансовый контроль, т. е. контроль, осуществляемый на конкретных предприятиях, в организациях и учреждениях их руководителями и функциональными структурными подразделениями (бухгалтерией, финансовым отделом, отделами планирования и нормирования заработной платы и др.). Контрольные функции в данном случае — необходимое условие процесса повседневной финансово-хозяйственной деятельности. Важную роль и наиболее широкие функции внутрихозяйственного финансового контроля выполняет бухгалтерская служба предприятий, организаций, учреждений, ведущая бухгалтерский учет.

Рязанский институт экономики —  
филиал Санкт-Петербургской академии  
управления и экономики  
Правительство Рязанской области  
Счетная палата Рязанской области  
Санкт-Петербургская академия управления и экономики

## **Финансовый контроль в системе государственного и муниципального управления**

Материалы всероссийской научно-практической конференции

Редакционная коллегия:  
*В. В. Мясников, Ю. Б. Кострова, И. В. Ларкина*

Ответственный за выпуск  
*А. В. Блажко*

Подписано в печать 14.02.2011 г.  
Формат 60×90<sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Уч.-изд. л. 8,54. Усл. печ. л. 15,94.  
Гарнитура PetersburgС. Бумага офсетная. Заказ № 603.  
Тираж 500 экз.

Издание подготовлено Рязанским институтом экономики — филиалом  
Санкт-Петербургской академии управления и экономики  
390023, г. Рязань, ул. Электrozаводская, д. 52

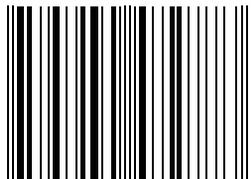
Отпечатано с готового оригинал-макета  
в типографии «Инжиниринг сервис»  
191186 г. Санкт-Петербург, ул. Циолковского, д. 13, лит. Д



Всероссийская научно-практическая конференция, посвященная вопросам финансового контроля в системе государственного и муниципального управления, была проведена в Рязанском институте экономики 20 января 2011 г.

В докладах участников рассматривались актуальные вопросы поиска путей совершенствования финансового контроля в стране, ориентации государственной и региональной управленческой деятельности на создание условий для модернизации хозяйства, повышения его производительности, решения социальных проблем, совершенствования законодательной базы, бюджетной и налоговой политики и, как следствие, форм и методов государственного и финансового контроля.

ISBN 594047277-X



9 785940 472773