**Содержание**

Введение

1. Организация финансового контроля в Российской Федерации

1.1 Сущность финансового контроля, виды и методы

1.2 Система государственного финансового контроля ее институты

1.3 Бюджетный контроль как вид государственного финансового контроля

2. Практика осуществления финансового контроля РФ

2.1 Организация финансового контроля за соблюдением налогового и бюджетного законодательства, оценка его эффективности

2.2 Контроль целевого и эффективного использования средств федерального бюджета

2.3 Практика проверок целевого и эффективного использования средств бюджета Тюменской области, выделенных на реализацию областных целевых программ

3. Пути совершенствования системы государственного финансового контроля

3.1 Проблемы осуществления государственного финансового контроля РФ

3.2 Пути совершенствования государственного финансового контроля РФ

Заключение

Список используемой литературы

**Введение**

Наша страна сейчас находится в состоянии, которое принято называть постпереходным. Мы постепенно движемся от квазифедеративного типа к федеративному, тоталитарного 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 значения.

Актуальность рассматриваемой темы обусловлена значением государственного финансового контроля в повышении качества государственного управления, обеспечении подотчетности властных структур обществу и его дальнейшей демократизации, в управлении финансовой безопасности страны.

Для современной России, таким образом, в высшей степени важным условием построения сильного и благополучного государства, защиты интересов его граждан становится организация надежного контроля за исполнением бюджетов и надлежащим использованием государственного и муниципального имущества. Однако требования и задачи, предъявляемые в настоящее время к контрольным органам, могут быть выполнены лишь в том случае, если при их организации будет учтен не только зарубежный опыт, но и отечественный, особенно если будет использовано накопленное бесценное теоретическое наследие, что в общественном сознании закреплено как уроки прошлого.

Анализ истории развития Российского государства, управления его финансовыми ресурсами, системы государственного контроля над публичными финансами указывает на необходимость воссоздания в современной России целостного предоставления о государственном счетоводстве, т.е. системы взглядов о государственном финансовом контроле, которое может стать составной частью финансового права и теории управления.

Целью данной работы является рассмотрение теоретических основ финансового контроля, его видов, основных методов, а так же показать каким образом осуществляется контроль со стороны властных структур Российской Федерации и разработка комплекса мер направленных на его совершенствование.

К основным задачам дипломной работы относятся исследование теоретико-методических основ государственного финансового контроля, его видов и методов реализации, контроль за целевым и эффективным использование государственных средств, а также оценка эффективности государственного финансового контроля и пути его совершенствования.

**1. Организация финансового контроля в Российской Федерации**

* 1. **Сущность финансового контроля, виды и методы**

Контроль за состоянием экономики, развитием социально-экономических процессов в обществе является важной сферой деятельности по управлению народным хозяйством. Одним из звеньев системы контроля выступает финансовый контроль. Его значение заключается в содействии успешной реализации финансовой политики государства, обеспечении формирования и эффективного использования финансовых ресурсов во всех сферах и звеньях народного хозяйства.

Роль финансового контроля в условиях рыночной экономики многократно возрастает. Финансовый контроль является формой реализации контрольной функции финансов, которая и определяет значение и состояние финансового контроля. Вместе с тем в зависимости от социально-экономического положения государства, расширения прав хозяйствующих субъектов в осуществлении финансовой деятельности, возникновения различных организационно-правовых форм предпринимательства содержание финансового контроля существенно обогащается.

Финансовый контроль – это совокупность действий и операций по проверке финансовых и связанных с ними вопросов деятельности субъектов хозяйствования и управления (государства, предприятий, учреждений, организаций) с применением специфических форм и методов его организации. Он осуществляется законодательными исполнительными органами власти всех уровней, а также специально созданными учреждениями и включает: контроль за соблюдением финансово – хозяйственного законодательства в процессе формирования и использования фондов денежных средств, оценку и целесообразности произведенных расходов.

Финансовый контроль в отличие от других видов контроля (экологического, санитарного, административного и других видов контроля) связан с использованием стоимостных категорий. Предметом проверок выступают такие финансовые (стоимостные) показатели, как прибыль, доходы, рентабельность, себестоимость, издержки обращения, налог на добавленную стоимость, отчисления на различные цели и в фонды. Эти показатели носят синтетический характер, поэтому контроль за их выполнением, динамикой, тенденциями охватывает все стороны производственной, хозяйственной и коммерческой деятельности предприятий, а также механизм финансово-кредитных взаимосвязей. Объектом финансового контроля являются денежные, распределительные процессы при формировании и использовании финансовых ресурсов, в том числе в форме фондов денежных средств на всех уровнях народного хозяйства.

Конкретные формы и методы организации финансового контроля – это практическое воплощение объективно присущего финансам, как экономической категории свойства контроля. Поскольку финансовая система государства охватывает все виды денежных фондов (как на федеральном и региональном уровне, так и на уровне отдельно хозяйствующих субъектов), финансовый контроль является много уровневым и разносторонним.

Финансовый контроль призван обеспечивать как интересы и права государства и его учреждений, так и всех других экономических субъектов; финансовые нарушения влекут санкции и штрафы.

Государственный финансовый контроль предназначен для реализации финансовой политики государства, создания условий для финансовой стабилизации. Это, прежде всего разработка, утверждение и исполнение бюджетов вех уровней и внебюджетных фондов, а также контроля за финансовой деятельностью государственных предприятий и учреждений, государственных банков и финансовых корпораций.

Финансовый контроль со стороны государства негосударственной сферы экономики затрагивает лишь сферу выполнения денежных обязательств перед государством, включая налоги и другие обязательные платежи, соблюдение законности и целесообразности при расходовании выделенных им бюджетных субсидий и кредитов, а также установленных правительством правил организации денежных расчетов, ведения учета и отчетности.

Финансовый контроль за деятельностью предприятий включает также контроль со стороны кредитных учреждений, акционеров и внутренний контроль: проверку эффективности и целесообразности использования денежных ресурсов – собственных, заемных и привлеченных; анализ и сопоставление фактических результатов с прогнозируемыми; финансовую оценку результатов инвестиционных проектов; правильность и достоверность финансовой отчетности; контроль за финансовым состоянием и ликвидностью.

Финансовый менеджер в крупной финансовой структуре контролирует весь процесс инвестирования капитала. Это так называемый, постаудит, который включает сравнение фактических финансовых результатов на каждой стадии производственно-инвестиционной деятельности с прогнозируемыми в финансовом разделе бизнес-плана; анализ и устранение причин их несоответствия; поиск путей снижения издержек и улучшения методов финансового прогнозирования. Следовательно, финансовый контроль – важный элемент системы управления финансами.

Разгосударствление банковской системы и появление коммерческих банков и других кредитных организаций вызвали к жизни методы финансового контроля, как со стороны коммерческих банков за финансовым состоянием предприятий-клиентов, так и за деятельностью самих коммерческих банков со стороны Центрального банка Российской Федерации со стороны законодательных органов.

Рассмотрим методы финансового контроля применяемые в РФ.

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.

Проверки производятся по отдельным вопросам финансово-хозяйственной деятельности на основе отчётных, 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.

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.

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 влечёт 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.

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.

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.

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

Виды финансового контроля классифицируются по ряду признаков: по формам осуществления, уровням управления, субъектам контроля, объектам контроля и информационной базе контроля.

По формам осуществления финансового контроля различают следующие контрольные проверки: превентивные, текущие, тематические, ревизии, комплексные ревизии.

Превентивные (предупредительные) контрольные проверки организуются на стадии предварительного контроля производственной и финансово-хозяйственной деятельности отрасли, объединений и предприятий. Проверяются обоснованность финансовых планов, размер взносов в государственный бюджет налогов и других платежей согласно утвержденным нормативам. Если органы государственного контроля осуществляют превентивные проверки периодически, то внутрихозяйственный контроль выполняет их систематически и непрерывно. Санкционируя выполнение хозяйственной операции, руководитель предприятия или лица, им уполномоченные, подвергают ее превентивной проверке в части хозяйственной целесообразности, нормативной правовой и плановой обоснованности, хозяйственной и материальной ответственности лиц, которым поручается ее

Превентивному контролю хозяйственной деятельности, осуществляемому главным бухгалтером, придается исключительно важное значение. Положением о главном бухгалтере предусмотрено, что документы, служащие основанием для приемки и выдачи денежных средств и товарно-материальных ценностей, а также кредитные и расчетные обязательства подписываются руководителем объединения, предприятия и главным бухгалтером или лицами, ими на то уполномоченными. Без подписи главного бухгалтера указанные документы считаются недействительными и не принимаются к исполнению материально ответственными лицами, а также учреждениями банка.

Текущие контрольные проверки – форма текущего контроля конкретных операций хозяйственной деятельности организаций и предприятий. Проводятся текущие проверки всеми контролирующими органами по вопросам, входящим в их компетенцию. Так, учреждения банков при проведении текущего обследования контролируют использование кассовой наличности денег, своевременность и полноту сдачи выручки и т.п. По финансированию капитальных вложений при текущем обследовании контролируется организация строительства, обеспеченность проектной документацией строящихся объектов. Счетной палатой, Минфином России и его органами на местах проводятся текущие проверки использования средств федерального бюджета. Статистические органы на местах организуют текущие проверки применения типовой документации в учете хозяйственной деятельности объединений, предприятий, выявляют излишнюю отчетность, которая не утверждена в установленном порядке, а предоставляется по запросу органов управления. При внутриведомственном контроле путем текущего обследования проверяется выполнение указаний собственника, предприятиями по вопросам их деятельности. При внутрихозяйственном контроле посредством текущих проверок осуществляется оперативный контроль за совершением хозяйственных операций, в частности, проверяются условия хранения товарно-материальных ценностей.

Следовательно, текущие контрольные проверки являются способом оперативного контроля конкретных операций хозяйственной деятельности, не требующим применения сложных методик.

Тематические контрольные проверки – форма текущего финансового контроля однородных хозяйственных операций, выполняемых объединениями, предприятиями, например, использования материальных, трудовых и финансовых ресурсов, обеспечения сохранности государственной собственности. Тематические проверки имеют сходство с текущими проверками, но они проводятся по более широкому кругу показателей конкретной темы с применением методов экономического анализа, вычислительной техники и привлечением специалистов различного профиля. Если в процессе текущего обследования применяются в основном методы фактического контроля, то при тематических проверках используются планово-нормативная и договорная информация, данные бухгалтерского учета, хронометражные наблюдения, проводятся выборочные инвентаризации ценностей.

По уровням управления контрольные мероприятия можно разделить на общегосударственные, когда осуществляется проверка ряда министерств и ведомств; отраслевые – проверка той или иной отрасли и выборочно отдельных ее предприятий и организаций; региональные – когда проверяется регион и его отдельные предприятия; объектные – когда проверяется отдельное предприятие, банк, АО и т.п.

По субъектам контроля он (контроль) делится на две категории: внутренний контроль, когда проверка осуществляется ведомственным органом контроля, например, проверка предприятия АПК контрольным органом Минсельхозпрода России; внешний контроль осуществляется внешним контрольным органом, например, Счетной палатой Российской Федерации, счетной палатой региона, Главным контрольным управлением Президента Российской Федерации, налоговой службой и т.д.

Классификация по объектам контроля отражает собственно специфику этих объектов: контроль органов государственного управления; контроль банков; контроль предприятий сферы материального производства; контроль организаций сферы нематериального производства; контроль международной деятельности; контроль вооруженных сил и т.д.

По информационному обеспечению различают документальный и фактический контроль.

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.

Поскольку 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.

* 1. **Система государственного финансового контроля ее институты**

Деятельность Счетной палаты Российской Федерации Счетная палата Российской Федерации является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным Собранием Российской Федерации и подотчетным ему. Контрольно-ревизионная деятельность Счетной палаты Российской Федерации реализуется в следующих сферах контроля:

контроль за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета по объемам, структуре и целевому назначению, оценка обоснованности проектов федерального бюджета;

контроль за своевременным исполнением доходных и расходных статей бюджетов государственных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению, оценка обоснованности проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов;

определение эффективности и целесообразности использования государственной собственности, контроль за поступлением в федеральный бюджет средств от распоряжения и управления государственной собственностью;

контроль за состоянием государственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации и за использованием кредитных ресурсов;

контроль за банковской системой в части обслуживания федерального бюджета и государственного долга Российской Федерации.

Система контроля за исполнением бюджета предполагает непрерывный трехлетний цикл контроля за исполнением бюджета каждого финансового года, состоящий из нескольких последовательных стадий: предварительного контроля проекта бюджета будущего года, оперативного контроля непосредственно в ходе исполнения бюджета года текущего и документальной ревизии уже исполненного бюджета. Применительно к 2001 г. это реализовалось так, что Счетная палата готовила заключение на проект федерального бюджета-2009, оперативно контролировала исполнение бюджета-2008 и осуществляла комплексную документальную ревизию исполнения бюджета-2007. Таким образом, в течение каждого календарного года Палата одновременно работает с бюджетами трех лет, а бюджет каждого финансового года находится в одной из фаз трехлетнего контрольного цикла.

Предварительный контроль, осуществляемый Счетной палатой, представляет собой комплекс экспертно-аналитических и контрольных мероприятий, связанных с оценкой и анализом важнейших макроэкономических и бюджетно-образующих показателей, доходных и расходных статей федерального бюджета; обобщающим результатом здесь является заключение Счетной палаты на представляемый Правительством РФ проект федерального бюджета. Палата постоянно отслеживает исполнение основных доходных и расходных статей бюджета в разрезе как функциональной, так и ведомственной структуры. В ходе анализа проекта бюджета его параметры сопоставляются с имеющейся по каждому из направлений деятельности Счетной палаты информацией об экономическом положении страны в целом, отдельных регионов и отраслей. Учитывается фактическое состояние прежде всего финансирования субъектов ведомственной структуры, разделов и подразделов функциональной классификации расходов, доходной части бюджета, внешних и внутренних заимствований, межбюджетных отношений. Такое сопоставление позволяет подготовить заключение на проект федерального бюджета, дать оценку обоснованности и достоверности его основных параметров. В ходе работы над заключением и в дальнейшем – в ходе обсуждения проекта федерального бюджета в Государственной Думе – Счетная палата вносит предложения по корректировке тех бюджетных показателей, которые явно не соответствуют социально-экономическим реальностям.

После законодательного утверждения федерального бюджета последний переходит в режим оперативного контроля за его исполнением со стороны Счетной палаты. Такой контроль осуществляется путем анализа полученной, обработанной и обобщенной информации о ходе исполнения бюджета, поступающей из различных источников. Информационным фундаментом оперативного контроля за исполнением федерального бюджета служат, во-первых, база данных Счетной палаты, сформированная посредством ввода и обработки первичных платежных документов (явившихся основанием для проведения операций со средствами федерального бюджета), переданных Минфином и Банком России, а также ввода и обработки данных отчетности последних и других участников бюджетного процесса. Во-вторых, – иная существующая обязательная финансовая отчетность, предоставляемая рядом министерств и ведомств (Минфином, и Мингосимуществом России, РФФИ, Минэкономики и другими государственными органами), Банком России и кредитными организациями, уполномоченными осуществлять операции со средствами федерального бюджета. В-третьих, – специальные формы обязательной для участников бюджетного процесса финансовой отчетности, право разрабатывать и вводить которые Счетная палата имеет на основании статьи 14 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации».

В-четвертых, – результаты оперативного контроля за исполнением федерального бюджета, осуществляемого по конкретным направлениям деятельности Палаты – в разрезе видов доходов, разделов, подразделов, целевых статей, видов расходов функциональной классификации бюджетов Российской Федерации, ведомственной структуры расходов федерального бюджета, а также источников финансирования дефицита федерального бюджета.

В-пятых, – относящиеся к контролируемому периоду итоги контрольных мероприятий, осуществляемых Счетной палатой по поручениям палат Федерального Собрания и по своей инициативе.

В-шестых, – результаты выборочных экспресс – проверок по ограниченному кругу вопросов и объектов с целью уточнения оперативных данных. Обработка массива информации, поступающей из этих различных источников, позволяет повысить достоверность результатов оперативного контроля Счетной палатой исполнения федерального бюджета.

Рис. 1.2.1. Динамика представлений Счетной палаты в Генеральную прокуратуру



Информация о ходе исполнения федерального бюджета обрабатывается постоянно, а итоговые данные подводятся ежемесячно. На их основе ежеквартально нарастающим итогом составляется оперативный отчет об исполнении федерального бюджета текущего года за три, шесть, девять и двенадцать месяцев. Отчет утверждается Коллегией Счетной палаты и в соответствии со статьей 14 Закона «О Счетной палате Российской Федерации» направляется палатам Федерального Собрания по форме, согласованной Советом Федерации и утвержденной Государственной Думой.

После завершения финансового года Счетная палата начинает подготовку к упомянутой третьей, заключительной, фазе – комплексной документальной ревизии уже исполненного бюджета, которая осуществляется на основании норм и положений статей 2, 9 и 11 Закона о Счетной палате РФ. Цель ревизии – на строго документальной основе установить фактическое исполнение закона о федеральном бюджете В этой связи определяются объем и структура поступивших доходов и заимствований (по всем источникам), а также осуществленных расходов федерального бюджета (по разделам и подразделам функциональной классификации, по ведомственной структуре расходов, на финансирование программной части федерального бюджета); источники финансирования дефицита федерального бюджета Проверяются законность, целевое назначение и эффективность финансирования и использования средств федерального бюджета и операций с ними в ходе его исполнения; состояние организации, учета и отчетности исполнения федерального бюджета.

Информационной основой контрольных мероприятий, осуществляемых в ходе ревизии исполнения федерального бюджета, являются, во-первых, федеральные законы и иные нормативные и правовые акты, регулирующие бюджетные отношения. Во-вторых, – база данных Счетной палаты, сформированная посредством обработки всех ставших основанием для операций со средствами федерального бюджета первичных платежных документов, полученных из Минфина и Банка России, а также от иных участников бюджетного процесса, база данных отчетности, исходя из которых составляется отчет Минфина России об исполнении федерального бюджета. В-третьих, – первичные платежные документы, банковские выписки по проведенным операциям, данные бухгалтерского учета, отчеты (оперативные, ежемесячные и годовые) министерств, ведомств и организаций, участвующих в исполнении федерального бюджета.

Количественные данные о рассмотрении и выполнении в 2009 году представлений, направленных Счетной палатой Российской Федерации по результатам контрольных мероприятий

Таблица 1.1.1

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Кому направлены  представления | Количество представлений | | | | | | |
| Направлено | В стадии рассмотрения (срок исполнения не истек) | Не рассмотрено (ответ не получен, срок исполнения истек) | Рассмотрено (получен ответ) | Выполнено | Выполнено в неполном объеме | Не выполнено |
| **Всего:** | **451** | **38** | **35** | **378** | **261** | **114** | **3** |
| Правительство Российской Федерации | 59 | 3 | 7 | 49 | 32 | 17 | - |
| Минфин России | 49 | 6 | 5 | 38 | 27 | 11 | - |
| Минэкономразвития России | 5 | 2 | 1 | 2 | 2 | - | - |
| МНС России | 19 | 2 | 2 | 15 | 11 | 4 | - |
| Минимущество России | 8 | 1 | - | 7 | 5 | 2 | - |
| Правоохранительные органы: Генпрокуратура России, МВД России | 13 | 1 | - | 12 | 2 | 10 | - |
| Прочие федеральные органы исполнительной власти | 132 | 16 | 5 | 111 | 73 | 38 | - |

Итоги ревизии служат основным материалом для подготовки Счетной палатой заключения на проект представляемого Правительством РФ в Государственную Думу закона об исполнении федерального бюджета за соответствующий год. Анализ и сопоставление информации, полученной в течение трех лет разными методами и на основе сочетания разных форм контроля, позволяют дать максимально достоверное заключение на отчет.

Правительства РФ об исполнении федерального бюджета. Это заключение и является итоговым документом всей деятельности Счетной палаты в рамках единого трехлетнего контрольного цикла.

Важнейшее направление работы Палаты связано с контрольными мероприятиями, проводимыми по поручениям палат Федерального Собрания и обращениям членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. Такие поручения и обращения, согласно Закону «О Счетной палате Российской Федерации», являются для нее обязательными.

Тематика поручений палат Федерального Собрания может охватывать вопросы исполнения тех или иных статей бюджетов за ряд лет, касаться деятельности различных получателей бюджетных средств (в том числе и не являющихся субъектами ведомственной структуры) и даже любых юридических лиц, так или иначе связанных с федеральным бюджетом (например, пользующихся налоговыми льготами, участвующих в схемах бюджетных взаимозачетов, имеющих отношение к использованию федеральной собственности), затрагивать финансовые проблемы отдельных регионов Российской Федерации. Эти поручения не вполне вписываются в единую систему контроля с методологической и организационной точек зрения. Их реализация, как правило, требует специально разработанных программ и методик. Да и поручения палат Федерального Собрания даются исходя из разных соображений, далеко не всегда напрямую сопряженных с вопросами исполнения бюджета. Адаптация итогов контрольных мероприятий по поручениям Федерального Собрания к задачам единой системы контроля за исполнением федерального бюджета требует специальной дополнительной обработки этих итогов.

В структуре Счетной палаты функционирует специальная аудиторская служба, осуществляющая контроль за доходами от управления и распоряжения государственной собственностью, за эффективностью и целесообразностью ее использования. Объектами контроля за использованием федеральной собственности являются прежде всего государственные предприятия и учреждения, хозяйственные общества и товарищества с долей участия Российской Федерации, федеральная недвижимость и зарубежная собственность. В отношении госпредприятий и учреждений речь идет о контроле за: 1) наделением и использованием имущества, в том числе за учредительной деятельностью; 2) эффективностью и целесообразностью распоряжения недвижимым имуществом; 3) распределением прибыли и перечислением части доходов государственных предприятий в федеральный бюджет. Проводится также экспертиза уставных документов и контрактов с руководителями предприятий, в том числе в аспектах их ответственности за результаты работы и соблюдения порядка принятия решений относительно госимущества.

Эффективность и целесообразность деятельности госпредприятий оцениваются исходя из интересов государства (стратегических, финансово – экономических, инвестиционных, социальных и др.) применительно к каждому предприятию. Налаживанию действенного контроля препятствует отсутствие полного реестра государственных унитарных предприятий, который должен, в частности, содержать информацию об их активах и основных результатах финансово-хозяйственной деятельности.

Применяемые методы контроля за эффективностью управления пакетами акций, долями (паями) Российской Федерации в уставных капиталах хозяйственных обществ и товариществ зависят от степени участия государства (с этой точки зрения выделяются хозяйственные общества и товарищества с долями участия государства более 50%, в 25–50% и менее 25%, а также с использованием специального права «Золотая акция»). Здесь прежде всего проводится экспертиза учредительных и уставных документов и анализируется ведение реестра акционеров. Контролю подлежат: а) работа представителей государства в органах управления рассматриваемых предприятий; б) эффективность и целесообразность учредительной деятельности и кредитной политики последних; в) изменения их уставов и уставных капиталов; г) реализация задач государства в работе хозяйственных обществ и товариществ.

Особое внимание уделяется контролю за распределением прибыли, в том числе за начислением дивидендов на госпакет акций и капитализацией части прибыли обществ. А главные государственные приоритеты, принимаемые во внимание при определении эффективности управления пакетами акций, равно как и в установлении самой необходимости их закрепления в федеральной собственности, таковы: а) выполнение хозяйственными обществами и товариществами функций поддержания национальной безопасности и обороноспособности; б) осуществление социальных программ; в) регулирование естественных монополий; г) реструктурирование предприятий и создание вертикально интегрированных структур; д) привлечение инвестиций и улучшение финансово-экономических показателей.

Контроль за распоряжением федеральной собственностью в первую очередь включает проведение проверок целесообразности и законности принятия решений об отчуждении государственного имущества, соблюдения органами приватизации предусмотренных законодательством процедур подготовки и осуществления продаж федеральной собственности, в том числе развертывания предпродажной подготовки (включающей аудит, определение начальной цены продажи независимым оценщиком и т.п.). В более нюансированном плане госконтроль за распоряжением федеральной собственностью касается:

1) целесообразности выбора объектов приватизации и ее конкретных параметров (таких, как величина отчуждаемых пакетов акций, способ приватизации и ее сроки, начальная цена приватизируемого имущества и др.);

2) характеристики участников аукционов и конкурсов по продаже государственной собственности, а также соответствующих финансовых консультантов и оценщиков;

3) степени легитимности и достоверности источников средств, направляемых на оплату приватизируемого имущества.

**1.3 Бюджетный контроль, как один из главных видов государственного финансового контроля**

Бюджетный контроль – составная часть финансово-экономического контроля, и рассматривается как совокупность мероприятий, проводимых государством по проверке законности, целесообразности и эффективности действий в образовании, распределении и использовании денежных фондов.

Задачи бюджетного контроля:

1. обеспечения правильности составления и исполнения бюджета;
2. соблюдение налоговой и бюджетной дисциплины и законодательства;
3. проверка эффективности и целевого использования бюджетных средств;
4. выявление резервов роста доходной базы бюджетов;
5. контроль за механизмом межбюджетных отношений
6. проверка обращения бюджетных средств в банках и других кредитных учреждениях;
7. пресечение незаконных решений по предоставлению налоговых льгот;
8. выявление расточительства;
9. другие задачи.

Объектом бюджетного контроля – денежные отношения, возникающие между государством и юридическими и физическими лицами по поводу мобилизации и перераспределения национального дохода в территориальном, социальном и отраслевом размерах.

Система бюджетного контроля в целом состоит из следующих элементов:

1. субъект контроля (кто контролирует);
2. объект контроля (кого контролирует);
3. предмет контроля (что контролирует);
4. принцип контроля;
5. метод (методика) контроля;
6. техника и технология контроля;
7. процесс контроля;
8. сбор и обработка исходных данных для проведения контроля;
9. результат контроля.

Субъектами контроля, т.е., проверяющими органами могут выступать различные органы, службы и др. (табл. 1.3.1)

Таблица 1.3.1. Субъекты контроля

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| №  п\п | Субъекты контроля | Проверяющие органы |
| 1 | Государственный бюджетный контроль | Органы государственной власти (Президент РФ и главное контрольное управление при Президенте, Правительство Российской Федерации, Федеральное собрание и Счетная  Палата, Министерство финансов Российской Федерации в лице контрольно-ревизионного управления, Федеральное Казначейство РФ,  Государственная Налоговая служба РФ. |
| 2  Ведомственный контроль | | Проводится контрольно – ревизионным управлением. При этом проверяется расходование бюджетных средств, выделенных  по ведомственному признаку. |
| 3 | Общественный контроль | Осуществляется неправильными организациями и учреждениями. Объект контроля зависит от непосредственных задач. |
| 4 | Независимый контроль | Проводится аудиторскими службами и фирмами |
| 5 | Внутрихозяйственный контроль | Осуществляется финансово-экономическими службами предприятий. Объектом контроля выступает финансовая деятельность субъектов  хозяйствования |
| 6 | Правовой контроль | Проводится правоохранительными органами |
| 7 | Гражданский контроль | Осуществляется налогоплательщиками при составлении подаче налоговых деклараций, а также при получении средств из бюджета. |

По времени проведения выделяют:

А) предварительный контроль;

Б) текущий контроль;

В) последующий контроль.

По методам бюджетного контролю выделяют:

1. документальную проверку
2. камеральную проверку
3. обследование
4. анализ исполнения доходной и расходной части;

Проверка исполнения федерального бюджета по расходам. Целью проверки является: контроль за состоянием работы органов Федерального казначейства по исполнению расходной части федерального бюджета, своевременностью проведения операций по лицевым счетам расчетов обособленных подразделений бюджетных учреждений.

Проверка исполнения доходов федерального бюджета. Целью проверки является: контроль за состоянием работы органов Федерального казначейства в части: обеспечения исполнения доходной части федерального бюджета, правильности и полноты распределения доходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации и достоверности отчетных данных по исполнению федерального бюджета по доходам.

Проверка организации и состояния контрольной работы. Целью проверки является: проверить в органе федерального казначейства организацию и состояние работы по осуществлению контроля за целевым использованием средств федерального бюджета получателями бюджетных средств, за своевременным и полным возвратом целевых заемных средств в доход федерального бюджета, эффективность проведенных контрольных мероприятий.

Проверка исполнения смет расходов на содержание органов федерального казначейства. Цель проверки – контроля за соблюдением органов федерального казначейства обоснованного, эффективного и целевого использования средств федерального бюджета, выданных на обеспечение деятельности органов федерального казначейства.

Контролируется:

* соблюдение бюджетного законодательства Российской Федерации, действующих нормативных актов и инструкций по ведению бухгалтерского учета и составлению отчетности;
* расчетные операции;
* правильность отражения в бухгалтерском учете операций с денежной наличностью;
* средства, находящиеся в расчетах;
* расчет с рабочими по заработной плате;
* учет основных средств и других материальных ценностей;

– учет средств федерального бюджета, кассовые и фактические расходы;

* периодическая и годовая бухгалтерская отчетность об исполнении смет расходов на содержание органов федерального казначейства.

Также проводится проверка организации работы с кадрами, информационно-техническое обеспечение деятельности Управление Федерального казначейства и проверка обеспечения безопасности информации.

В ходе осуществления текущего контроля при обслуживании бюджетополучателей через лицевые счета, открытые им в органах федерального казначейства по субъекту Российской Федерации, установлены нарушения порядка использования средств федерального бюджета о стороны получателей этих средств.

При осуществлении органами федерального казначейства по Тюменской области последующего контроля выявлены следующие основные виды нецелевого использования средств федерального бюджета, которые невозможно предупредить на стадии текущего контроля, а именно:

* отсутствие раздельного учета по отражению операций, связанных с движением и использованием средств федерального бюджета и средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности;
* завышение разрядов единой тарифной сетки, неправомерное установление доплат и надбавок, переплата по премиям и материальной помощи;
* переплата подрядным организациям за выполнение работ из-за применения завышенных коэффициентов перерасчета сметной стоимости работ;
* использование средств не по тому коду экономической классификации, по которому были выделены ассигнования, но в пределах утвержденных сметных назначений
* не правильное использование кодов экономической классификации;
* и многое другое.

В целях эффективного управления средствами федерального бюджета и сокращения срока их прохождения до получателей, сорности, обеспечения централизованного учета поступлений в бюджеты всех уровней и получения оперативной информации о ходе исполнения федерального бюджета возникает необходимость оптимизации потоков движения средств федерального бюджета и сосредоточения их на едином казначейском счете. Он предоставляет собой лицевой счет федерального казначейства, на котором аккумулируется денежные средства федерального бюджета и отражаются операции органов государственной власти и управления Российской Федерации в валюте Российской Федерации по исполнению федерального бюджета. Единый казначейский счет открывается в учреждении Банка России.

Функционирование системы федерального казначейства по Тюменской области в условиях использования единого казначейского счета является качественно новой технологией исполнения федерального бюджета, в которой принципиальным является следующее:

* централизация доходов и средств федерального бюджета на едином казначейском счете, открытом Главному управлению федерального Минфина Российской Федерации;
* централизация операций по доходам бюджетов разных уровней бюджетной системы РФ на одном счете, открытом Управлением Федерального казначейства, распределение их между разными уровнями бюджетов и проведение расходов федерального бюджета на уровне Управления федерального казначейства;
* ежедневное отражение в Главной книге казначейства операций по доходам и расходам федерального бюджета, произведенных на уровне Управления федерального казначейства

Налогоплательщики перечисляют все налоги и сборы, как подлежащие перечислению в федеральный бюджет напрямую, так и регулирующие налоги, на счет по учету налогов и сборов, открытый Управлением Федерального казначейства в учреждении Банка России. Расходы федерального бюджета также финансируются с этого счета.

Ежедневно, Управление Федерального казначейства по Тюменской области распределяет доходы, поступившие на лицевой счет по учету доходов по разным уровням соответствующих бюджетов, и перечисляет их на лицевые счета по учету средств бюджета субъекта Федерации, местных бюджетов, на лицевые счета государственных внебюджетных фондов, а в части федерального бюджета – на единый казначейский счет, открытый Государственным Управлением Федерального казначейства, а также осуществляет возврат налогоплательщикам излишне уплаченных или излишне взысканных налогов и сборов в пределах остатка на лицевом счете. Учет всех налогов и сборов, поступающих во все уровни бюджетов, осуществляется органом федерального казначейства, что позволяет органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местным органам власти и налоговым органам иметь оперативную общую информацию о поступивших на территории субъектов Российской Федерации налогов и сборов.

Перечисление средств на проведение расходов федерального бюджета осуществляется Государственным Управлением Федерального казначейства, в пределах остатка средств на едином казначейском счете на основе заявок управлений федерального казначейства на объем средств, необходимых для проведения расходов федерального бюджета.

Операции по расходам федерального бюджета на территории Тюмени осуществляется через счета Управления Федерального казначейства, по Тюменской области. Государственное Управление Федерального казначейства, переводит средства федерального бюджета с единых казначейских счетов в течении операционного дня, которые зачисляются на счета следующего операционного дня учреждения Банка России.

Финансирование бюджетных учреждений проводится распорядителями бюджетных средств через органы федерального казначейства и отражается на лицевых счетах получателей бюджетных средств, открытых в органах федерального казначейства.

При этом бюджетные учреждения не должны иметь отдельных счетов для учета средств федерального бюджета ни в учреждениях Банка России, ни в кредитных организациях. Вместе с тем это не ограничивает в рамках предоставленных полномочий самостоятельности министерств, иным федеральных органов исполнительной власти и бюджетных учреждений по вопросам использования выделенных им в соответствии с бюджетной росписью.

Управление Федерального казначейства осуществляет оплату расходов федерального бюджета получателям бюджетных средств в течении операционного дня в пределах имеющихся средств на лицеем счете и весь не использованный остаток в конце операционного дня учреждения Банка России перечисляет на единые казначейские счета.

В данной главе раскрыто определение контроля, его роль в экономике, дана характеристика финансовому контролю, а также указаны методы контроля и органы его исполнения. Рассмотрен бюджетный контроль как основной вид государственного финансового контроля – и функционирование системы его исполнения федеральным казначейством по Тюменской области – как федеральным органом исполнения.

**2. Практика осуществления государственного контроля Российской Федерации**

**2.1 Организация финансового контроля за соблюдением налогового и бюджетного законодательства и оценка его эффективности**

Формы налогового контроля определены в главе 14 первой части Налогового кодекса Российской Федерации. Это проведение налоговых проверок, получение объяснений налогоплательщиков, проверки данных учета и отчетности, осмотр помещений и территорий и некоторые другие формы.

За три последних года в налоговых органах Тюменской области наметилась тенденция усиления эффективности контрольной работы, то выражается в увеличении как начислений по контрольной работе (в2007 г. – 2,0 млрд. р., в 2008 г. – 303 млрд. р., в 2009 г. -4,3 млрд. р.), так и доли доначисленных сумм по контрольной работе в начислениях по налоговым декларациям, заявленным налогоплательщикам (в 2007 г. – 9,9%, в 2008 г. -19,2%, в 2009 г. – 21%).

Проведение налоговых проверок осуществляется налоговыми органами путем проведения выездных и камеральных проверок. Удельный вес начислений по выездным проверкам в общих итогах контрольной работы за 2009 г. составил 47% (2,0 млрд. р.). Доначисления по выездным проверкам возросли в 2008 г. по сравнению с 2007 г. в 2,9 раза, а в 2009 г. по сравнению с 2008 г. – на 8%. Эти результаты получены при неизменном сокращении количества специалистов, занимающихся проведением выездных проверок, ежегодно на 18%. Камеральные проверки также достаточно эффективны, в результате их проведения за 2009 г. дополнительно начислено 2,2 млрд. р. или 53% от всей суммы, доначисленной в процессе контроля.

Что касается взыскания доначисленных сумм, то 2009 г. взыскано 1,1 млрд. р., что больше по сравнению с 2007 г. на 227 тыс. р. При этом взыскаемость осталась прежней - 26%.

Причиной, объясняющей взыскаемость на таком уровне, является то, что в основном все доначисления в крупных размерах обеспечиваются налогоплательщиками запретными решениями арбитражных судов на применение принудительных мер взыскания налоговыми органами, что в конечном итоге позволяет взыскивать только после состоявшихся решений арбитражных судов аппеляционных инстанций. Кроме того, нельзя не отметить, что налогоплательщики активно оспаривают решения налоговых органов.

Очень кратко об итогах первого квартала 2009 г. доначислено по контрольной работ 1,4 млрд. р., что больше чем в первом квартале 2008 г. на 587,6 млн. р., удельный вес доначисленых сумм по контрольной работе в начисленных суммах, заявленных в декларациях налогоплательщиками, составил 29,6%, взыскано 878,9 млн. р.

Уровень охвата выездными проверками налогоплательщиков составил в 2009 г. 4%. При этом практически все выездные проверки, кроме проверок объектов на предмет их ликвидации, были результативными. И это, главным образом, не ошибки технического характера, а достаточно осознанные необоснованные действия по минимизации налогов или уклонение от уплаты налогов. Основная часть налоговых правонарушений выявлена по четырем видам налогов – это налог на добавленную стоимость, на который приходится 54% доначисленых сумм в ходе выездных проверок, налог на прибыль 32%, налог на доходы физических лиц -7%, единый социальный налог - 5%.

Таким образом, исходя из устанавливаемых ежегодно критериев оценки эффективности контрольной работы для территориальных налоговых органов, налоговые органы Тюменской области заняли по итогам 2009 г. второе место в Уральском Федеральном округе. При этом в Тюменской области сложились самые высокие показатели доначисленных сумм на 1 выездную налоговую проверку в округе.

На современном этапе реформирования налоговой системы приоритетное внимание уделяется решению проблем повышения эффективности налогового администрирования, в том числе налогового контроля, как главной его составляющей. В послании Президента Российской Федерации в качестве основных задач совершенствования системы налогового администрирования определены, с одной стороны, создание необременительных условий уплаты налогов для бизнеса, в том числе за счет упорядочения налоговых проверок, с другой стороны, пересечение имеющиеся недоработок в законодательстве о налогах и сборах.

В проекте Федерального Закона Российской Федерации «О внесении изменений в часть 11 Налогового кодекса Российской Федерации, направленных на улучшение администрирования налогов» предлагается, в частности, упорядочить процесс проведения камеральных проверок, совершенствовать выездной налоговый контроль.

В настоящее время через Концепцию реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг., утвержденную постановлением Правительства РВ от 22.05.2004 г. №249, реализуется новый подход к оценке эффективности бюджетных расходов – исходя из конечных целей, а также из задач и функций, определенных для субъектов бюджетного планирования.

При формировании более эффективного механизма государственного управления, возможно, критерии оценки работы налоговых органов будут изменены, но в сложившейся социально-экономической обстановке они выполняют свои мотивационные функции.

**2.2 Контроль целевого и эффективного использования средств федерального бюджета**

1 ноября 2004 г. начало функционировать Территориальное управление Федеральной службой финансово-бюджетного надзора в Тюменской области, созданное на базе контрольно-ревизионного управления Министерства финансов Российской Федерации в Тюменской области и Территориального органа валютного контроля.

Являясь правопреемником названных организаций, Территориальное управление при проведении ревизий и проверок руководствуется нормативными актами, регламентирующими порядок проведения ревизий и проверок, принятыми для ранее существовавших контрольных органов.

Инструкцией о порядке проведения ревизий и проверок контрольно-ревизионными органами Министерства финансов Российской Федерации, утвержденной приказом Министерства финансов Российской Федерации от 14.04.2000 №42, определен порядок проведения и реализации ревизий и проверок.

Организационно-методическим отделом Управления для обеспечения единообразия проведения ревизий, полноты охвата вопросов, подлежащих проверке, разработана и утверждена приказом по Управлению Типовая программа документальной ревизии финансово-хозяйственной деятельности.

Типовой программой предусмотрены вопросы проверки финансово-хозяйственной деятельности организаций и учреждений различных направлений деятельности, а также перечень нормативных правовых актов, регламентирующих бухгалтерский учет и деятельность этих учреждений. В зависимости от того, ревизия какой организации будет проводится, составляется Программа ревизии учреждения с учетом направлений деятельности, особенностей бухгалтерского учета организации и перечня применяемых ею нормативных документов, которая утверждается руководителем Территориального управления Росфиннадзора.

Статьями 42 и 51 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что доходы от использования имущества, находящегося в государственной собственности, доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов государственной власти Российской Федерации, являются неналоговыми доходами федерального бюджета. Поэтому в учреждениях, финансирующихся из федерального бюджета и имеющих доходы, полученные от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, ревизии подвергается и этот участок деятельности учреждения.

Одним из методов проверки целевого использования бюджетных средств является анализ составления, утверждения и исполнения сметы доходов и расходов по средствам федерального бюджета.

При проверке составления сметы расходов, произведенных за счет федерального бюджета, государственный инспектор проверяет наличие и обоснованность расчетов расходов, включенных в смету учреждения.

Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг., утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. №249, отмечено, что в настоящее время ожидаемые результаты бюджетных расходов не обосновываются, а управление бюджетом сводится главным образом к контролю соответствия фактических и плановых показателей.

С 2005 г. в рамках концепции «управления результатами» бюджетные ассигнования имеют четкую привязку к функциям (услугам, видам деятельности), при их планировании основное внимание уделяется обоснованию конечных результатов в рамках бюджетных программ. Следовательно, государственным инспекторам предстоит дать оценку результатам деятельности учреждения с точки зрения эффективности запланированных и произведенных расходов.

Анализ составления, утверждения и исполнения смет доходов и расходов по средствам бюджетов, из которых финансируется ревизуемое учреждение или организация, проводится раздельно. Анализ проводится в разрезе разделов, подразделов, целевых статей, видов расходов и экономических статей бюджетной классификации, с указанием кода ведомства (главы).

Бюджетные учреждения по результатам исполнения сметы расходов представляют отчет ф. 2 «Отчет об исполнении сметы расходов по средствам бюджета» и отчет ф. 4 «Отчет об исполнении сметы доходов и расходов полученных от внебюджетных источников».

Государственные инспекторы при проведении анализа расходов производят выборку кассовых и фактических расходов, и полученные результаты сравнивают с отчетностью. Результаты анализа оформляются таблицей, в которой выводится отклонение кассовых расходов от фактических расходов Причины отклонений приводятся в акте ревизии.

На этом этапе анализа делаются выводы о достоверности отчетности, выявляются ее искажение. Кроме того, правильный и качественный анализ расходов позволяет выявить нецелевое использование бюджетных средств.

Программа проверки предусматривается, что кассовые и банковские операции, осуществленные учреждением в ревизуемом периоде, проверяются сплошным порядком. При ревизии кассовых и банковских операций проверяется, соответствуют ли расходы, фактически произведенных учреждением, назначению расходов, указанных в документах при получении средств из банка или перечислении их получателю средств.

Например, именно в результате проверки кассовых операций при ревизии войсковой части г. Пыть-Ях выявлено нецелевое использование средств федерального бюджета в сумме 70,0 тыс. руб., а в войсковой части г. Камбарки – нецелевое использование 500,0 тыс. руб.

Значительное количество случаев нецелевого использования средств федерального бюджета выявляется при проверке расчетов с подотчетными лицами. Причиной нарушения является несоответствие произведенных расходов целям, целям на которые был получен аванс. Так, в той же войсковой части нецелевое использование при проверке расчетов с подотчетными лицами составило 30,0 тыс. р.

В 2007 г. значительные суммы нецелевого использования средств выявлены при проверке правильности расходования средств, выделенных на капитальное строительство, капитальный и текущий ремонт. Так, в Югорском ветеринарном колледже выявлено нарушений на сумму 100,0 тыс. руб.

Существенным результатом контрольной деятельности в области сельского хозяйства стало значительное сокращение выявленных факторов и объемов нецелевого использования бюджетных средств.

Объем бюджетных средств, направляемых на финансирование республиканских целевых программ и оказание государственной поддержки сельхозтоваропроизводителей Тюменской области, из года в год увеличивается и в 2008 г. составил более 340 млн. р., которые были направлены на финансирование 7 областных программ и оказание государственной поддержки по 21 направлению.

В 2007–2008 гг. Государственным контрольным комитетом Тюменской области, в области сельского хозяйства проведены проверки целевого и эффективного использования бюджетных средств по трем направлениям государственной поддержки и двум областным целевым программам.

Поскольку контроль заключается в выявлении нарушений, то его действенность напрямую зависит от четкости формулировок в нормативных правовых актах содержания каждого вида нарушений. Если понятие целевого использования бюджетных средств достаточно четко определено в статье 289 Бюджетного кодекса Российской Федерации, то вопрос о толковании понятия эффективности до конца не решен. В связи с этим хотелось бы затронуть такую проблем, как определение эффективности использования бюджетных средств.

Соблюдение установлено статей 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации принципа эффективности и экономичности использования бюджетных средств означает достижение заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств. Сотрудник контрольно-счетной палаты г. Москвы Коровников А.В. в статье «К вопросу об эффективности расходования средств» пишет: «Само понятие эффективности можно определить как соотношение между полученным результатом и затраченными средствами. При этом результат характеризуется фактом достижения (не достижения) той цели, ради которой это расходовании е производилось. При такой трактовке понятия эффективности особенно важно, чтобы в тех документах, на основании которых будет производится финансирование расходов, был точно пределен результат, который планируется достигнуть, с указанием конкретных количественных (натуральных или стоимостных) показателей, увеличение или уменьшение которых будет свидетельствовать о достижении (не достижении) результата».

Однако надо отметить, что действующая система формирования и исполнения бюджета, учета и отчетности не ориентирована на повышение эффективности государственных расходов. Она носит затратный характер и не имеет количественно измеримых, социально значимых заданных результатов расходования государственных средств, на достижение которых должна быть направлена деятельность их получателей. Для решения данной проблемы и создания необходимых условий для осуществления аудита эффективности должна быть иная организация бюджетного процесса – на основе бюджетирования, ориентированного на результат.

Для проведения проверки эффективности использования бюджетных средств необходимо установить соответствующий критерии, которые будут применяться для оценки эффективности использования бюджетных средств и послужат основой для заключений и выводов по результатам проверок. На это же указывает разработанная Счетной палатой Российской Федерации «Методика проведения аудита эффективности использования государственных средств», рекомендуя применение двух видов критериев эффективности:

* критерии, характеризующие прямые результаты деятельности объектов проверки, (показатели затрат, т.е. финансовых, трудовых и материальных ресурсов, использованных для поучения конкретных результатов, например, в сельскохозяйственной отрасли это могут быть сельскохозяйственная техника, оборудование, сырье и материалы и т.д.)
* критерии, отражающие социальные результаты их деятельности (показатели непосредственных результатов произведенных затрат).

Практика проверок показала, что зачастую распределение бюджетных средств по организациям агропромышленного комплекса фактически осуществляют районные управления сельского хозяйства без учета результатов финансовой деятельности, потребностей сельхозтоваропроизводителей, по уравнительному принципу. Кроме того, Министерство сельского хозяйства Тюменской области не обеспечивало должный контроль предоставления отчетности по результатам использования финансовой помощи, не отслеживало и не анализировало полученные результаты.

Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 08.02.2005 г. №16 утвержден Порядок сокращения в 2007 г. лимитов бюджетных обязательств главным распорядителем средств федерального бюджета по фактам нецелевого использования средств федерального бюджета, установленным Федеральной службой финансово-бюджетного надзора и Счетной палатой Российской Федерации. В соответствии с данным Порядком в случаях выявления нецелевого использования средств федерального бюджета Территориальные управления в установленном порядке направляют в Федеральную службу финансово-бюджетного надзора уведомление о сокращении лимитов бюджетных обязательств главным распорядителям средств федерального бюджета с приложением копии акта ревизии (проверки) и копий первичных документов, подтверждающих нецелевое использование средств. Сводное Уведомление для исполнения направляется в соответствующий департамент Министерства финансов Российской Федерации.

На 01.06.2008 г. ревизиями выявлено 296,5 тыс. р. нецелевого использования средств федерального бюджета. Из них восстановлено в добровольном порядке 8,2 тыс. р. Территориальным управлением оформлено и представлено в Федеральную службу финансово-бюджетного надзора Уведомления о сокращении лимитов бюджетных обязательств главным распорядителем средств федерального бюджета.

По случаям нецелевого использования средств федерального бюджета согласно статье 15.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях Территориальным управлением составлен протоколы об административном правонарушении. По результатам рассмотрения двух дел наложены штрафы на сумму 44,0 тыс. р., в остальных случаях виновными лицами вынесены предупреждения.

На основе анализа законов и иных нормативно правовых актов Российской Федерации и контрольно-ревизионных органов Министерства финансов Российской Федерации и результатов контрольных мероприятий Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-ревизионных органов Министерства финансов Российской Федерации разработан Классификатор нарушений и недостатков, выявляемых в ходе государственного финансового контроля. Классификатор принят решением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 22 октября 2004 г. и я является методическим документом при проведении ревизий и проверок.

Классификатором в соответствии со статьями 34,163 Бюджетного кодекса Российской Федерации дано определение неэффективного использования средств как «расходование бюджетных средств с затратными сверх необходимого (возможного) на получение требуемого», что влечет избыточные расходы средств бюджетной системы.

За первые пять месяцев 2007 г. ревизиями и проверками выявлено неэффективного использования средств федерального бюджета в сумме около 395,0 тыс. р.

Варианты выявленного неэффективного использования средств различны. Например, бюджетное учреждение в конце финансового года в нарушении статьи 243 НАЛОГОВОГО КОДЕКСА Российской Федерации перечисляет во внебюджетные фонды неиспользованные средства по коду экономической классификации 110200 «Начисления на фонд оплаты труда», подлежащие возврату в федеральный бюджет, аналогично перечисляется не удержанный подоходный налог (код экономической классификации 110100 «Фонд оплаты труда») Кроме того, в нарушении Законов о федеральном бюджете на 2007, 2008 год, запрещающих использование бюджетных средств, выделенных по лимитам предыдущего года, учреждения в последние дни финансового года получают наличными деньгами остатки неиспользованного финансирования суммы возвращаются подотчетными лицами в кассу учреждения.

Неэффективным использованием признается также расходование средств в случаях авансирования сверх установленных норм за товары и услуги, либо неиспользования и не возврата средств за товары и услуги, в установленные договорами сроки, в случаях приобретения без проведения конкурса товаров и услуг.

Положение о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора предусмотрено, что руководителю проверенной организации направляется Предоставление об устранении выявленных нарушений. В случае невыполнения требований Предоставления направляется обязательное для исполнения Предписание. Статьей 19.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях невыполнение в установленный срок законного предписания органа, осуществляющего государственный надзор, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трех до пяти минимальных размеров оплаты труда: на юридических лиц – от пятидесяти до ста минимальных размеров оплаты труда. В настоящий момент эта норма административного наказания не действует в связи с отсутствием соответствующей методики ее применения.

Территориальное управление для достижения максимальной реализации актов ревизии направляет для рассмотрения копию акта вышестоящей организации. По результатам 2007 г. сумма возмещенных и восстановленных нарушений составила 63,0% от суммы выявленных нарушений, а за первый квартал 2008 г. -75,5%.

По итогам контрольно надзорной работы за первый квартал 2007 г. Территориальное управление Росфиннадзора в субъектах Федерации в пределах Уральского федерального округа на 30%, в первом квартале 2008 г. по сравнению с первым кварталом 2007 г. произошло уменьшение объема проверенных средств на 11% и количества бюджетополучателей на 0,8%, а также увеличение суммы выявленных финансовых нарушений на 5%, что свидетельствует о высокой интенсивности работы государственных инспекторов с сохранением качества и результативности проведенных проверок.

**2.3 Практика проверок целевого и эффективного использования средств бюджета Тюменской области, выделенных на реализацию областных целевых программ**

Сегодня мало у кого вызывает сомнение о том, что наиболее эффективной формой вложения государственных средств для решения социально значимых проблем общества являются целевые программы. Они позволяют сосредоточить определенные объемы финансовых средств на решении конкретных задач и достижении поставленных целей.

Практика реализации областных целевых программ в Тюменской области подтверждает рост значения программных методов решения социально значимых проблем. Достаточно отметить увеличение за последние 6 лет числа финансируемых из бюджета Тюменской области, целевых программ почти в 3 раза (с 13 в 2002 г. до 38 в 2007 г.), а доли их финансирования в общей сумме расходов бюджеты Тюменской области – в 6 раз (с 0,8% в 2002 г. до 4,8% в 2007 г.)

Таблица 2.3.1. Показатели для оценки эффективности использования бюджетных средств администрации города за 2008–2009 год

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Наименование | Ед.из. | 2008 | 2009 | Причина отклонения. |
| Общий объем расходов бюджета муниципального образования, в том числе: | тыс. р | 4690334,0 | 4418225,0 | Общий объем расходов за 2009 год по сравнению с расходами 2008 года увеличился на 46,0% за счет увеличения темпа роста по доходам, повышения расходов на оплату труда, роста тарифов, погашения кредиторской задолженности прошлых лет, инвестиций в основные средства |
| а) на бюджетные инвестиции на увеличение стоимости основных средств; | тыс. р | 1595618,4 | 1502453,0 | Бюджетные инвестиции в сравнении с годом увеличились на 760,0 млн. рублей за счет увеличения темпа роста по доходам. Были направлены средства на финансирование бюджетных инвестиций, из них на жилищно-коммунальное хозяйство и жилищное строительство-557 млн. руб. Так же были направлены нвестиции на строительство объектов здравоохранения и образования. |
| б) на образование (общее, дошкольное); | тыс. р | 748845,0 | 1544137,0 | Рост расходов на образование 2008 года к 2009 году на 19% произошел за счет повышения по оплате труда по ЕТС и перевода школ на новую систему оплаты труда, оплаты кредиторской задолженности, повышения тарифов, функционирования в полном объеме с 2008 года детского сада «Солнышко», за счет увеличения поступлений по родительской плате, которая увеличена с 01.04.2008 на 46,0 по сравнению с 2007 годом. |
| объем бюджетных инвестиций на увеличение стоимости основных средств | тыс. р | 38619,0 | 761447,0 | Увеличение расходов в 2008 году обусловлено строительством следующих объектов: средняя школа №8, пристрой к школе №4, детские сады в рамках окружной программы. |
| расходы на оплату труда и начисления на оплату труда; | тыс. р | 563102,0 | 609628,0 | Рост расходов на оплату труда объясняется за счет повышения оплаты труда по ЕТ с 01.01.2008 г. на 10,3%, с 01.02.2008 на 3,75%. Заработная плата за 2008 год выдана в полном объеме, кроме того оплачена кредиторская задолженность по заработной плате за декабрь 2007 года. Был осуществлен перевод с 01.09.2008 на новую систему оплаты труда школ и в 2008 году начал функционировать д/с «Солнышко» в полном объеме |
| в) на здравоохранение; | тыс. р | 526197,0 | 539786,0 | Расходы 2009 года по сравнению с 2008 годом увеличились на 24,0%. Рост объясняется увеличением количества занятых ставок и снижением коэффициента совместительства. |
| объем бюджетных инвестиций на увеличение стоимости основных средств, | тыс. р | 9889,0 | 6964,0 | Увеличение расходов в 2008 году в связи с подготовкой проектно-сметной документации по  объекту «Поликлиника с дневным стационаром» |
| расходы на оплату труда и начисления на оплату труда | тыс. р | 418574,0 | 443468,0 | Рост расходов на оплату труда обусловлен повышением оплаты труда по ЕТС с 01.01.2008 г. на 10,3%, с 01.02.2008 на 3,75%. Заработная плата за 2008 год выдана в полном объеме, кроме того оплачена кредиторская задолженность по заработной плате за декабрь 2007 года. За счет открытия в 2008 году Центра профилактики и спортивной медицины увеличилось количество занятых ставок. |
| г) на культуру; | тыс. р | 136445,0 | 166080,0 | Расходы 2009 года по сравнению с 2008 годом увеличились на 55,0%. Расходы были направлены на повышение оплаты труда по ЕТС, погашение текущей кредиторской задолженности, на увеличение бюджетных инвестиций в основые средства |
| объем бюджетных инвестиций на увеличение стоимости основных средств, | тыс. р | 52032,0 | 1821,0 | Увеличение расходов в 2008 году на 68% в связи с проведением реконструкции ГКЦ «Планета» и Музейно-культурного центра |
| расходы на оплату труда и начисления на оплату труда | тыс. р | 72252,0 | 52357,0 | Рост расходов на оплату труда обусловлен повышением оплаты труда п ЕТС с 01.01.2008 г. на 10,3%, с 01.02.2008 на 3,75%. Заработная плата за 2008 год выдана в полном объеме, кроме того оплачена кредиторская задолженность по заработной плате за декабрь 2007 года. |
| д) на физическую культуру и спорт; | тыс. р | 66206,0 | 133609,0 | Увеличение расходов на физическую культуру и спорт на 52%, обусловлено, проведением многочисленных окружных соревнований в городе. |
| объем бюджетных инвестиций на увеличение стоимости основных средств, | тыс. р | 66192,0 | 133609,0 | Рост расходов увеличился на 52,5%. |

Нарастание объема финансовых средств, выделяемых их бюджеты Тюменской области на реализацию областных целевых программ, повлекло за собой необходимость расширения финансового контроля. При этом основной целью проводимых проверок устанавливалось выявление нецелевого использования бюджетных средств. В плане методики организации и проведения таких проверок можно выделить два варианта.

По первому из них – проверяется прохождении выделенных законом Тюменской области о бюджете Тюменской области финансовых средств от поступления их в распоряжение областного заказчика Программы до непосредственных исполнителей. В поле зрения проверяющих могут попасть документы о направлении финансовых средств на реализацию областных целевых программ, которые использованы на выполнение мероприятий, не обозначенных в Программе. Достоинством данного варианта оперативность, недостатком – неполучение информации о выполнении программных мероприятий и фактически использованных на это финансовых средств.

По другому варианту проверяется выполнение программных мероприятий и допущенные при этом финансовые затраты. Данный вариант уступает в оперативности первому, но свободен от его недостатка. Сумма расходов на выполнение программных мероприятий по все областной целевой программе сопоставляется с суммой поступивших на реализацию областной целевой программы средств из бюджета Тюменской области. Анализ разницы может показать наличие нецелевого использования бюджетных средств.

Вместе с тем, если фактические затраты на выполнение отдельного программного мероприятия не превышают установленные потребности и мероприятия выполнено, то отмечается экономное расходование средств бюджета Тюменской области, а в случае превышения – неэкономное.

Например при проверке исполнения областной целевой программы по укреплению правопорядка и усилению борьбы с преступностью в Тюменской области на 2007–2008 гг. было выявлено значительное перефинансирование программного мероприятия по оснащению межведомственных следовательно – оперативных групп прокуратуры Тюменской области орг. техникой, средствами связи и транспорта.

На его выполнение фактически израсходовано 1350 тыс. р., что составило 270% от предусмотренных Программой средств (500 тыс. р.). Т.е. допущено неэкономное использование средств бюджета Тюменской области сумме 850 тыс. р.

Таблица 2.3.2. Контрольно проверочная работа

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Наименование | 2008 год, | 2009 год | Абсолютное отклонение | Относительное  отклонение % |
| Нецелевое использование местных бюджетов | 193610,00 | 176803,00 | -16807 | 91,30 |
| Незаконное использование средств | 75424,00 | 72897,00 | -2527 | 96,60 |
| Неэффективное использование | 44922,00 | 40105,00 | -4817 | 89,20 |
| Камеральные проверки | 44066,00 | 49097,00 | 4969 | 89,80 |
| Выездные проверки | 12965,00 | 13583,00 | 618 | 95,40 |
| Другие финансовые нарушения | 930,00 | 317,00 | -613 | 34,00 |
| Средства в расчетах, | 27713,00 | 20060,00 | -7653 | 72,30 |
| Кредит. задолж., | 2424,00 | 28800,00 | 26376 | 118,70 |

Вывод: исходя из данных таблиц четко видно, что нецелевое использование сократилось в разы на 91,30% (16807), тогда как, незаконное использование еще остается. Данные таблицы показывают что участившиеся выездные и камеральные проверки возвращают почти 30% бюджетных средств.

Экономность и эффективность использования бюджетных средств являются одним из принципов бюджетной системы Российской Федерации, определенным статьей 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации, который означает, что «при составлении бюджетов уполномоченные органы и получатели бюджетных средств должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств».

Оптимизация бюджетных расходов, как средство сохранения, в определенной степени, функционирования социальной сферы в условиях недостаточного бюджетного финансирования, в данном случае при исполнении областных целевых программ реализуется через эффективное использование выделяемых финансовых средств из бюджета Тюменской области. Соответствующим образом строится и контрольная работа.

Целью проводимых проверок, как и прежде, остается установление эффективного использования средств бюджета Тюменской области при реализации областных целевых программ.

Вместе с тем, как представляется, изменяется предмет проверки. Если до настоящего времени предметом проверки являлись финансовые средства, выделяемые на реализацию областных целевых программ, их целевое и эффективное использование, то теперь предметом проверки следует обозначить деятельность по исполнению областных целевых программ, их целевое и эффективное использовании, то теперь предметом проверки следует обозначить деятельность по исполнению областных целевых программ, т.е. выполнение каждого программного мероприятия, заключение областным заказчиком программы договоров (соглашений) с исполнителями программных мероприятий, проведение конкурсов, коррекция распределения по программных мероприятий, финансовых средств, утвержденных Законом Тюменской области о бюджете Тюменской области на соответствующий год, фактическое финансирование и т.д.

Таблица 2.3.3. Контрольно-аналитическая работа

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Наименование | | 2008 | 2009 |
| Проведено контрольно – проверочных мероприятий (всего) | | 163 | 190 |
| Проверено объектов | | 490 | 208 |
| Выявлено финансовых нарушений всего | | 272 | 351 |
| На сумму (тыс. руб.) | | 135  651 | 258  260 |
| В том числе | Нецелевое использование средств республиканского и местных бюджетов. | 34 | 20 |
|  | На сумму (тыс. руб.) | 8 368 | 2289 |
|  | Незаконное использование средств | 10 | 4 |
|  | На сумму (тыс. руб.) | 352 | 365 |
|  | Неэффективное использование бюджетных средств | 35 | 46 |
|  | На сумму (тыс. руб.) | 22 251 | 53 681 |
|  | Другие финансовые нарушения | 189 | 260 |
|  | На сумму (тыс. руб.) | 305  486 | 201  924 |
| Проведено экспертно – аналитических мероприятий | | 49 | 35 |
| Реализация материалов проверок | |  |  |
| Переданы материалы по итогам проверок: | | 387 | 312 |
| В том числе | в государственные органы Тюменской области | 146 | 153 |
| Продолжение Таблицы 2.3.3 | | | |
|  | В администрации и представительные органы местного самоуправления | 220 | 146 |
|  | В правоохранительные и контролирующие органы | 21 | 13 |
| Получены ответы на материалы по итогам проверок | | 138 | 117 |
| Возвращено (тыс. руб.) | | 4 090 | 6 528 |
| Из них: | В бюджеты всех уровней | 3 921 | 6 378 |
|  | Во внебюджетные фонды | 163 |  |
|  | В кассы предприятий, учреждений | 6 | 64 |
| Возбуждено уголовных дел | | 1 | 1 |
| Привлечено к уголовной ответственности (человек) | | 0 | 0 |
| Привлечено к административной ответственности (человек) | | 0 | 0 |
| Другие меры ответственности к виновным: | | 4 | 3 |
| Из них: | Отстранены от занимаемой должности | 2 | 2 |
|  | Привлечены к дисциплинарной и иной ответственности | 2 | 0 |

Исходя из выше сказанного мы видим, что: в 2009 г. доначислено по контрольной работе 1,4 млрд. р., что больше чем в первом квартале 2008 г. на 587,6 млн. р., удельный вес доначисленых сумм по контрольной работе в начисленных суммах, заявленных в декларациях налогоплательщиками, составил 29,6%, взыскано 878,9 млн. р. Что не мало важно для бюджета.

**3. Пути совершенствования государственного финансового контроля Российской Федерации**

**3.1 Оценка состояния государственного финансового контроля** **РФ**

В результате произошедших реформ, Россия оказалась в ситуации, когда нет адекватной общегосударственной контрольной системы, ориентированной на решение новых задач. Отсутствие правильной и четкой стратегии реформирования органов контроля, непоследовательность действий и прямые ошибки не позволили создать эффективно функционирующую в условиях перехода к рынку государственную систему контроля в Российской Федерации.

Следует заметить, что в последние десятилетия значение государственного финансового контроля явно недооценивалось. Хотя отдельные ученые обращали внимание на необходимость реструктуризации и усиления государственного контроля, приведения его в настоящую упорядоченную систему, но комплексных предложений на этот счет не выдвигалась, кардинальных системных мер по совершенствованию государственного контроля не принималось.

В настоящее время тема российского государственного финансового контроля в условиях многоукладной экономики мало разработано учеными. Ломка прежних государственных структур, отсутствие четкой перспективы экономического и государственного развития привели к тому, что современная российская наука о государственном финансовом контроле располагает разрозненным и нередко противоречивым материалом, не соединенным продуманной концепцией. Существует крайне мало работ, содержащих анализ как настоящей ситуации с госконтролем в России, комплекса действующих правовых норм, его методологии и оргструктурных вопросов, так и проблем его развития и совершенствования. В основном освещаются лишь отдельные вопросы (в частности, организация деятельности тех или иных органов государственного финансового контроля). Фиксация же авторов на каких-то отдельных моментах, узкой тематике хотя и вносит определенный вклад и развитие той или ной темы государственного финансового контроля, но в то же время, не способствует широкому, комплексному и системному взгляду на всю проблему в целом. Предложенные учеными теоретические и практические решения тех или иных государственных вопросов, в том числе и вопросов становления и функционирования органов государственного финансового контроля, должны быть адекватны политической реальности, а это очень сложно в условиях стремительных переем, происходящего дня в России.

Примеров неэффективности деятельности организации и функционирования органов государственного финансового контроля, можно привести множество.

При этом среди основных причин неэффективности деятельности органов государственного финансового контроля можно выделить следующие:

* отсутствие базового федерального закона о системе органов государственного контроля с четким обозначением их обязанностей и ответственности;
* низкий уровень правовой культуры должностных лиц контролирующих органов;
* неприменение в полном объеме предоставленных законодательством контрольным органом полномочий (не выдерживается периодичность контроля, проверки зачастую проводятся от случая к случаю по указанию вышестоящих органов, органы контроля не всегда владеют информацией.
* Минфин России, налоговая служба России, государственный таможенные комитет России и их территориальные органы, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления не принимают должных мер по исполнению доходной части бюджета (не принимаются исчерпывающих мер по сбору налогов и сборов (в результате чего растет дотационность региональных и местных бюджетов), не правомерно устанавливают различные льготы и освобождения от уплаты таможенных платежей, не принимают должностных мер по ликвидации растущей задолженности перед бюджетом);
* Минфину России не удалось сформировать единую систему органов федерального казначейства с ведением счетов по учету доходов и средств федерального бюджета в Банке России;
* органы исполнительной власти субъектов РФ и Минфин России имеет место практика использования бюджетов на основе использования денежных суррогатов, бартерных операций и применения зачетных схем (при этом допускаются нарушения самими налоговыми органами;
* работа по мобилизации налогах платежей и сборов «живыми» деньгами проводится неудовлетворительно;
* не выполнены в полном объеме бюджетные задания по увеличению доходов от имущества, находящегося в государственной собственности;
* в ряде субъектов РФ, несмотря на сложное социально-экономическое положение, допускается нецелевое расходование финансовых ресурсов;
* в нарушении указов Президента РФ органы исполнительной власти регионов оказывают финансовую поддержку хозяйствующим субъектам, имеющим бюджетную задолженность;
* органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления зачастую нормативные акты, не соответствующие общим федеральным принципам налогообложения в России;
* Минфин России, налоговые службы России, государственный таможенный комитет России, другие федеральные органы, осуществляющие финансовый контроль, недостаточно используют предоставленные им полномочия по выявлению и пресечению имеющихся нарушений. Их деятельность плохо скоординирована, сфера компетенции четко не разграничена;
* серьезные недостатки выявлены в деятельность по привлечению и использованию иностранных кредитов и займов;
* неэффективно расходуются средства, выделенные на развитие инфраструктуры рынка ценных бумаг, нарушаются права акционеров при ведении реестров, допускаются факты безлицензированной деятельности регистративов и т.д.;
* неудовлетворительное выполнение налогового законодательства;
* на балансах бюджетных учреждений числятся значительные остатки дебиторской и кредиторской задолженности. В составе задолженности значатся суммы, по которым истекли сроки исковой давности, а инвентаризации финансовых обязательств не проводятся
* заказчики республиканских целевых программ, как правило, не обеспечивают выполнение своих контрольных функций за движением бюджетных средств и достижением социально значимых результатов. Зачастую средства, выделенные на реализацию республиканских целевых программ, идут на оплату расходов по текущему содержанию учреждений;
* имеет место завышении должностных окладов, установление неправомерных надбавок, введение дополнительных ставок без правого основания;
* нередко производится списание материальных ценностей с нарушением требований законодательства, без оформления соответствующих документов;
* большое количество нарушений допускается главами администраций городов и районов при принятии ими единоличных распоряжений по вопросам использования дополнительных доходов бюджетов;
* многочисленные нарушения выявляются в постановке бухгалтерского учета.

Все вышеописанные негативные моменты существующей системы государственного финансового контроля (если исходить из того, что эта система как таковая вообще существует), а также усложнение социально-политических условий и хозяйственной жизни в России, расширение сфер деятельности хозяйствующих субъектов, увеличение информационных потоков – все это требует создания адекватной современным условиям хозяйствования системы государственного финансового контроля на основе надежного правого «фундамента», реформирования существующей структуры и преобразования методов действия. По моему мнению, если и дальше не уделять должного внимания проблемам государственного финансового контроля, то вряд ли можно ожидать, что реформы в нашем государстве пойдут в правильном направлении, предотвратив бесконтрольность, казнокрадство, беспорядочность экономических решений и нарушения законодательства во многих сферах хозяйствования. Тем более что развития государственного финансового контроля требует и перспектива вхождения нашей страны в сообщество развитых государств (уже сейчас укрепления финансового контроля – в частности, контроля за использованием предоставленных займов – от нас требуют государства и международные организации-кредиторы). Поэтому преодоление отставания в области как теории, так и практики контроля вообще и государственного финансового контроля в частности является одной из основных и самых актуальных задач сегодняшнего дня, которые необходимо решать специалистам.

Особенно сейчас, в условиях, когда состояние отечественной экономики на протяжении многих лет остается напряженным, особо приоритетными являются мероприятия по укреплению контроля за исполнением доходной и оптимизацией расходной частей бюджета, т.е. вопросы усиления и совершенствования контроля за поступлением и расходованием государственных средств. В целом же, для повышения роли государства в регулировании рыночной экономики необходимо скорейшее вопросов и реальные действия, связанные с формированием прочной нормативно-правовой базы государственного финансового контроля, его современного методологического, инструктивного и материально-технического обеспечения, с созданием условий комплектования органов государственного финансового контроля высококвалифицированными и надежными кадрами. Должна решаться и проблема социального развития контрольного аппарата, стимулирования труда государственных контролеров (например, уровень оплаты их труда должен быть достаточно высок, чтобы гарантировать их независимость и результативность), обеспечения их физической защиты.

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

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

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

Ключевым направлением совершенствования государственного финансового контроля как важнейшей составляющей финансового контроля в РФ и повышения его эффективности является принятие единой концепции государственного финансового контроля в РФ, которая должна установить единые методологические и правовые основы осуществления государственного финансового контроля в РФ, определить систему органов, осуществляющих контроль, а также механизм их взаимодействия. В рамках этих вопросов необходима разработка научно-методических основ оценки эффективности деятельности органов государственного финансового контроля и их сотрудников. В современных условиях отсутствует механизм взаимодействия органов государственного финансового контроля и законодательной (представительной) и исполнительной власти, разработка которого является ключевым вопросом организации государственного финансового контроля в РФ. Важным вопросом является также определение органа, обладающего статусом высшего контрольного органа. Кроме того, необходимо четко определить статус органов государственного финансового контроля по отношению к органам аудиторского контроля, законодательно закрепив их приоритет в вопросах методологии финансового контроля. До сих пор не решен вопрос о необходимости разработки основополагающих правовых актов, таких как Федеральный закон о государственном финансовом контроле в РФ, о статусе контрольно-счетных органов.

В целях повышения эффективности расходования государственных средств перспективным направлением совершенствования контроля является переход к аудиту эффективности государственных расходов, который представляет собой направление деятельности контрольных органов, предполагающее анализ результативности и экономности использования государственных средств, оценку возможных резервов их роста и обоснованности расходования. В настоящее время отсутствует единая методика проведения аудита эффективности государственных расходов, не определены критерии и показатели эффективности использования государственных средств.

Требует завершения работа по конкретизации и законодательному закреплению критериев неэффективного использования бюджетных средств, распоряжения государственной собственностью, а также ответственность за их неэффективное использование. Значительную долю в общем объеме финансовых нарушений, выявляемых в ходе осуществления финансового контроля, является нецелевое использование бюджетных средств. При этом недостаточно четко определены основания, по которым использование бюджетных средств может трактоваться как нецелевое, а также отсутствуют правовые механизмы, которые должны быть направлены на усиление мер ответственности за нецелевое и неэффективное расходование государственных средств. Важной проблемой осуществления контроля является низкий процент возврата бюджетных средств по результатам проведенных ревизий и проверок. В связи с этим необходимо принять комплекс мер: по повышению уровня результативности контрольных мероприятий, направленных на уточнение ответственности государственных должностных лиц за нарушение требований закона об исполнении бюджетов и внебюджетных фондов и о распоряжении государственной собственностью; по повышению ответственности должностных лиц за неисполнение предписаний. Контрольных органов; по установлению правовых норм, закрепляющий механизм возврата бюджетных средств и ответственности должностных лиц за предоставление необеспеченных беспроцентных кредитов и ссуд и т.п. Для повышения эффективности проведения ревизий финансово-хозяйственной деятельности как одного из основных методов финансового контроля необходимо в законодательном порядке закрепить основы проведения ревизии, определив цель и задачи ревизии, порядок ее проведения; состав органов, имеющих право на проведение ревизии, их права и обязанности; определить права и обязанности ревизуемых организаций и т.п. Важным вопросом совершенствования контроля является исключение дублирования действий контрольных органов, заключающееся в совершении различными органами своих функций в отношении одних и тех же объектов контроля, – Министерства финансов РФ, органов федерального казначейства, Счетной палаты РФ, контрольных органов, созданных главными распорядителями и распорядителями бюджетных средств при осуществлении последующего финансового контроля.

Органы налогового и таможенного контроля должны более тесно взаимодействовать с контрольными органами исполнительной власти, прежде всего с органами федерального казначейства и Счетной палатой РФ. Кроме того, повышению эффективности налогового контроля будут способствовать: решение задач, связанных с разработкой форм и методов контрольной работы в отношении налогоплательщиков, представляющих «нулевые балансы» или не представляющих налоговую отчетность; дальнейшее развитие налогового администрирования, и в первую очередь для субъектов хозяйствования, осуществляющих деятельность в приоритетных для данного региона направлениях деятельности; введение системы косвенного контроля, в основу которой положена оценка риска неуплаты налогов и других обязательных платежей; расширение направлений взаимодействия с общественными организациями налогоплательщиков; совершенствование программного обеспечения процедуры камеральных проверок, а также стандартизация процедуры выездных и встречных проверок и др. Использование новых информационных технологий должно стать фактором повышения совершенствования эффективности государственного финансового контроля. Информатизация деятельности органов государственной власти и государственного финансового контроля на основе передовых технологий открывает перспективы повышения эффективности использования государственных ресурсов. С появлением новых информационных технологий станет возможным в полной мере обеспечить открытость бюджетов всех уровней, возможность в реальном масштабе времени контролировать расходы и доходы каждого получателя бюджетных средств.

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

В целях совершенствования аудиторского контроля особого внимания заслуживает проблема повышения качества оказываемых аудиторских услуг. Важное значение в этой связи приобретает разработка дополнительных критериев, характеризующих деятельность аудиторских организаций помимо соблюдения действующих правил (стандартов). Кроме того, повышению качества оказываемых аудиторских услуг будут способствовать и такие факторы, как создание методик оценки ущерба от осуществления некачественного аудита, упрощение существующей системы судебного делопроизводства и др. Качество аудиторских услуг тесно связано с уровнем квалификации аудиторов, повышению которого должна способствовать более эффективная система их профессиональной подготовки.

Важным направлением совершенствования аудиторского контроля в РФ должно стать изменение характера проводимого аудита, который будет заключаться не только в выражении мнения о достоверности отчетности, но и в предоставлении необходимой информации ее пользователям о фактическом финансовом положении субъекта хозяйствования. Для дальнейшего расширения взаимодействия органов государственного финансового контроля и аудиторских организаций необходимо расширить и более четко формализовать направления возможного сотрудничества, например, в части проведения анализа рационального и эффективного использования организациями государственных финансовых средств и имущества. Наиболее важным моментом является также согласование интересов всех участников рынка аудиторских услуг на базе эффективного механизма его регулирования, который включал бы меры не только административного, но и финансового воздействия, а также учитывал бы систему установленных этических норм, имеющих сегодня в основном декларативный характер. В современных условиях своего решения требует законодательное обеспечение внутрихозяйственного финансового контроля, нынешнее состояние которого позволяет говорить лишь о его создании, а не о развитии. Следует законодательно закрепить основы функционирования служб внутреннего контроля и установить основы их взаимодействия с другими органами финансового контроля. Важным направлением совершенствования системы внутрихозяйственного контроля являются разработка и реализация наиболее рациональных форм, методов его осуществления, способствующих снижению злоупотреблений должностных лиц, сохранности и рациональному использованию финансовых ресурсов, снижению трудоемкости контрольной работы (например, внедрение бюджетирования, ориентированного на результат). Дальнейшему развитию и совершенствованию общественного контроля должно способствовать осуществление следующих мер: расширение деятельности попечительских советов, создание которых предусмотрено действующим законодательством; более четкая регламентация отдельных аспектов деятельности некоммерческих организаций (общественных организаций, партий, союзов и др.), таких как информирование о результатах своей деятельности (определение конкретного перечня средств массовой информации, в которых должны публиковаться отчеты таких организаций, установление мер ответственности за уклонение от публикации отчетов); законодательное обеспечение процедур доступа к государственным информационным ресурсам, исключая информацию с ограниченным доступом, как важнейшую основу осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных, политических и иных организаций; обеспечение возможности участия общественности в проведении конкретных контрольных действий (например, инвентаризации товарно-материальных ценностей и денежных средств).

**3.2 Пути совершенствования государственного финансового контроля РФ**

В настоящее время экономика страны несет значительные потери из-за низкой финансовой, бюджетной, налоговой дисциплины, недостаточной работы системы государственного финансового контроля. Реальной угрозой экономической безопасности страны является масштабное нецелевое использование государственных и материальных ресурсов, махинации по их изъятию и зачастую прямое хищение, коррупция, вывоз капиталов за рубеж и легализация (отмывание) доходов, полученных преступным путем. Основными причинами такого положения являются существование условий, способствующих криминализации экономики, слабость законодательной и методологической базы, внутриведомственного контроля, в определенной степени бессистемность осуществления финансового контроля в сфере государственного и муниципального секторов экономики и его правовая неопределенность.

В связи с этим, необходимо принять меры по возрождению внутреннего (ведомственного) финансового контроля (в качестве неотъемлемого элемента государственного финансового контроля) под руководством Министерства финансов Российской Федерации.

Современный внутренний (ведомственный) финансовый контроль должен обладать согласованной нормативной базой, быть функционально независимым от руководства проверяемого объекта, опираться на единые правила и инструкции по его осуществлению и способствовать уменьшению потерь государственных денежных и материальных средств. Для достижения указанной цели необходимо предусмотреть в структуре объектов финансового контроля должности внутренних контролеров, осуществляющих на постоянной основе внутренний финансовый контроль.

Сегодня для повышения эффективности всей правоохранительной системы государства, необходимы разработка и принятие комплекса поправок к действующим федеральным законам. Я предлагаю следующие меры:

* уточнение ответственности государственных должностных лиц за нарушения требований закона при исполнении федерального бюджета и внебюджетных фондов, а также при распоряжении государственной собственностью;
* конкретизация наступления ответственности должностных лиц за неисполнение предписаний Счетной палаты и других контрольных органов;
* введение подконтрольности Центрального Банка проверкам Счетной палаты, в том числе в формировании и исполнении собственной сметы расходов, в поступлении доходов и формировании прибыли;
* принятие форм финансовой отчетности всех органов государственной власти;
* наделение Счетной палаты Российской Федерации правом выступать в судах с исками в защиту интересов государства в случае установления фактов незаконных или притворных сделок.

Организация эффективного государства требует прозрачности, анализа экономической целесообразности государственных финансовых потоков всех видов. Для достижения этой цели необходимо расширить полномочия органов внешнего контроля; разработать единые стандарты внешнего контроля для каждого типа объектов контроля, соответствующие рекомендациям Международной организации высших контрольных органов; определить критерии эффективности, экономности и полезности произведенных государственных расходов, выданных обязательств.

Одновременно в условиях рыночной экономики использование только органов государственного и муниципального финансового контроля для противодействия угрозам нормального функционирования финансовых отношений недостаточно. Необходима более развитая аудиторская деятельность – форма финансового контроля, востребованная потребностями и особенностями рыночного хозяйства.

Причем это сознают и известные государственные финансовые контролеры. К примеру, С.О. Шохин, аудитор Счетной палаты Российской Федерации, доктор юридических наук, в одной из своих статей отмечает, что «как это ни парадоксально, органы государственного финансового контроля, в частности Счетная палата Российской Федерации, оказываются крайне заинтересованными в прочном становлении, активном развитии и эффективном функционировании института независимого аудита. Практика показала, что органы государственного финансового контроля и независимые аудиторы, аудиторские фирмы отнюдь не являются конкурентами, а наоборот, квалифицированный и добросовестный аудит может быть весомым подспорьем в работе государственных органов финансового контроля и оказывать существенное позитивное влияние на повышение эффективности их работы, на полноту и качество выполнения их функций и поставленных перед ними задач».

Взаимодействие органов (организаций) государственного и муниципального контроля с институтом независимого аудита усилилось в связи с необходимостью выполнения целей и задач Концепции управления государственным имуществом и приватизацией в Российской Федерации. Очевидно, что для качественного решения задач необходим формализованный механизм взаимодействия. Сегодня есть все основания для его создания.

В соответствии с Федеральным законом от 07. 08. 2001 г. №119 – ФЗ «Об аудиторской деятельности» аудит не подменяет государственного контроля достоверности финансовой (бухгалтерской) отчетности, осуществляемого уполномоченными органами государственной власти, в частности Счетной палатой. Вместе с тем Закон не препятствует сотрудничеству между ними, а в ряде случаев подразумевает такое сотрудничество. Например, в Законе четко определен перечень случаев, когда осуществляется обязательный независимый аудит. Под данный перечень подпадают кредитные организации, государственные внебюджетные фонды, унитарные предприятия, открытые акционерные общества и др. Но в соответствии с законодательством данные объекты входят и в область контрольных полномочий Счетной палаты, если они используют государственные средства либо государственную собственность. Таким образом, в данной сфере может и должно проводиться упомянутое выше сотрудничество. При этом, естественно, имеется в виду, что обе стороны ограничены в своих действиях положениями об аудиторской, государственной и коммерческой тайне.

Счетная палата Российской Федерации как орган, непосредственно образованный собственником в лице государства специально для контроля за использованием государственных финансовых и материальных ресурсов, уполномочена привлекать к проверкам и обследованиям специалистов иных организаций и независимых экспертов, в том числе аудиторов (ст. 22 Закона №4 – ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»). Аналогичная норма заложена также практически во всех законах субъектов Российской Федерации о региональных контрольно – счетных органах. Однако эта возможность в отношении аудиторов пока в достаточной степени не реализована ни федеральной Счетной палатой, ни региональными палатами. Очевидно, механизм взаимодействия в дальнейшем будет совершенствоваться.

Следует отметить, что определенные шаги в данном направлении уже предпринимаются.

Так, в Счетной палате Российской Федерации образован и активно действует Экспертно – консультативный совет при Председателе Палаты, в состав которого входят, в том числе хорошо известные и уважаемые в аудиторском сообществе специалисты в области аудита. Совет оказывает весомую помощь Палате в разработке методик, правил и стандартов проведения контрольных мероприятий. Таким образом, уже сегодня начинает развиваться методологическое взаимодействие двух институтов финансового контроля, различных по форме, но решающих принципиально общие задачи.

Во всем мире принято устанавливать деловые отношения между собственником финансовых и материальных средств, в том числе в лице государственных органов, и определенным кругом работающих на рынке финансовых консультантов, и это не считается нарушением принципа независимости аудита. Вопрос стоит весьма просто и логично: государство передает предприятию деньги, оно должно быть уверенно в надежности предприятия, предприятие должно подтвердить такую надежность, используя определенные критерии и доказательства; положительное аудиторское заключение является одним из таких доказательств. Весьма перспективным направлением, по мнению С.О. Шохина, представляется опора на постепенно становящиеся на ноги саморегулируемые аудиторские организации, как это делается, например, во многих промышленно развитых странах на фондовом рынке. И очень отрадно, что эта точка зрения поддерживается Департаментом организации аудиторской деятельности Минфина России.

Представители системы государственного финансового контроля, в которую входят органы (организации) муниципального финансового контроля, и аудиторского сообщества призваны обеспечить реализацию принципа прозрачности. В чем заключается этот принцип и как обеспечить его реализацию?

Прозрачность государственного сектора (или бюджетно-налоговая прозрачность) может быть определена как открытость для населения широкого круга около государственных структур и функций, намерений в области бюджетно-налоговой политики, государственных доходов, расходов и проектов. Она предполагает постоянную доступность надежной, всеобъемлющей, своевременной, понятной и соответствующей международным стандартам информации о государственной деятельности, включая и виды деятельности, которые осуществляются вне государственного сектора. Назначение бюджетно-налоговой прозрачности – обеспечить электорату и финансовым рынкам доступ к точной информации о текущем и будущем финансовом положении государства. Кроме того, бюджетно-налоговая прозрачность является обязательным условием для осуществления качественной экономической политики. Своевременное опубликование четко составленных документов о бюджете помогает рынкам оценить намерения государства, и, следовательно, дисциплинирует его. Прозрачная система государственного финансового учета позволяет рынкам быть в курсе того, чем в действительности занято правительство, а также сравнивать запланированные бюджетом мероприятия и реальную финансовую деятельность. Поскольку бюджетно-налоговая прозрачность является движущей силой отчетности, она способствует повышению в том же объеме демократического содержания политики и укрепляет доверие населения к своему правительству.

В идеале вмешательство государства должно иметь место в такие области, как расходы на развитие трудовых ресурсов, образование, здравоохранение, социальную защиту, защиту окружающей среды, науку, армию и производства, обеспечивающие национальную безопасность страны.

Бюджетно-налоговая информация должна быть достоверна, для повышения ее достоверности необходим не только контроль за расходованием бюджетных средств (например, при реализации федеральных целевых программ), но и проверка результативности. В данном случае, речь идет о контрольных мероприятиях оценочного характера.

Если такого рода мероприятия проводиться не будут, то государство не сможет сформировать адекватные времени и потребности общества сбережения.

Ключевыми факторами экономии средств и формирования государственных сбережений являются контроль в области долговых отношений.

Что касается управления внутренним государственным долгом, то, прежде государство, должно обеспечить прозрачный учет долговых обязательств. Каждый финансовый контролер многократно сталкивается в своей практике с неучтенными гарантиями, поручительствами, необоснованным кредитованием за счет бюджетных средств, как субъектов государственного сектора экономики, так и представителей частного сектора.

Исключительная актуальность вопросов организации эффективной системы государственного финансового контроля, предотвращающей усиление позиций теневой экономики и распад государства, позволяет рассматривать ее в качестве одного из важнейших направлений государственных реформ в нашей стране.

Вполне очевидно, что основные направления преобразований, наиболее характерные черты новой модели системы государственного финансового контроля, его современную концепцию можно разработать только на основе всестороннего анализа его теоретических и практических вопросов, изучения отечественного и зарубежного исторического опыта, современной практики.

Итак, для того чтобы государственный финансовый контроль в России был действительно эффективным и соответствовал уровню экономически развитых государств, необходимо проделать много важных и существенных преобразований. Создание системы государственного финансового контроля, отвечающей потребностям государственного управления на современном этапе, предполагает реализацию совокупности мер правового, организационного и методологического характера. И все это требует безотлагательного и поэтапного решения. С учетом результатов научных исследований отечественного государственного финансового контроля, международной науки и практики, особенностей современного российского социума, исторического наследия и исходных позиций, правовых норм должна быть разработана цельная концепция реформирования и развития государственного финансового контроля в Российской Федерации, создания его системы в современных условиях построения развитого рынка.

Основные же, или магистральные, пути реформирования государственного финансового контроля, направленные на создание его целостной системы, в современных условиях представляются в следующем:

* приведение теоретической базы (в том числе методологического обеспечения государственного финансового контроля) в соответствие с современными условиями;
* реформирование организационных структур;
* формирование системной и завершенной нормативной базы (в том числе стандартизация государственного финансового контроля);
* формирование системы процедур контроля (методологического обеспечения);
* создание целостных научно – исследовательской и учебной баз, формирование системы кадрового обеспечения;
* организация адекватной информационно – коммуникативной инфраструктуры;
* повышение уровня материально – технического (включая социально – бытовое) и финансового обеспечения функционирования контролирующих органов.

Следует отметить, что свойства системы государственного финансового контроля развиваются под влиянием управляющих воздействий и сами являются факторами управления. Важнейшими из таких факторов являются способность системы аккумулировать и эффективно использовать свои ресурсы и потенциалы развития, а также восприимчивость к нововведениям. Также необходимо проанализировать и максимально использовать имеющиеся (начальные) возможности, а также стартовые условия развития.

По каждому из вышеуказанных направлений организации системы государственного финансового контроля следует определить соответствующий комплекс работ. Например, в число основных участков работы по формированию системы кадрового обеспечения государственного финансового контроля необходимо включить как минимум следующие:

1. определение вариантов назначения руководителей тех или иных органов государственного финансового контроля;
2. определение количества и профессионально – квалификационных характеристик персонала;
3. разработка механизмов набора и распределения кадров, комплексной оценки работы;
4. разработка системы профессионального развития кадров (методов определения потребности в доподготовке кадров), программ и технологических процессов их подготовки;
5. разработка системы должностного развития кадров (ротации и должностного продвижения);
6. установлениесоответствующихрегламентов взаимоотношений между работниками;
7. определение механизмов ответственности за несоблюдение дисциплины труда;
8. разработка системы мотивации труда и т.д.

В связи с вышеуказанным вопросом стоит отметить, что для формирования и дальнейшего развития системы кадрового обеспечения государственного финансового контроля в первую очередь необходимо использовать уже накопленный огромный практический опыт отечественных специалистов в области экономики и финансов (кадровый резерв), привлекать молодых специалистов, создав для этого надежную систему мотивации.

В целях формирования и реализации программ развития государственного финансового контроля целесообразно создать Временную межведомственную комиссию по организации и развитию системы государственного финансового контроля (утвердив ее статус специальным Указом Президента Российской Федерации). Указанная комиссия должна осуществлять координацию действий министерств, ведомств, иных федеральных органов исполнительной власти, а также органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по участию в разработке и реализации соответствующих программ. Следует отметить, что особая актуальность проблемы развития и совершенствования государственного финансового контроля в современных условиях, вышеприведенные совершенно недопустимые (с точки зрения необходимости укрепления российской государственности) недостатки государственного финансового контроля, а также стремительность происходящих в мире социально-экономических трансформаций (глобализация и т.д.) обуславливают необходимость начать осуществление преобразований российского государственного финансового контроля как можно раньше. По большому счету, реформа государственного финансового контроля (в направлении организации его целостной системы) уже начата одновременно с процессами социально-экономических реформ в нашей стране, реформ составляющих государственное устройство. Реформа государственного финансового контроля уже идет, и процесс этот может так и не привести к необходимым результатам, к образованию целостной эффективной контрольной системы, так для него характерны недостаточная целенаправленность и односторонность, а также стихийность, т.е. отсутствие четкой стратегии, основанной на соответствующей достаточно продуманной концепции. Следует отметить, что в рамках органов государственного финансового контроля исполнительной ветви власти (в частности, контрольных органов Минфина России) уже предприняты попытки разработки Федеральной целевой программы перспективного развития контрольно – ревизионных органов Минфина России в 2001–2004 гг. При этом целью данной Программы являлось комплексное развитие системы контрольно – ревизионных органов Минфина России, направленное на усиление контроля за расходованием бюджетных средств и повышением эффективности их деятельности и отдачи для государства в целом, в том числе через предотвращение финансовых нарушений в сфере экономики. В Программе были определены основные направления развития организации и структуры, уровня и форм взаимодействия с другими государственными контролирующими органами, кадрового состава, материально – технического и информационного обеспечения контрольно – ревизионных органов Минфина России.

Проанализировав результаты Программы можно сделать вывод, что все-таки реорганизацию государственного финансового контроля необходимо осуществлять постепенно на протяжении ряда лет. Резкие же шаги в этом плане чреваты остановкой хода достижения целей государственного финансового контроля, а также утерей государственных ресурсов в результате незаконных действий различного рода нарушителей, которые могут воспользоваться слабыми местами в контрольной системе, возникающими в ходе любой реструктуризации. Иными словами, реструктуризацию государственного финансового контроля необходимо проводить синхронно с изменением функций управленческих звеньев в части контроля. Например, на период отвлечения работников оргзвеньев государственного финансового контроля в процессе смены их функций целесообразно создать временную систему поддержки контрольных функций реструктурируемых органов. Также следует учредить Временную комиссию по формированию концепции и организации реформирования системы государственного финансового контроля. В то же время периодически должна производиться оценка достигнутого (анализ действенности системы), а при необходимости – уточнение концепции в соответствии с меняющимися экономическими условиями.

Важным условием эффективности хода реформ отечественного государственного финансового контроля, направленных на создание его целостной системы, является укрепление государственной финансовой безопасности.

Вместе с тем, учитывая все вышесказанное, для совершенствования государственного финансового контроля необходимо:

* контролировать не только целевой характер государственных расходов, но и оценивать их результативность;
* усилить прозрачность деятельности организаций, использующих средства налогоплательщиков;
* внедрять новые технологии проведения контрольных проверок по сравнению с традиционно используемыми проверками законности и целевого использования бюджетных средств;
* законодательно определить аудит эффективности использования бюджетных средств как разновидность государственного финансового контроля, осуществляемого контрольно – счетными органами в виде проверок эффективности использования бюджетных средств и государственной собственности;
* разработать единую для контрольно – счетных органов и иных органов финансового контроля методологическую базу проведения аудита эффективности в соответствии с общепринятыми в разных странах принципами и методами;
* наделить контрольно – счетные органы в субъектах Федерации полномочиями по исполнению принятых ими решений, например, возможность взыскивать нецелевые средства, расходуемые из бюджета;
* в Бюджетный и Уголовный кодексы Российской Федерации внести статьи об ответственности руководителей учреждений – получателей бюджетных средств за нарушения бюджетного законодательства и Закона о бухучете;
* более четко координировать деятельность органов, осуществляющих финансовый контроль в целях устранения дублирования функций контролирующими органами;
* руководителям министерств и ведомств, главам администраций необходимо усилить внутренний финансовый контроль, обеспечить соблюдение периодичности проведения контрольных мероприятий, систематизировать контроль за устранением выявленных нарушений и недостатков;
* обеспечить соблюдение финансовой дисциплины и свести к минимуму финансовые нарушения, сделать максимально рациональным управление государственными и муниципальными финансами;
* разработать финансовым органам информационно – аналитическую систему, как основу совершенствования управления бюджетными ресурсами, включающую в себя мониторинг, анализ, прогнозирование, планирование и систему поддержки принятия управленческих решений;
* определить направления и вопросы, по которым могут проводиться проверки и анализ эффективности законов о бюджете;
* сформировать систему критериев и показателей эффективности использования государственных средств с учетом функциональности и экономической классификации расходов бюджетов Российской Федерации;
* объединить усилия контрольных органов законодательной (представительной) и исполнительной власти различных уровней для создания системы аудита эффективности использования бюджетных средств;
* государственным контрольным комитетам субъектов Федерации совместно с постоянными комиссиями и депутатскими фракциями, представительными органами местного самоуправления и другими заинтересованными лицами и организациями продолжить работу по выработке предложений в области совершенствования законодательной базы государственного финансового контроля, в частности законодательного закрепления аудита эффективности как разновидности государственного финансового контроля, осуществляемого контрольно – счетными органами в виде проверок эффективности использования бюджетных средств и государственной собственностью;
* в соответствии с принятой Правительством Российской Федерации Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2005–2007 гг. осуществлять постоянное взаимодействие, Минфина Российской Федерации, Государственного контрольного комитета Российской Федерации и других контрольных органов при разработке нормативно – правовой и методической базы в процессе перехода к бюджетированию, ориентированному на результаты;
* совместно с профильными кафедрами высших учебных заведений проработать вопросы подготовки методических документов, в частности республиканского стандарта (методики) проведения аудита эффективности использования государственных средств, и повышение квалификации специалистов – аудиторов в сфере государственного финансового контроля;
* совершенствовать кадровое обеспечение контроля посредством повышения квалификации и профессионализма специалистов, осуществляющих контрольно – экономическую работу, создание контрольно – счетной палаты на местах, подготовки аудиторов по аудиту бюджетных показателей местных бюджетов;
* разработать информационное обеспечение, отвечающее аналитическим целям контроля, гарантирующее полноту и достоверность исходных данных об объекте контроля, широкую гласность принятия решений и исполнения бюджетов различных уровней, посредством регулярного освещения в официальной периодической печати текущего исполнения бюджета и отчетов контрольно – счетной палаты на местах;
* контролировать вложения, прежде чем пытаться контролировать результаты;
* создать надежную систему учета, прежде чем внедрять интегрированную систему управления финансовой деятельностью;
* составлять смету работ, подлежащих выполнению, прежде чем составлять смету будущих результатов;
* заключать официальные контракты в частном секторе, прежде чем заключать государственные и муниципальные контракты;
* утвердить и ввести в действие предсказуемый бюджет, прежде чем требовать от руководителей эффективного использования вверенных им ресурсов.

Результатом реализации названных задач является достижение правопорядка в процессе осуществления финансовой деятельности. Что является необходимым условием принятия правильных управленческих решений. Правильно поставленный финансовый контроль способствует избежанию ошибок.

Необходимо отметить, что Государственный финансовый контроль предназначен для реализации финансовой политики государства, создания условий для финансовой стабилизации. Это, прежде всего разработка, утверждение и исполнение бюджетов всех уровней и внебюджетных фондов, а также контроль за финансовой деятельностью государственных предприятий и учреждений, государственных банков и корпораций. Финансовый контроль со стороны государства, негосударственной сферы экономики затрагивает лишь сферу выполнения денежных обязательств перед государством, включая налоги и другие платежи, соблюдение законности и целесообразности при расходовании выделенных или бюджетных субсидий и кредитов, а также соблюдение установленных правительством правил организации денежных расчетов, ведения учета и отчетности.

Заключение

Сегодня органы государственной власти уделяют серьезное внимание вопросам совершенствования системы государственного финансового контроля. Поскольку очевидно, что обязательным условием эффективного функционирования экономики и финансовой системы страны является наличие развитой системы контроля.

Предпринят уже ряд шагов, направленных на ее реформирование. Заметную роль в совершенствовании финансового контроля призвано сыграть Бюджетному кодексу Российской Федерации.

В целях наиболее полного выполнения Указа Президента Российской Федерации от 03.03.1998 г. «Об обеспечении взаимодействия государственных органов в борьбе с правонарушениями в сфере экономики» был создан департамент государственного финансового контроля и аудита. Создание такого органа вызвано необходимостью организации аудиторской деятельности и соединением в единый блок всех подразделений Министерства финансов России, выполняющих контрольные функции.

В настоящее время в Минфине Активизирована работа по подготовке проектов федеральных законов о государственном контроле в Российской Федерации.

Однако по-прежнему острой ля России остается проблема создания всеобъемлющей и надежной системы государственного финансового контроля. Причин здесь несколько.

В некоторых субъектах Федерации власти не понимают (или делают вид что не понимают) значения внешнего государственного финансового контроля. Исполнительная власть прилагает все усилия, чтобы не допустить внешнего контроля за своей деятельностью (или всячески его ограничивать), а органы представительной власти либо устраивает такая бесконтрольность, либо они слабы, чтобы настоять на своих правах.

В других регионах созданные контрольно-счетной органы не осознали масштаба стоящих перед ними задач, не приобрели соответствующие квалификации для их решении, и поэтому их действия фактически дублируют работу других контрольных органов.

Практически во всех регионах не наложено взаимодействия органов государственного контроля (прежде всего, информационная), взаимодейственые амбиции мешают координации их деятельности даже на федеральном уровне такое взаимодействие еще только налаживается.

Усилия органов власти, которым поручено выполнять функции контроля, не координируются и осуществляют они его в основном в рамках своего ведомства, что вызывает раздробленность финансовой системы.

На мой взгляд, еще одним важным вопросом является отсутствие закона определяющего возможности государственного финансового контроля в отношении нарушителей финансового законодательства. Ведь без административных материально-финансовых мер воздействий на нарушителей финансового законодательства не возможно достичь высоких результатов в выполнении поставленных перед органами контроля задач.

Для эффективного осуществления государственного финансового контроля требуется не только назвать органы государственного контроля, что теперь сделано Бюджетным кодексом, но и законодательно закрепить их задачи, право, сферу действия.

Следует заметить, что Счетная палата РФ предают большое значение решению проблемы создания в стране всеобъемлющей и надежной системы государственного финансового контроля, разработке единственной концепции государственного финансового контроля.

По мнению Счетной палаты РФ, контрольно-счетные органы, учитывая круг их полномочий (внешний контроль всего управления государственные финансовые на соответствующем уровне бюджетной системы, в том числе, контроль эффективности внутренней контрольной службы), их подотчетность органам законодательной власти, т.е. всему обществу, могли бы встать координирующем центром, объединяющим усилия всех органов государственного финансового контроля на каждом уровне бюджетной системы.

Объединение контрольно-счетных органов всех уровней в единую систему, построенную на принципах их равноправия и тесного взаимодействия в информационной, методической, экспертно-аналитической и других сферах, позволила бы, в полном соответствии с принципами бюджетного федерализма, охватить внешним контролем управление всеми государственными финансами Российской Федерации.

Однако такая система сможет обеспечивать надежный и всеобъемлющий государственный финансовый контроль лишь тогда, когда в каждом регионе Российской Федерации будут действовать профессионально сильные контрольно-счетные органы, способные не только выполнить квалифицированную проверку законности правильности распределения финансовых средств ведение бухгалтерских счетов, но и, что более важно, провети грамотный анализ всей бюджетно-финансовой системы региона, определить области, требующие повышенного внимания контрольных органов, сплотить вокруг себя другие контрольные органы и обеспечить необходимое разделение задач и сотрудничество между ними в интересах государства и всего общества.

Становление таких контрольно-счетных органов в каждом звене бюджетной системы России-обязательный шаг на пути к построению в России всеобъемлющей и надежной системы государственно финансового контроля. Таким образом, создание на всей территории Российской Федерации единого поля государственного финансового контроля – важнейшая государственная задача.

**Список используемой литературы**

1. Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 г. №145-ФЗ.
2. Архипов А.И., Погосов И.А. Финансы, изд-во «ПРОСПЕТК» 2007–13 с.
3. Баканов М.И., Шеремет А.Д. Теория экономического анализа: Учебник. – М.: Финансы и статистика, 2001. – 288 с.
4. Басовский Л.Е. Комплексный экономический анализ хозяйственной деятельности: Учебное пособие для вузов. – М.: ИНФРА-М, 2004 – 366 с.
5. Басовский Л.Е. Теория экономического анализа: Учебное пособие. – М.: ИНФРА-М, 2003. – 222 с.
6. Бердникова Т.Б. Анализ и диагностика финансово-хозяйственной деятельности предприятия: Учебное пособие для вузов. – М.: ИФРА-М, 2002. – 214 с.
7. Бочаров В.В. Комплексный финансовый анализ. – СПб.: Питер, 2007. – 432 с.
8. Бабич А.М., Павлова Л.Н. «Государственный финансовый контроль» 2009–566 с.
9. Бурцев В.В., Основные принципы организации организации государственного финансового контроля в современных условиях Финансовый менеджмент №2 / 2006
10. Гиляровская Л.Т. Экономический анализ. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. – 615 с.
11. Гражданский кодекс РФ (часть первая) от 30.11.1994 г. №51-ФЗ
12. Гринкевич Л, С., Сагайдачная Н.К. «Государственные и муниципальные финансы России» 2008 г. 551 с,
13. Грушевский В.И. Финансы: Учебник – М.: издательство Московского института экономики, 2008–367 с.
14. Дыбаль С.В. Финансовый анализ: Учебное пособие. – СПб.: Бизнес-пресса, 2005. – 304 с.
15. Евдокимова Л.А, «Финансы, денежное обращение и кредит», изд-во: «МГИУ»: 2009–216 с.
16. Занадворнов В.С., Колосницына М.Г. «Экономическая теория государственных финансов», изд-во: «ГУ ВШЭ»: 2006–391 с.
17. Коновалова Т.В. Финансы и кредит. Организация самостоятельной работы студентов. Издательство: «Финансы и статистика»: 2007–175 с.
18. Купцов М.М Финансы. Изд-во:» РИОР»: 2008–113 с.
19. Лаврушин О.И. «Финансы и кредит» 2008–304 с.
20. Лушин С.И., Слепов В.А., «Государственные и муниципальные финансы» 2007–763 с.
21. Лупей Н.А. «Финансы организаций: краткий курс»
22. Конституция Российской Федерации. – М изд-во «Ось-89», 2000–48 с.
23. Кармоков X Экономическая политика и Счетная палата РФ // Российский экономический журнал. – 2000 – №3
24. Кочерин Е. Госконтроль: на одного с сошкой… // Материалы сайта «Современная Россия. Информационно-аналитический портал». – www.nasledie.ru/schetpal/
25. Нерубайло В.Е. Осуществление внешнего контроля государственных финансов региональными счетными палатами Франции. // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. – 1999 – №6
26. Налоговый кодекс РФ (часть первая) от 31.07.1998 г. №146-ФЗ.
27. Налоговый кодекс Российской Федерации: части первая и вторая: по сост. на 15 фев. 2007 г. – М.: Проспект, 2007. – 656 с.
28. Об аудиторской деятельности: Федеральный закон от 07.08.2001 г. №119-ФЗ.
29. О Счетной палате РФ: Федеральный закон от 11.05.1995 г. №4-ФЗ.
30. О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в РФ: Указ Президента РФ от 25.07.1996 №1095.
31. Об обеспечении взаимодействия государственных органов в борьбе с правонарушениями в сфере экономики: Указ Президента РФ от 03.03.1998 г. №224.
32. Опенышев С.П., Жуков В.А. Доктрина государственного контроля. // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. – 2001 – №11
33. Опенышев С.П., Жуков В.А. Предмет, метод, виды и принципы государственного финансового контроля. // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. – 2004 – №4
34. Опенышев С.П., Жуков В.А. Сущность, цель, задачи и функции финансового контроля // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. – 2003 – №12
35. Опенышев С.П., Жуков В.А. Теоретические и методические основы оценки эффективности государственного финансового контроля. // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. – 2001 – №1
36. Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2000 году. Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 23 марта 2001 года №14 (250)). М., 2001
37. Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2001 году. Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 22 марта 2002 года №10 (293)). М., 2002
38. Пансков В.Г. О некоторых вопросах государственного финансового контроля в стране // Финансы. – 2002 – №5
39. Пансков В.Г. Формирование системы финансового контроля как стратегическая задача государственного строительства // Российский экономический журнал. – 2002 – №5–6
40. Подберезкин А.И., Кириков Е.П., Суров С.П. Нужно начинать сначала – с создания концепции государственного финансового контроля. // Материалы сайта «Современная Россия. Информационно-аналитический портал». – www.nasledie.ru/schetpal/
41. Пономаренко Е.В. Исаев В.А. Экономика и финасы обществоенного сектора: (основы теории эффективного государтсва). Издательство «ИНФРА-М»:2007–478 с.
42. Родионова В, М, Шлейников В.И. Финансовый контроь: Учебник-М.: ФБК-Пресс, 2001–320 с.
43. Саблина Е.А. стастика финансов: курс лекций. Издательство: «Экзамен»:2007. – 426 с.
44. Сотникова Л.В. Внутрений контроль и аудит: Учебник/ ВЗФЭИ. – 2000–239 с.
45. Соколов В., Бурков С. Госсобственность: вопросы усиления контроля за использованием и распоряжением. // Российский экономический журнал. – 1999 – №4
46. Степашин С.В. Новые задачи – новые способы решения. // Финансовый контроль. – 2001 – №1
47. Тедеев А.А. «Бюджетная система России» 2005–416 с.
48. Финансы: учебник для вузов / Под ред. В.М. Родионовой – М.: Финансы и статистика, 2001
49. Финансы: учебник для вузов / Под ред. Л.А. Дробозиной – М.: ЮНИТИ, 2001
50. Шохин С.О. Проблемы и перспективы развития финансового контроля в Российской Федерации. – М.: Финансы и статистика, 1999