**Содержание**

**Введение**

**Глава I. Предмет, метод, цели, задачи и принципы государственного финансового контроля**

* 1. Сущность и виды финансового контроля
  2. Цели и задачи государственного финансового контроля
  3. Предмет и метод государственного финансового контроля
  4. Формы государственного финансового контроля
  5. Принципы государственного финансового контроля

**Глава II. Система органов государственного финансового контроля: полномочия, основные направления деятельности и вопросы их координации**

2.1 Общая характеристика федеральных органов государственного финансового контроля

2.2 Место и роль Счетной палаты РФ в системе государственных органов финансового контроля РФ

2.3 Взаимодействие Счетной палаты с другими государственными органами финансового контроля в РФ

2.4 Организационно-правовые основы деятельности ФС ФБН и место ФС ФБН в системе органов государственного финансового контроля

**Глава III. Совершенствование государственного финансового контроля в Российской Федерации**

**Заключение**

**Список использованных источников и литературы**

**Введение**

Задача создания эффективной, работоспособной и действенной системы государственного финансового контроля является одной из главных задач, стоящих перед государством.

Более чем десятилетняя практика российского реформирования показывает, что экономика несет значительные потери из-за низкой финансовой, бюджетной, налоговой дисциплины. В то же время опыт развитых стран свидетельствует, что эффективный действенный контроль является необходимым условием существования сильного государства и важным фактором государственного строительства. Этим и определяется актуальность темы научного исследования.

Тот огромный человеческий и природный потенциал, которым обладает Россия, требует не только правильного использования государством национального богатства, но и хорошо организованного и налаженного контроля. Государственный финансовый контроль — это особая функция государственного управления, которая осуществляется в интересах как государства, так и всего общества.

Практика свидетельствует, что в настоящее время в Российской Федерации функционирует конгломерат разрозненных звеньев финансового контроля, в том числе и на высшем уровне, слабо взаимодействующих между собой. В научном смысле - это не назовешь системой. Случается, что один и тот же экономический субъект последовательно подвергается проверке со стороны нескольких контрольных органов. В результате как бы имеет место непрерывный контрольный процесс. Однако он не имеет подчас практического смысла и вызывает негативное отношение.[[1]](#footnote-1)

Создание его стройной, четко очерченной системы, отражающей многоуровневый характер бюджетных отношений и единство государственных финансов, является объективной необходимостью формирования и развития целостной бюджетной политики государства. Определение места и роли высших органов финансового контроля в единой его системе, общих принципов и механизмов их организации и функционирования должно обеспечить унификацию и согласованность контроля за перераспределяемыми бюджетными средствами, сопоставимость показателей экономической эффективности использования государственных финансовых ресурсов в целом.

Социальный климат в стране не изменится к лучшему до тех пор, пока бюджетная сфера деятельности государства не будет надежно защищена, пока не станет всеобъемлющим и действенным контроль за исполнением требований бюджетного законодательства, расходованием государственных ресурсов. Поэтому становление и развитие эффективной системы государственного финансового контроля как общественной потребности видится актуальной теоретической и практической проблемой.

О необходимости построения эффективного государственного финансового контроля речь идет давно. Однако до сих пор не выработана единая политика в области государственного финансового контроля, не отрегулирована его нормативно-правовая база, отсутствует координация деятельности в этой сфере. При этом органы исполнительной власти всех уровней, защищая свои интересы в бесконтрольном распоряжении государственными ресурсами, всячески пытаются ограничить внешний контроль за своей деятельностью со стороны контрольно - счетных органов, образованных законодательной (представительной) властью.

В связи с вышеизложенным научно и практически востребованной является разработка сущности государственного финансового контроля, исследование проблем формирования эффективного государственного финансового контроля, системообразующей роли и места конституционного органа государственного финансового контроля - Счетной палаты РФ в организации действенного финансового контроля.

**Актуальность темы.** Избранная автором тема является теоретически недостаточно разработанной, хотя проблемы государственного финансового контроля находятся в фокусе внимания ряда научных исследований. Особо следует отметить работы И.А. Белобжецкого, Н.Т. Белухи, Э.А. Вознесенского, Ю.М. Воронина, В.Г. Видяпина, Н.Г. Гаджиева, Ю.А. Данилевского, Н.П. Ефимовой, В.А. Жукова, Ю.М. Иткина, Ю.А. Крохина, А.Н. Козырина, Л.Н. Овсянникова, В.Г. Панскова, Н.Д. Погосяна, В.М. Родионовой, Г.А. Соловьева, СВ. Степашина, М.С. Студеникиной, И.В. Фирулина, СИ. Фленова, П.В. Черноморда, А.Д. Шеремета, С.О.Шохина, В.И. Шлейникова, А.А. Шпига.

Исследователи раскрывают отдельные составляющие содержания, виды финансового контроля, механизм его функционирования.

Однако имеющиеся научные наработки в данной области весьма противоречивы и не дают должной аргументации для принятия обоснованных государственных решений в форме законов, создания современных стратегий и технологий в практической деятельности. Это касается, прежде всего, основополагающих проблем сущности государственного финансового контроля, его роли и места в системе рыночных отношений, путей повышения эффективности.

Анализ научной литературы и практики позволяет сделать вывод о том, что складываются противоречия между государственной политикой в отношении финансового контроля и реальными условиями его осуществления, объективной потребностью общества в более полной реализации государственным финансовым контролем своих сущностных функций, повышении его роли в новых экономических преобразованиях.

Разрешению указанных противоречий призвана способствовать научная разработка концепции единого государственного финансового контроля в рыночных условиях как основы для его законодательного закрепления, правового обеспечения ряда основополагающих принципов, конкретных форм и методов деятельности, механизма координации высших органов государственного финансового контроля в его целостной системе.

**Цель исследования** состоит в исследовании теоретических вопросов и практических проблем государственного финансового контроля, разработке концептуальных подходов к формированию единой системы государственного финансового контроля, обеспечивающей его эффективность и влияние на устойчивое функционирование экономики страны в условиях рыночных отношений.

В соответствии с поставленной целью определены основные **задачи исследования:**

- уточнить социально-экономическое содержание государственного финансового контроля, его сущностные характеристики;

- исследовать противоречия современного состояния государственного финансового контроля;

- дать более глубокое теоретическое обоснование объективной необходимости формирования единой системы государственного финансового контроля в новых экономических условиях;

- определить место и роль, а также пути совершенствования деятельности органов государственного финансового контроля в единой системе;

- выработать предложения и рекомендации по повышению эффективности государственного финансового контроля на основе отечественного и зарубежного опыта.

**Объект исследования** — контрольная деятельность, осуществляемая органами государственного финансового контроля, в частности, Счетной палатой РФ, Минфином РФ.

**Предметом** исследования выступают экономические отношения, возникающие в системе государственного финансового контроля в процессе проверок и ревизий, а также при реализации его результатов в социальной сфере.

**Теоретическую и методологическую основу** курсового исследования составляют научные изыскания, теоретические обобщения и выводы, содержащиеся в трудах известных отечественных и зарубежных авторов в области макро- и микроэкономики. В гносеологических целях автор опирался на такие категории и понятия, как контроль, финансовый аудит, эффективность. В качестве материала для исследования использованы статистические материалы, данные министерств и ведомств, материалы научных конференций, различные периодические издания, специальная научная литература по раскрываемой тематике. Определенный объем информационного материала обобщен по результатам проверок, проведенных Счетной палатой РФ, а также итогам изучения автором проблемы государственного финансового контроля в Канаде и Германии.

Таким образом, теоретическую и методологическую базу исследования составили четыре группы источников.

К первой отнесены нормативно-правовые акты государственных и управленческих структур по исследуемой проблематике.

Ко второй отнесены научная и учебная литература (монографии, учебники и учебные пособия, справочная и энциклопедическая литература, комментарии к законодательству).

К третьей отнесены научные статьи в периодической печати по исследуемой проблематике.

К четвертой отнесены специализированные ресурсы интернет.

**Нормативно-правая база** состоит из действующего законодательства Российской Федерации по состоянию на 23 апреля 2009 года.

При проведении исследования были использованы следующие **методы исследования**:

- анализ существующей источниковой базы по рассматриваемой проблематике (метод научного анализа).

- обобщение и синтез точек зрения, представленных в источниковой базе (метод научного синтеза и обобщения).

- моделирование на основе полученных данных авторского видения в раскрытии поставленной проблематики (метод моделирования).

**Научная новизна исследования.** В результате исследования лично автором получены следующие теоретические и практические результаты, определяющие научную новизну:

- на основе анализа социально-экономической сущности государственного финансового контроля как функции хозяйственного управления уточнены его содержательные характеристики, к которым относятся определение целевого назначения и эффективности расходования федеральных и иных финансовых ресурсов, установление соответствия результатов финансовой деятельности бюджетным назначениям, выявление неблагоприятных ситуаций и отклонений от утвержденных нормативов;

- раскрыты противоречия подсистем внутреннего контроля и «внешнего аудита бюджета», выявлены новые тенденции в формировании единой системы государственного финансового контроля (единой методологической и законодательной базы, технологии проведения, упорядочения информационных данных), обоснована системообразующая роль Счетной палаты РФ как в подсистеме внешнего контроля, так и в единой системе государственного финансового контроля.

- уточнено содержание эффективности финансового контроля (его двойственности, заключающейся, с одной стороны, в эффективности работы органов государственного финансового контроля, а с другой - эффективности расходов государственных финансовых ресурсов с учетом совокупности его критериев).

Структура работы определена целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, трёх глав с девятью параграфами, заключения, списка использованной литературы

**Глава I. Предмет, метод, цели, задачи и принципы государственного финансового контроля**

1.1 Сущность и виды финансового контроля

Финансовый контроль обычно рассматривают в двух аспектах:

1) строго регламентированную деятельность специально созданных контролирующих органов за соблюдением финансового законодательства и финансовой дисциплины всех экономических субъектов;

2) неотъемлемый элемент управления финансами и денежными потоками на макро- и микроуровне с целью обеспечения целесообразности и эффективности финансовых операций.

Оба аспекта контроля взаимосвязаны, но различаются целями, методами и субъектами контроля. Если в первом случае преобладает правовая и количественная сторона контроля, то во втором — упор делается на аналитическую сторону финансового контроля.

Контроль выступает как кульминационный момент управленческого цикла на той его стадии, когда фактические результаты воздействия на управляемый объект сопоставляются с требованиями принятых решений, а при выявлении отрицательных отклонений устанавливаются их причины и виновники, принимаются меры к улучшению положения дел. Являясь самостоятельной функцией управления экономикой, контроль не поглощает другие функции, а взаимопроникает в них, оказывая активное воздействие на эффективность их использования.[[2]](#footnote-2)

Назначение финансового контроля заключается в содействии успешной реализации финансовой политики государства, обеспечении процесса формирования и эффективного использования финансовых ресурсов во всех сферах и звеньях народного хозяйства. Его роль при переходе к рынку многократно возрастает.

Финансовый контроль осуществляется путем применения научно обоснованных методов установления степени соответствия практики управления финансовыми ресурсами во всех сферах производства и распределения общественного продукта задачам финансовой политики. Институт финансового контроля представляет собой составной элемент общей структуры контрольных органов государства и вместе с тем выступает как важнейший составной элемент финансовой системы.[[3]](#footnote-3)

В зависимости от субъектов, осуществляющих финансовый контроль, выделяются:

- государственный финансовый контроль, который подразделяется на вневедомственный и ведомственный;

- негосударственный финансовый контроль:

- внутрихозяйственный контроль в составе корпоративного и некорпоративного финансового контроля;

- аудиторский контроль как подсистема независимого контроля в форме общего и банковского аудита;

- гражданский финансовый контроль;

- общественный финансовый контроль;

- правовой финансовый контроль;

- страховой финансовый контроль, и другие виды.

1.2 Цели и задачи государственного финансового контроля

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

- ошибок и злоупотреблений в управлении государственными денежными и иными материальными ресурсами (капиталами), а также используемыми в хозяйственной деятельности и отчуждаемыми нематериальными объектами государственной собственности, влекущих прямой или косвенный финансовый и/или материальный ущерб государству;

- несоблюдения финансово-хозяйственного, в том числе бюджетного, законодательства;

- недостатков в организации систем управления (в том числе внутреннего контроля) финансово-хозяйственной деятельностью государственных органов, организаций с полным или частичным государственным участием или особо с ним связанных.

В общем и целом цель ГФК — обеспечение соблюдения принципов законности, целесообразности и эффективности распорядительных и исполнительных действий по управлению — включая стадии планирования, формирования, распределения и использования — государственными финансовыми ресурсами, материальными ценностями и нематериальными объектами, их сохранности и приумножения для выполнения функций государства.[[4]](#footnote-4)

В соответствии с этим основными его задачами являются:

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

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

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

- финансовая экспертиза проектов федеральных законов, а также нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, или влияющих на формирование и исполнение федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

- анализ выявленных отклонений от установленных показателей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов и подготовка предложений, направленных на их устранение, а также на совершенствование бюджетного процесса в целом;

- контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в Банке России, уполномоченных банках и иных финансово-кредитных учреждениях Российской Федерации;

- обеспечение поступления в доходную часть государственного бюджета налоговых, таможенных и прочих платежей, обеспечивающих формирование доходной части государственного бюджета;

- оценка эффективности деятельности министерств и ведомств по использованию средств государственного бюджета и внебюджетных средств;

- контроль за правильностью ведения бухгалтерского учета и отчетности;

- улучшение бюджетной и налоговой дисциплины;

- выявление резервов роста доходной базы бюджетов различных уровней и снижения расходной части бюджета;

- контроль за реализацией механизма межбюджетных отношений;

- проверка обращения средств бюджета и внебюджетных средств в банках и других кредитных учреждениях;

- контроль за формированием и распределением целевых бюджетных фондов финансовой поддержки регионов;

- пресечение незаконных решений по предоставлению налоговых и таможенных льгот, государственных дотаций, субвенций и другой помощи отдельным категориям плательщиков или регионам;

- выявление финансовых злоупотреблений в сфере бюджетных и межбюджетных отношений;

- проведение профилактической информационной работы с целью повышения бюджетной дисциплины.

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

1.3 Предмет и метод государственного финансового контроля

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

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

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

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

Собственные методические приемы государственного финансового контроля представляют собой специфические приемы контроля, выработанные практикой. Формируются эти приемы в зависимости от целевой функции контроля. Например, методические приемы финансового контроля базируются на методиках бухгалтерского учета, статистики, экономического анализа и других экономических наук. Вместе с тем методические приемы финансового контроля применяются в исследованиях других экономических наук (управление, планирование, финансирование, кредитование и т.п.).[[5]](#footnote-5)

По информационному обеспечению различают методы документального и фактического контроля.

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

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

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

Основными методами государственного финансового контроля являются:

- проверки;

- обследования;

- надзор;

- анализ финансового состояния;

- наблюдение (мониторинг);

- ревизии.

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

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

3. Надзор производится контролирующими органами за экономическими субъектами, получившими лицензию на тот или иной вид финансовой деятельности, и предполагает соблюдение ими установленных правил и нормативов, нарушение которых 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.

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

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

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

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.

1.4 Формы государственного финансового контроля

По времени проведения различают предварительный, текущий и последующий контроль.

Предварительный финансовый контроль проводится до совершения финансовых операций и имеет важное значение для предупреждения финансовых нарушений. Он предусматривает оценку финансовой обоснованности расходов для предотвращения неэкономного и неэффективного расходования средств. Примером такого контроля является процесс составления и утверждения бюджетов всех уровней и финансовых планов внебюджетных фондов на основе прогноза макроэномических показателей развития экономики страны. Предшествуя совершению хозяйственных и финансовых операций, предварительный контроль носит предупреждающий характер. Он важен, когда вводятся новые важные нормативные акты по регулированию финансовой деятельности экономических субъектов. Это способствует предупреждению многих ошибок в будущем.[[7]](#footnote-7)

Текущий (оперативный) финансовый контроль производится в момент совершения денежных сделок, финансовых операций, выдачи ссуд и субсидий и т. д. Он предупреждает возможные злоупотребления при получении и расходовании средств, способствует соблюдению финансовой дисциплины и своевременности осуществления денежных расчетов. Опираясь на данные первичных документов, оперативного и бухгалтерского учета, инвентаризаций и визуального наблюдения, текущий контроль позволяет регулировать быстро изменяющиеся хозяйственные ситуации, предупреждать потери и убытки, например, в результате неправильного начисления новых налогов. Обычно текущий контроль, как и предварительный, не носит репрессивного характера.[[8]](#footnote-8)

Последующий финансовый контроль, проводимый путем анализа и ревизии отчетной финансовой и бухгалтерской документации, предназначен для оценки результатов финансовой деятельности экономических субъектов, эффективности осуществления предложенной финансовой стратегии, сравнения финансовых издержек с прогнозируемыми и т. д. Последующий контроль, отличающийся углубленным изучением хозяйственной и финансовой деятельности предприятия за истекший период, позволяет вскрыть недостатки предварительного и текущего контроля.

1.5 Принципы государственного финансового контроля

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.

В этой связи можно выделить следующие принципы.

1. Принцип плановости – он предопределяется природой организации управления и необходимостью целеполагания. В этой связи субъекты контроля проводят свою работу на основе годовых, квартальных и месячных планов проведения контрольных мероприятий.

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

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

4. Принцип законности обусловлен Конституцией Российской Федерации, предусматривающей, что государство, все его органы (в том числе и контрольные) действуют на основе законности, обеспечивают охрану интересов общества и граждан. Органы финансового контроля, их должностные лица при исполнении своих обязанностей должны соблюдать Конституцию Российской Федерации и российские законы.[[9]](#footnote-9)

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

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

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

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

**Глава II. Система органов государственного финансового контроля: полномочия, основные направления деятельности и вопросы их координации**

В течение уже десяти лет в российском обществе идет обсуждение вопроса о том, какой орган государственной власти является «главным» при осуществлении внешнего (надведомственного) государственного финансового контроля. Есть два подхода, по одной из них таковым должна быть Счетная палата РФ, как конституционный орган государственного финансового контроля, а по другой Минфин РФ (после реализации административной реформы), Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (далее - Служба, ФС ФБН). У каждой стороны есть свои доводы. Цель данной работы - проанализировать законодательство о государственном финансовом контроле и с учетом позиции доктрины, судебной практики высказать свои соображения по данному вопросу, а также дать практические рекомендации по организации координированной работы всех органов имеющих финансово-контрольные полномочия.

2.1 Общая характеристика федеральных органов государственного финансового контроля

Четкая организация системы органов государственного финансового контроля является непременным условием эффективности его осуществления. Нечеткое разграничение полномочий, неоднозначно поставленные задачи, отсутствие взаимодействия между органами не способствует успешному функционированию данного института. Для создания действенной системы органов государственного финансового контроля необходимо, прежде всего, представлять, на каких принципах она должна быть основана. Здесь стоит обратиться к Лимской декларации руководящих принципов контроля, принятой Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в 1977 году (далее - Декларация)[[10]](#footnote-10). В ней, в частности, определены основные принципы деятельности контрольных органов, порядок их взаимоотношений, как между собой, так и в системе органов государственной власти в целом.

В Декларации установлено, что объективная и эффективная работа контрольных органов может осуществляться лишь при условии их функциональной и организационной независимости. Данный акт содержит общие правила, касающиеся взаимоотношений органа финансового контроля с представительными и исполнительными органами власти в государстве, а также определяет наиболее важные права, которыми он должен обладать. В целях создания единой концепции системы органов государственного финансового контроля в Российской Федерации важно обратить внимание на предложенное разделение на внешний и внутренний финансовый контроль. «Внутренние контрольные службы создаются внутри отдельных ведомств и организаций, в то время как внешние ревизионные службы не являются частью организационной структуры проверяемых организаций».[[11]](#footnote-11)

Декларация предполагает, что в государстве должен существовать высший контрольный орган, выступающий в качестве органа внешнего финансового контроля.

Представляется важным сравнить существующую организацию финансового контроля в Российской Федерации с указанными выше положениями. Кратко рассмотрим систему органов государственного финансового контроля, выполняющих, с нашей точки зрения, функции внешнего контроля. Обратимся лишь к федеральным органам государственной власти, поскольку система органов финансового контроля всех трех уровней (федерального, регионального и местного) заслуживает отдельного комплексного исследования.

Итак, стоит сразу отметить, что в Российской Федерации не существует единой, четко и понятно организованной системы органов финансового контроля. Можно говорить о сформированности отдельных органов государственной власти, осуществляющих определенные контрольные полномочия в сфере публичных финансов.

В первую очередь, отметим такой орган, как Контрольное управление Президента РФ, действующее на основании соответствующего Положения, утвержденного Указом Президента РФ от 8 июня 2004 года N 729.[[12]](#footnote-12)

Оно наделено функциями по контролю за исполнением актов, издаваемых Президентом, за реализацией общенациональных проектов, за исполнением поручений Президента РФ и Руководителя Администрации Президента РФ, а также за реализацией ежегодных посланий Президента РФ и иных его программных документов. Таким образом, не обладая полномочиями по проведению непосредственно финансового контроля, данный орган может контролировать ход различных финансово-бюджетных мероприятий, реализуемых в целях выполнения актов, посланий, программных документов Президента РФ. Важно отметить, что Контрольное управление может осуществлять контроль и за работой Росфиннадзора.

В соответствии с главой 26 Бюджетного кодекса РФ (далее - БК РФ) полномочиями по осуществлению государственного финансового контроля на федеральном уровне обладают законодательные органы РФ, осуществляющие предварительный, текущий и последующий контроль в финансово-бюджетной сфере (статья 265 БК РФ). Важно, что эти органы вправе создавать собственный контрольный орган, которым сейчас является Счетная Палата РФ. Государственный финансовый контроль осуществляется также федеральными органами исполнительной власти (статья 266 БК РФ), среди которых выделены Федеральное Казначейство и ФС ФБН (статьи 267, 268 БК РФ), а также главные распорядители бюджетных средств (статья 269 БК РФ).

Однако финансовый контроль реализуется не только в бюджетной сфере. Необходимо отметить существование налогового и валютного контроля, а также банковского надзора. Исходя из этого, можно назвать более широкий круг контрольных органов, чем перечисленный в БК РФ. На федеральном уровне финансово-контрольные мероприятия проводятся соответствующими комитетами палат Федерального Собрания РФ, Счетной Палатой РФ, Правительством РФ, рядом федеральных органов исполнительной власти, а также Центральным Банком РФ (который не обладает статусом органа государственной власти и осуществляет валютный контроль и банковский надзор). Остановимся подробнее на рассмотрении правового статуса некоторых органов, осуществляющих финансово-бюджетный контроль.

Счетная Палата РФ является конституционным органом государственного финансового контроля. Ее правовой статус и полномочия регулируются Федеральным законом от 11 января 2005 года N 4-ФЗ «О Счетной палате РФ». Задачи Счетной палаты сводятся, в основном, к деятельности по финансово-бюджетному контролю. Ее контрольные полномочия распространяются как на органы государственной власти, так и на банковскую систему, и субъекты хозяйственной деятельности в ряде случаев, установленных законом.

Отметим, что именно Счетную Палату РФ многие специалисты считают высшим органом государственного внешнего финансового контроля в государстве. Это обусловлено тем, что она обладает конституционным статусом, не входит ни в одну из ветвей государственной власти, и, будучи подотчетной Федеральному Собранию РФ, не подчиняется ему и обладает достаточными гарантиями независимости. Председатель Счетной Палаты С.В. Степашин аргументировал необходимость закрепления ее статуса как высшего органа финансового контроля в Российской Федерации тем, что именно Счетная Палата является реально независимой в системе органов государственной власти.[[13]](#footnote-13) В свою очередь, профессор В.Г. Пансков считает, что, принимая во внимание положения Лимской декларации, необходимо придать особый статус деятельности Счетной Палаты РФ как высшему органу государственного финансового контроля. Ее функции и сфера деятельности должны концептуально отличаться от задач других органов финансового контроля, Счетная Палата должна действовать от имени и в интересах всего общества[[14]](#footnote-14).

Однако вопрос придания какому-либо органу статуса высшего контрольного органа в государстве до сих пор не решен. Более того, как уже было отмечено выше, не существует нормативно закрепленных основ взаимодействия органов государственного финансового контроля. Наряду с Счетной Палатой РФ и представительными органами государственной власти в лице соответствующих комитетов Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания РФ функционирует ряд органов исполнительной власти, также осуществляющих внешний финансовый контроль. Правительство РФ как высший орган исполнительной власти наделено функциями по проведению единой финансовой политики, по контролю за деятельностью иных федеральных органов исполнительной власти, что позволяет говорить о наличии у Правительства РФ полномочий, связанных с осуществлением финансового контроля. Особую роль в современной системе органов исполнительной власти играют федеральные службы, наделенные контрольно-надзорными полномочиями. Отметим, что функциями по контролю в различных сферах, связанных с публичными финансами, наделены федеральные службы, находящиеся в ведении Министерства финансов РФ. Так, финансовый контроль осуществляют Федеральная налоговая служба и Федеральная служба страхового надзора. Они выполняют, соответственно, функции по налоговому контролю и контролю за соблюдением страхового законодательства. Финансовый контроль в рамках бюджетной системы Российской Федерации осуществляют ФС ФБН и Федеральное Казначейство (Положение о Федеральном Казначействе было утверждено Постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2004 года N 703).[[15]](#footnote-15) Очевидно, что наличие такого количества различных органов, выполняющих сходные задачи, не позволяет обеспечить надлежащий уровень финансового контроля в стране. Нельзя говорить об их функциональной независимости, а организационная независимость заменяется отсутствием какой либо структуры внутри системы органов финансового контроля. Представляется важным, чтобы дальнейшее совершенствование финансового контроля в стране происходило на основе четко определенных принципов, в частности тех, которые закреплены в Лимской декларации. В свою очередь, С.А. Андрюшин и А.З. Дадашев предлагают построить систему органов государственного финансового контроля, используя методы, обладающие действенностью с позиций преемственности, альтернативности и системности.[[16]](#footnote-16) Таким образом, необходимо учитывать исторический и зарубежный опыт, а также использовать организационно-функциональный подход к структуре финансового контроля.

2.2 Место и роль Счетной палаты РФ в системе государственных органов финансового контроля РФ

**Организационно правовой статус Счетной палаты РФ**

Конституция РФ 1993 года закрепила создание в России специализированного[[17]](#footnote-17) органа для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета. Согласно п. 5 ст. 101 Конституции РФ, для этого Совет Федерации и Государственная Дума РФ образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определяется федеральным законом. Такой закон появился 11 января 1995 г., федеральный закон N 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации». Два этих нормативных акта и определяют статус и полномочия Счетной палаты РФ, предопределяя ее место и роль в системе органов государственного финансового контроля Российской Федерации. Создание других контрольных органов действующая Конституция РФ не предусматривает. Кроме того, важно помнить, что различия в правовом статусе органов государственной власти отчасти предопределены формой акта, этот статус определяющего, и правовым статусом издавшего этот акт органа. Создаваемая Федеральным Собранием РФ, Счетная палата РФ является единственным контрольным органом, осуществляющим свою деятельность на основе специального федерального закона. Исходя из этого, обоснованной выглядит точка зрения В.Г. Панскова, в прошлом аудитора Счетной палаты РФ, который называет Счетную палату РФ высшим, постоянно действующим органом государственного финансового контроля в Российской Федерации.[[18]](#footnote-18) Логичной выглядит и позиция В.З. Шевлокова, который писал, что для обеспечения независимости финансовому контролю, необходимо поставить орган государственного финансового контроля в совершенно особое положение среди остальных высших органов государства.[[19]](#footnote-19) Поэтому правовой статус Счетной палаты РФ является наиболее высоким среди всех иных специализированных федеральных органов, осуществляющих контрольную деятельность в сфере государственных финансов.

**Правовые и организационные гарантии независимости и компетентности Счетной палаты РФ**

Важнейшей предпосылкой объективности и эффективности любого контроля является независимое положение осуществляющего его субъекта. Статья 1 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» гласит, что Счетная палата Российской Федерации является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным Собранием Российской Федерации и подотчетным ему. Термин «подотчетный» в данном случае не указывает на несамостоятельность или какую-либо зависимость Счетной палаты РФ от Федерального Собрания РФ. Данный термин вызван обязанностью Счетной палаты РФ предоставлять палатам Федерального Собрания отчет о ходе исполнения федерального бюджета, однако в федеральном законе «О Счетной палате РФ» подчеркивается, что «в рамках задач, определенных действующим законодательством, Счетная палата РФ обладает организационной и функциональной независимостью». Более того, сама процедура формирования состава Счетной палаты РФ, стоящие перед ней задачи и круг ее полномочий убедительно свидетельствуют о независимости, от какого бы то ни было органа государственной власти в Российской Федерации. Счетная палата РФ состоит из Председателя Счетной палаты РФ, его заместителя, 12 аудиторов, а также Аппарата Счетной палаты РФ. Председатель Счетной палаты РФ и половина состава аудиторов назначается и освобождается от должности Государственной Думой по представлению Президента Российской Федерации. Соответственно заместителя Председателя Счетной палаты РФ и другую половину аудиторов назначает и освобождает от должности Совет Федерации. Постановление о назначении принимается большинством голосов от общего числа депутатов, а срок полномочий Председателя Счетной палаты РФ, его заместителя и аудиторов Счетной палаты РФ составляет 6 лет.[[20]](#footnote-20) Председатель Счетной палаты РФ, его заместитель и аудиторы Счетной палаты РФ имеют право присутствовать на заседаниях Совета Федерации и Государственной Думы, их комитетов и комиссий, коллегий федеральных органов исполнительной власти и иных государственных органов. В свою очередь, поручения и обращения не менее одной пятой от общего числа депутатов (членов) Совета Федерации или Государственной Думы подлежат обязательному включению в планы и программы работы Счетной палаты РФ, они же могут постановить провести внеплановые контрольные мероприятия. На запросы депутатов палат Федерального Собрания РФ Счетная палата РФ дает официальные заключения и ответы. Как видно из всего вышеперечисленного, Счетная палата РФ при осуществлении контрольной деятельности очень тесно взаимодействует с палатами Федерального собрания РФ, но ни в коем случае не зависит от них. Особенно тесное взаимодействие осуществляется с Государственной Думой. По согласованию с ней Счетная Палата РФ вправе приостановить операции по счетам проверяемой организации при неоднократном неисполнении или ненадлежащем исполнении предписаний Коллегии Счетной палаты РФ.[[21]](#footnote-21) Данные полномочия, наряду с представлениями и обязательными предписаниями Счетной палаты РФ является важнейшей гарантией ее независимости и возможности эффективно осуществлять возложенные на нее законом функции. Более того, существует целый ряд других правовых гарантий организационной и функциональной независимости Счетной палаты РФ. Так расходы на содержание Счетной палаты РФ и средства финансирование ее деятельности выделяются отдельной строкой в федеральном бюджете в рамках утвержденных бюджетных назначений вне зависимости от исполнительной власти. К правовым гарантиям деятельности Счетной палаты РФ следует отнести также то, что в федеральных законах «О Федеральном бюджете» на соответствующие годы определяется, что средства федерального бюджета, израсходованные получателями незаконно или не по целевому назначению, подлежат возвращению по предписаниям Счетной палаты РФ. Деятельность Счетной палаты РФ не может быть приостановлена в связи с роспуском Государственной Думы, а заключения Счетной палаты РФ не могут содержать политических оценок решений, принимаемых органами представительной и исполнительной власти Российской Федерации по вопросам ее ведения.

**Основные направления деятельности Счетной палаты РФ**

Разобравшись в правовом статусе Счетной палаты РФ, следует прейти к рассмотрению той деятельности, ради которой она собственно и была создана. Центральное место Счетной палаты РФ среди органов государственного финансового контроля продиктовано в том числе и теми задачами, которые призвана решать Счетная палата РФ. Данный круг задач пределен в ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации». Он включает в себя:

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

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

- оценку обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

- финансовую экспертизу проектов федеральных законов, а также нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, или влияющих на формирование и исполнение федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

- анализ выявленных отклонений от установленных показателей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов и подготовка предложений, направленных на их устранение, а также на совершенствование бюджетного процесса в целом;

- контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в Центральном банке Российской Федерации, уполномоченных банках и иных финансово-кредитных учреждениях Российской Федерации;

- регулярное представление Совету Федерации и Государственной Думе информации о ходе исполнения федерального бюджета и результатах проводимых контрольных мероприятий.[[22]](#footnote-22)

В процессе реализации этих задач Счетная палата РФ осуществляет контрольно-ревизионную, экспертно-аналитическую, информационную и иные виды деятельности, обеспечивает единую систему контроля за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов. Это в свою очередь предусматривает:

- организацию и проведение оперативного контроля за исполнением федерального бюджета в отчетном году;

- проведение комплексных ревизий и тематических проверок по отдельным разделам и статьям федерального бюджета, бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

- экспертизу проектов федерального бюджета, законов и иных нормативных правовых актов, международных договоров Российской Федерации, федеральных программ и иных документов, затрагивающих вопросы федерального бюджета и финансов Российской Федерации;

- анализ и исследование нарушений и отклонений в бюджетном процессе, подготовку и внесение в Совет Федерации и Государственную Думу предложений по их устранению, а также по совершенствованию бюджетного законодательства в целом;

- подготовку и представление заключений в Совет Федерации и Государственную Думу по исполнению федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов в отчетном году;

- подготовку и представление заключений и ответов на запросы органов государственной власти Российской Федерации.

Таким образом, хотя Счетная палата РФ является специализированным контрольным органом, она вправе осуществлять и другие виды деятельности. Однако, основным видом деятельности Счетной палаты РФ является именно контрольно-ревизионная деятельность.

Подобное заключение можно сделать из определения финансового контроля и поставленных перед Счетной палатой РФ задач. Финансовый контроль - это основанная на нормах финансового права, система мероприятий по контролю за экономической обоснованностью использования государственных финансовых средств, соблюдением финансовой дисциплины, законностью и достоверностью финансовых операций, порядком и формирования и использования федерального и регионального бюджета, эффективностью использования налоговых льгот, соблюдением финансового законодательства, исполнением международных финансовых обязательств РФ, состоянием государственного внутреннего и внешнего долга. Профессор А.Н. Козырин в свою очередь определяет финансовый контроль как «осуществляемую с использованием специфических организационных форм и методов деятельность государственных (а в ряде случаев и негосударственных) органов, наделенных законом соответствующими полномочиями, в целях установления законности и достоверности финансовых операций, объективной оценки экономической эффективности финансово-хозяйственной деятельности и выявления новых резервов ее повышения, увеличения доходных поступлений в бюджет и сохранности государственной собственности».[[23]](#footnote-23) Таким образом, финансовый контроль по своей сути является очередностью действий (или совокупностью мероприятий) ориентированной на результат - предотвращение нарушений при осуществлении государством финансовой деятельности. Какие предусмотренные законом виды деятельности контрольных органов при этом будут произведены, является уже скорее второстепенным вопросом. Иными словами, экспертно-аналитическая, информационная и все иные виды деятельности Счетной палаты РФ являются дополнительными и вспомогательными по отношению к деятельности контрольно-ревизионной.

Кроме того, является очевидным, что для представления заключения по исполнению федерального бюджета в палаты Федерального Собрания РФ необходимо вначале это исполнение проверить. Аналогично анализ и исследование нарушений и отклонений в бюджетном процессе нельзя провести, предварительно не выявив эти нарушения в результате контрольно-ревизионных действий. Экспертизу проектов федерального бюджета невозможно провести без информации о выявленных в предыдущие годы нарушениях. В материалах, размещенных на официальном сайте Счетной палаты РФ, указывается, что именно проверки, объединенные в единый комплекс на основе общей тематики, позволили всесторонне изучить различные вопросы и проблемы формирования и исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, финансово-хозяйственной деятельности проверяемых объектов.

Таким образом, все виды деятельности, осуществляемые Счетной палатой РФ, тесно связаны между собой и являются по своей сути контрольными, так как направлены на решение и достижение задач и целей финансового контроля, поставленных перед Счетной палаты РФ, как специализированным государственным контрольным органом. Однако именно такой вид деятельности Счетной палаты РФ как контрольно-ревизионная деятельность обеспечивает непосредственное выполнение этим органом, возложенных на него функций.

Об этом свидетельствует и статистика деятельности Счетной палаты РФ. Так всего за 1995-2004 годы Счетная палата РФ провела 3857 контрольных мероприятий (для сравнения в 1996 году - 276, в 2004 году - 487), которыми было охвачено 16815 объектов. В 1995-2004 годах было проведено 415 заседаний Коллегии Счетной палаты РФ, рассмотрено 5787 вопросов, в том числе 2941 - по результатам контрольных мероприятий (для сравнения в 1995 году - 46, в 2004 - 357). К 2004 году контрольно-ревизионная деятельность являлась основным видом деятельности Счетной палаты РФ. Она осуществлялась по всем направлениям, возглавляемым аудиторами Счетной палаты РФ, в соответствии с планом работы, утверждаемым Коллегией Счетной палаты РФ. По результатам контрольных мероприятий в 1995-2004 годах Счетной палатой было направлено органам государственной власти, предприятиям и организациям около 5300 представлений и предписаний. По выявленным фактам нарушения законодательства 714 материалов было направлено в Генеральную прокуратуру Российской Федерации, возбуждено 702 уголовных дела. Приведенные данные показывают не только динамику роста значимости контрольных мероприятий в работе Счетной палаты РФ, но и свидетельствуют о качестве их проведения, так как полнота картины выявленных нарушений позволила практически по всем фактам нарушений возбудить уголовные дела. Кроме того, выявленный при этом ущерб, нанесенный федеральному бюджету, составил (в эквивалентном измерении) 905,61 млрд. рублей (в 1996 году - 44,09 млрд. рублей, в 2004 - 116,0 млрд. рублей). За десять лет государству возвращено 66,19 млрд. рублей, из них в 2004 году - 20,0 млрд. рублей. Таким образом, контрольно-ревизионная деятельность является не только самой часто осуществляемой, но и наиболее «полезной» для государства в целом.

**Сущность и методы проведения контрольно-ревизионной деятельности Счетной палатой РФ**

Контрольные полномочия Счетной палаты РФ распространяются на все органы государственной власти в Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также юридические лица вне зависимости от видов и форм собственности, если они получают, перечисляют, используют средства из федерального бюджета или используют федеральную собственность либо управляют ею, а также имеют предоставленные федеральным законодательством или федеральными органами государственной власти налоговые, таможенные и иные льготы и преимущества.[[24]](#footnote-24) Закон прямо не распространяет на физических лиц право Счетной Палаты РФ на проведение контрольный мероприятий, однако в Таможенном и Налоговом кодексе РФ предусмотрено предоставление таможенных и налоговых льгот, в том числе и физическим лицам. В связи с этим неясным остается вопрос: может ли Счетная палата РФ осуществить проверку физического лица или индивидуального предпринимателя, в случае предоставления им налоговых и таможенных льгот? Скорее всего, может, однако только в части использования и управления федеральной собственностью, использования средств федерального бюджета либо налоговых (таможенных) льгот. Последнее в равной степени относится и к юридическим лицам. Конституционный Суд РФ указал, что «в том случае, когда контрольные полномочия государственных органов выходят за рамки предоставленных им полномочий, осуществляемый контроль превращается в инструмент подавления экономической самостоятельности и инициативы, чрезмерного ограничения свободы предпринимательства и права собственности, что в силу статей 34 (часть 1), 35 (части 1-3) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации недопустимо; превышение должностными лицами органов государства своих полномочий либо использование их вопреки законной цели и охраняемым правам и интересам граждан, организаций, государства и общества несовместимо с принципами правового государства.[[25]](#footnote-25)

Важным является и вопрос: какие именно методы контроля могут использовать сотрудники Счетной палаты РФ при осуществлении ими контрольно-ревизионной деятельности? Под методами финансового контроля понимают приемы и способы его осуществления. Среди основных методов финансового контроля выделяют наблюдение, проверку, обследование, анализ и ревизию. Наблюдение предполагает общее ознакомление с состоянием финансовой деятельности объекта контроля. Однако в федеральном законе «О Счетной палате РФ» подобный метод контрольной деятельности напрямую не предусматривается. Можно лишь предположить, что поскольку проведение любой проверки и тем более ревизии непременно предполагает «ознакомление с финансовой деятельностью объекта контроля», то законодатель счел излишним отдельно предусматривать в федеральном законе «О Счетной палате РФ» такой метод контроля как наблюдение. Что касается анализа и обследования, то эти методы финансового контроля связаны скорее с экспертно-аналитической деятельностью Счетной палаты РФ. Непосредственными методами осуществления контрольно-ревизионной деятельности Счетной палаты РФ являются ревизии и проверки. Что же такое ревизия, и чем она отличается от проверки? Проверка касается основных вопросов финансовой деятельности и проводится на месте с использованием балансовых, отчетных и расходных документов для выявления нарушений финансовой дисциплины и устранения их последствий. Ревизия - это система обязательных контрольных действий по документальной и фактической проверке законности, целесообразности и эффективности, совершенных с бюджетными средствами операций, финансово-хозяйственной деятельности подотчетного объекта, законности и правильности действий должностных лиц в финансовой сфере.[[26]](#footnote-26) Таким образом, ревизия - это сплошная документальная и фактическая проверка всех финансово-хозяйственных операций, совершенных проверяемой организацией за определенный период. Суть отличия ревизии от проверки состоит в том, что при ревизии проверяют все операции экономического субъекта с использованием всех необходимых для этого приемов и способов - от сверки имеющихся на месте документов до встречных проверок в организациях, с которыми связан проверяемый объект финансовыми или другими отношениями. При необходимости ревизии не ограничиваются проверкой только документации, а дополняются фактической проверкой остатков материальных ценностей, проверкой соответствия документального учета фактическому. Это дает практическую и техническую возможность не пропустить никаких мелочей, тем более, не пройти мимо значительных операций, которые могут скрывать нарушения. Проверка же представляет собой единичное контрольное действие или исследование конкретного вопроса на одном или нескольких участках деятельности. От ревизии проверка, в том числе и аудиторская, отличается тем, что она носит выборочный характер и тем самым заведомо предполагает возможность пропуска, исключения по определенным причинам из поля зрения проверяющих каких-либо обстоятельств, могущих повлиять (и существенно) на результат как самой проверки, так и деятельность проверяемого субъекта.[[27]](#footnote-27)

В современных условиях ревизия как контрольное мероприятие в финансовой сфере востребована очень широко, что закреплено во многих законодательных и нормативно - правовых документах. Федеральный закон «О счетной палате РФ» предусматривает проведение комплексных ревизий и тематических проверок по отдельным разделам и статьям федерального бюджета, в ходе проведения которых на основе документального подтверждения законности производственно-хозяйственной деятельности, достоверности бухгалтерского учета и финансовой отчетности определяется своевременность и полнота взаимных платежей проверяемого объекта и федерального бюджета.[[28]](#footnote-28) Указом Президента РФ «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации» от 25.07.1996 N 1095 признано необходимым проведение не реже одного раза в год соответствующими контрольными органами комплексных ревизий и тематических проверок поступления и расходования бюджетных средств в федеральных органах исполнительной власти, на предприятиях, в учреждениях и организациях, использующих средства федерального бюджета. Из этого можно сделать вывод о том, что ревизии и проверки широко распространены в практике контролирующих органов именно как основные методы финансового контроля.[[29]](#footnote-29) Само название «контрольно-ревизионной» деятельности подразумевает активное использование Счетной палатой РФ такого метода финансового контроля как ревизия. Понятия «финансовый контроль» и «контрольно-ревизионная деятельность» не следует путать. Важно помнить, что ревизия, как метод контрольно-ревизионной деятельности присуща только последующему контролю (по времени осуществления выделяют также предварительный и текущий финансовый контроль). Таким образом, контрольно-ревизионная деятельность является лишь одним из видов деятельности по обеспечению последующего финансового контроля Счетной палатой РФ. Ревизия в свою очередь, является лишь одним из методов осуществления Счетной палатой РФ контрольно-ревизионной деятельности.

В теории финансового контроля выделяют следующие виды ревизий:[[30]](#footnote-30)

По способу назначения:

1) плановые.

2) внеплановые.

По степени охвата данных в процессе проверки:

1) сплошные (проверяются все документы).

2) выборочные (проверяются только некоторые документы).

В зависимости от полноты охвата объекта контроля:

1) полные (охватывают деятельность за весь финансовый год).

2) частичные (охватывают деятельность за квартал/полугодие).

3) комплексные (проверяется вся финансово-хозяйственная деятельность).

4) тематические (проверяются только определенные виды деятельности).

По содержанию:

1) документальные

2) фактические (например, инвентаризация, фактический пересчет денег).

Как мы видим, Счетная палата РФ при проведении контрольных мероприятий может осуществлять практически все известные виды ревизий, что соответствует ее статусу высшего специализированного органа государственного финансового контроля. Исключение составляют только внеплановые ревизии, так как в соответствии с Регламентом Счетной палаты РФ «контрольные и экспертно-аналитические мероприятия проводятся Счетной палатой в соответствии с утвержденными в установленном порядке годовыми и текущими планами. Мероприятия, не включенные в план, не проводятся».[[31]](#footnote-31)

Кроме того, в связи с осуществлением Счетной палатой РФ контрольно-ревизионной деятельности возникают и другие вопросы. Дело в том, что нормативного определения ревизии нигде не приводится. Существую лишь отдельные попытки закрепить в нормативном акте определение, порядок, цель и задачи ревизии и проверки. В качестве примера можно привести Инструкцию о порядке проведения ревизии и проверки контрольно-ревизионными органами Министерства финансов Российской Федерации.[[32]](#footnote-32)

Однако по заключению Минюста России от 06.05.2000 N 3447-ЭР[[33]](#footnote-33) Инструкция не нуждается в государственной регистрации. Другими словами, соблюдение ее требований юридически обязательно только в системе Минфина России. Таким образом, единого, закрепленного нормативным способом, подхода к проведению ревизии нет. Поэтому сегодня все государственные органы, осуществляющие финансовый контроль, проводят контрольно-ревизионные мероприятия каждый по своим внутренним правилам, что открывает широкий простор для произвольных действий проверяющих.

На сегодняшний день из Бюджетного кодекса РФ исключено любое упоминание о ревизии, как контрольном мероприятии в сфере использовании средств бюджета. Директор НИФИ Минфина России Ю.А. Данилевский указывает, что Бюджетный кодекс РФ - это основной закон бюджетной жизни, на базе которого строится все остальное. А это означает, что исключение понятия ревизии из Бюджетного кодекса РФ фактически равносильно ее запрещению в бюджетной сфере.[[34]](#footnote-34) Возникает вопрос: может ли Счетная палата РФ проводить комплексные и просто ревизии деятельности распорядителей и получателей бюджетных средств? Чтобы снять указанные и схожие с ними вопросы, тщательная и вдумчивая работа по внесению изменений и дополнений в нормативные акты, регулирующие контрольно-ревизионную деятельность органов государственной власти. Тот же автор указывает, что исключение ревизии из практики государственного финансового контроля приведет к непоправимым последствиям. Реальный последующий контроль за использованием государственных средств фактически перестанет существовать.

**Процедура контрольно-ревизионного мероприятия, проводимого Счетной палатой РФ**

В Конституции РФ указывается, что порядок деятельности Счетной палаты РФ при осуществлении контроля за исполнением федерального бюджета (в том числе и при проведении контрольно-ревизионных мероприятий) определяется федеральным законом.[[35]](#footnote-35) Однако в федеральном законе «О Счетной палате РФ» вопросы организации, проведения и документирования контрольных мероприятий отражены в достаточно общем виде. Так в соответствии со ст. 15 федерального закона «О Счетной палате РФ» контрольная деятельность проводится Счетной палатой РФ посредством проведения комплексных ревизий и тематических проверок, по итогам которых составляется отчет. При проведении таких проверок должностные лица Счетной палаты РФ не должны вмешиваться в оперативную деятельность проверяемых организаций, а так же предавать гласности свои выводы до завершения ревизии (проверки) и оформления ее результатов. О результатах проведенных ревизий и проверок Счетная палата РФ информирует Совет Федерации и Государственную Думу. Также в законе указывается, что «Счетная палата РФ осуществляет контроль за исполнением федерального бюджета на основе принципов законности, объективности, независимости и гласности».[[36]](#footnote-36) Счетная палата РФ строит свою работу на основе годовых и текущих планов и программ, которые формируются исходя из необходимости обеспечения всестороннего системного контроля за исполнением федерального бюджета с учетом всех видов и направлений деятельности Счетной палаты РФ. Планирование осуществляется на основе разрабатываемых Счетной палатой для этих целей технико-экономических норм и нормативов, контрольных и ревизионных стандартов, методических указаний. Непосредственно порядок подготовки и проведения мероприятий всех видов и форм контрольной и иной деятельности Счетной палаты РФ определяется Регламентом Счетной палаты РФ. Как уже отмечалось в данной работе ранее, контрольные мероприятия (далее просто мероприятия) проводятся Счетной палатой РФ в соответствии с утвержденными в установленном порядке годовыми и текущими планами. Мероприятия, не включенные в план, не проводятся. Кроме того, обязательным условием проведения мероприятия является наличие утвержденных программ. Проекты программ мероприятий разрабатываются в структурных подразделениях аппарата Счетной палаты РФ под руководством члена Коллегии, ответственного за проведение данного мероприятия, на основе контрольных и ревизионных стандартов, методических указаний, технико-экономических норм и нормативов, иных внутренних нормативных документов Счетной палаты РФ. Программа мероприятия обязательно должна содержать:

1) основание для проведения мероприятия;

2) цель и предмет проводимого мероприятия и осуществляемых в его рамках действий;

3) вопросы, охватывающие содержание мероприятия;

4) перечень проверяемых объектов;

5) сроки начала и окончания проведения мероприятия;

6) ответственных исполнителей;

7) сроки представления отчета на рассмотрение Коллегии Счетной палаты РФ.[[37]](#footnote-37)

Таким образом, программа контрольного мероприятия является его стержневым документом. Утвержденная программа при необходимости может быть дополнена или сокращена в процессе проведения мероприятия членом Коллегии Счетной палаты РФ, ответственным за проведение мероприятия, с обязательным указанием в отчете о результатах мероприятия на корректировку программы.

Проведение самого контрольного мероприятия оформляется соответствующим распоряжением, издаваемым Председателем Счетной палаты РФ. Оно должно содержать ссылку на соответствующий пункт плана работы Счетной палаты РФ, а также:

1) полное наименование мероприятия;

2) срок начала его проведения;

3) перечень объектов контроля (в соответствии с утвержденной программой);

4) персональный состав инспекторов Счетной палаты РФ и привлеченных специалистов.

Проекты распоряжений подготавливаются в структурных подразделениях аппарата Счетной палаты и представляются на подпись Председателю Счетной палаты РФ с обязательной визой членов Коллегии Счетной палаты РФ, ответственных за выполнение мероприятия.

Непосредственная организация и проведение контроля в пределах компетенции Счетной палаты РФ входит в служебные обязанности инспекторов Счетной палаты РФ.[[38]](#footnote-38) Документом, дающим инспекторам, иным должностным лицам аппарата Счетной палаты, а также привлеченным к контрольно-ревизионной и экспертно-аналитической деятельности Счетной палаты РФ специалистам сторонних организаций разрешение на осуществление контрольных действий и мероприятий, является удостоверение установленного образца на право проведения комплексной ревизии, тематической проверки или мероприятия оперативного контроля. Удостоверения на право проведения мероприятий подписываются аудиторами Счетной палаты РФ в соответствии с должностными обязанностями, содержанием возглавляемых ими направлений деятельности и компетенцией, установленной настоящим Регламентом. При необходимости удостоверения на право проведения мероприятий могут подписываться Председателем Счетной РФ палаты или его заместителем.

Инспекторы Счетной палаты РФ при выполнении своих служебных обязанностей по проведению бюджетно-финансового контроля имеют право:

1) беспрепятственно посещать любые объекты независимо от форм собственности, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации;

2) опечатывать кассы, кассовые и служебные помещения, склады и архивы, а при обнаружении подделок, подлогов, хищений и злоупотреблений - изымать необходимые документы, оставляя в делах акт изъятия и копии или опись изъятых документов.[[39]](#footnote-39)

Руководители проверяемых объектов обязаны создавать нормальные условия для работы инспекторов Счетной палаты РФ, проводящих проверку или ревизию, предоставлять им необходимые помещения, средства транспорта и связи, обеспечивать техническое обслуживание инспекторов и выполнение работ по делопроизводству.

В случае отказа сотрудников проверяемых организаций в допуске инспектора, предъявившего удостоверение и распоряжение о проведении мероприятия, на проверяемый объект или в предоставлении необходимой информации, а также в случае задержки с предоставлением необходимой информации инспектор обязан незамедлительно оформить акт об отказе в допуске на объект и (или) в предоставлении информации с указанием даты, времени, места, данных сотрудника, допустившего противоправные действия, и иной необходимой информации. При необходимости требования инспектора предварительно оформляются письменно и передаются руководителю или иному должностному лицу проверяемой организации. Акт в течение суток с момента его составления должен быть направлен в Счетную палату РФ на имя соответствующего аудитора Счетной палаты РФ, который должен принять необходимые меры в соответствии с действующим законодательством в отношении лиц, допускающих или допустивших противоправные действия.

2.3 Взаимодействие Счетной палаты с другими государственными органами финансового контроля в РФ

**Ассоциация контрольно-счетных органов Российской Федерации**

В целях повышения эффективности государственного финансового контроля и координации деятельности контрольно-счетных органов в декабре 2000 года была создана Ассоциация контрольно-счетных органов Российской Федерации. Она призвана содействовать разработке и внедрению унифицированной системы контроля за формированием и исполнением бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, оказывать контрольно-счетным органам информационную, методическую и правовую помощь. В Ассоциации принят Этический кодекс сотрудников контрольно-счетных органов Российской Федерации. В целях координации работы членов Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации в сфере научного и методического обеспечения контрольно-ревизионной, экспертно-аналитической и иных видов их деятельности, а также обобщения и распространения передового опыта работы контрольно-счетных органов Российской Федерации 26 февраля 2003 года образован Научно-методический совет Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации.

**Банк России**

О взаимодействии Счетной палаты РФ с Банком России можно сделать вывод из положений ФЗ «О Счетной палате РФ» и ФЗ «О Центральном банке РФ (Банке России)».

Счетная палата Российской Федерации как высший конституционный орган государственного финансового контроля осуществляет контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в Центральном банке РФ, а также в уполномоченных банках и иных финансово-кредитных учреждениях РФ. При этом в ФЗ «О Счетной палате РФ» говориться, что Счетная палата РФ осуществляет контроль за деятельностью Центрального банка РФ, его структурных подразделений, других банков и кредитно-финансовых учреждений в части обслуживания ими федерального бюджета. Также она осуществляет контроль за деятельностью Центрального банка РФ по обслуживанию государственного долга Российской Федерации. Счетная палата РФ осуществляет проверки финансово-хозяйственной деятельности Центрального банка Российской Федерации, его структурных подразделений и учреждений. Указанные проверки осуществляются в соответствии с решениями Государственной Думы, принимаемыми только на основании предложений Национального банковского совета.

Контрольные полномочия Счетной палаты РФ, кроме того, распространяются на счета и операции Банка России, на которые распространяется действие Закона РФ «О государственной тайне».[[40]](#footnote-40) Заключение Счетной палаты РФ по результатам названной проверки также ежегодно предоставляется в Государственную Думу в рамках годового отчета. По требованию Счетной палаты РФ Центральный банк Российской Федерации, коммерческие банки и иные кредитно-финансовые учреждения обязаны предоставлять ей необходимые документальные подтверждения операций и состояния счетов проверяемых объектов по установленным общим формам финансовой отчетности.

Другим вариантом координации деятельности Счетной палаты РФ с другими органами финансового контроля являются соглашения о совместной деятельности и сотрудничестве, заключенные между ними на добровольной основе. В качестве примеров таких соглашений можно назвать соглашение о порядке взаимодействия между Счетной палатой РФ и Министерством РФ по налогам и сборам (преобразовано в Федеральную налоговую службу), протокол о взаимодействии между Министерством РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства и Счетной палатой РФ и соглашение о сотрудничестве между Счетной палатой РФ Федеральным агентством по управлению федеральным имуществом.

**Федеральная налоговая служба**

Составной частью органов государственного финансового контроля являются органы, обеспечивающие контроль за сбором налогов и их своевременным поступлением в доходы бюджетов различных уровней. В соответствии с Законом РФ от 21 марта 1991 г. N 943-1 «О налоговых органах Российской Федерации», налоговые органы РФ - это единая система контроля за соблюдением налогового законодательства РФ, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и других обязательных платежей, установленных законодательством РФ, а также контроля за соблюдением валютного законодательства РФ, осуществляемого в пределах компетенции налоговых органов.

Налоговый контроль охватывает действия налоговых органов по надзору за соблюдением налогоплательщиками и иными обязанными лицами законодательства о налогах и сборах, а также принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов, по осуществлению мер по предотвращению и устранению нарушений, а также по привлечению виновных лиц к ответственности за совершение налоговых правонарушений.

По соглашению о порядке взаимодействия между Счетной палатой РФ и Министерством Российской Федерации по налогам и сборам (преобразовано в Федеральную налоговую службу) от 10 июля 2001 года, стороны в пределах своей компетенции осуществляют взаимодействие и координацию деятельности по следующим направлениям:

1. Счетная палата РФ направляет ФНС материалы о нарушениях законодательства РФ о налогах и сборах, выявленных в результате проведения контрольных мероприятий.

2. Стороны оказывают друг другу взаимную правовую и экспертную помощь.

3. Организуется доступ должностных лиц Счетной палаты Российской Федерации к сведениям, составляющим налоговую тайну, в порядке, установленном статьей 102 Налогового кодекса РФ и оказание взаимной помощи по вопросам пользования ведомственными базами данных и информационной безопасности.

4. Происходит обмен аналитической и статистической информацией, а также иной информацией, представляющей взаимный интерес.

**Федеральная антимонопольная служба**

Между Министерством Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства (преобразовано в Федеральную антимонопольную службу) и Счетной палатой РФ заключен протокол о взаимодействии.[[41]](#footnote-41) Согласно этому протоколу, ФАС России сообщает в Счетную палату РФ о ставших известными фактах нарушений использования средств федерального бюджета, средств бюджетов федеральных внебюджетных фондов и федеральной собственности. В том числе о фактах их неэффективного и нецелевого использования, нарушениях, допускаемых федеральными органами исполнительной власти, органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления при проведении конкурсов в целях определения лиц, привлекаемых для осуществления отдельных операций со средствами соответствующего бюджета. ФАС России информирует Счетную палату РФ, по ее обращениям, о результатах проведенных мероприятий.

Счетная палата РФ, в свою очередь, сообщает в ФАС России о ставших известными фактах нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации; информирует ФАС России, по его обращениям, о результатах контрольных мероприятий, проведенных Счетной палатой РФ. Счетная палата РФ и ФАС России организуют обмен информацией по вопросам, представляющим взаимный интерес.

**Агентство по управлению федеральным имуществом**

Согласно соглашению о сотрудничестве между Счетной палатой РФ Федеральным агентством по управлению федеральным имуществом, заключенному 11 июля 2005 года, стороны осуществляют и развивают сотрудничество в сфере контроля за федеральной собственностью, содействуя повышению эффективности управления, распоряжения и использования федерального имущества, его сохранности. А также способствуют разработке и внедрению новых методов и технологий контрольно-ревизионной, информационной, научно-технической и иной деятельности.

Сотрудничество сторон данного соглашения осуществляется по следующим направлениям:

- взаимодействие по вопросам проведения контрольных мероприятий,

- проведение аналитических мероприятий по вопросам эффективности процессов приватизации, управления и распоряжения федеральным имуществом, совершенствования контроля за его использованием;

- обмен опытом и координация работ по созданию и обеспечению функционирования информационных систем и телекоммуникационных сетей, а также по формированию информационных ресурсов в интересах эффективного решения поставленных задач;

- осуществление и координация совместных научно-исследовательских, опытно-конструкторских и инновационных программ и проектов;

- содействие в обучении работников и подготовке научных кадров высшей квалификации.

Сотрудничество в рамках Настоящего Соглашения может реализовываться в следующих основных формах:

- обмен информацией о нарушениях законодательства Российской Федерации, выявленных в ходе осуществления контроля за эффективностью использования и сохранностью федеральной собственности поступлением в федеральный бюджет средств от распоряжения и управления федеральным имуществом;

- предоставление методических документов и статистических данных, а также иной информации, представляющей взаимный интерес, для чего сторонами определяются состав, структура и форматы данных, а также процедуры передачи информации в электронном виде;

- оказание взаимной помощи по вопросам доступа к базам данных сторон, в том числе касающихся оценки и учета федерального имущества и доходов от его использования;

- проведение финансово-правовой экспертизы по актуальным вопросам деятельности сторон;

- реализация договоров о выполнении научно-исследовательских и иных работ, оказание образовательных и консультационных услуг;

- координация деятельности и оказание необходимой помощи по вопросам, возникающим в процессе сотрудничества, включая проведение совместных мероприятий; при взаимном согласии участие каждой из сторон в работе коллегиальных, совещательных, научных и иных органов и структур другой стороны;

- проведение научно-практических конференций и семинаров по проблемам финансового контроля и эффективного использования федеральной собственности.

**Министерство иностранных дел**

Среди двухсторонних соглашений о взаимодействии с участием Счетной палаты РФ можно также назвать Соглашение между Счетной палатой Российской Федерации и Министерством иностранных дел Российской Федерации. Согласно данному соглашению:

Стороны совместно разрабатывают и реализуют мероприятия, направленные на широкое информирование зарубежной общественности о функционировании системы государственного финансового контроля в Российской Федерации, оказывают взаимную поддержку интернет-сайтов и иных информационных ресурсов друг друга.

Счетная палата Российской Федерации организует систематическое информирование МИДа России о своем участии в мероприятиях в области международного сотрудничества в целях координации их информационного обеспечения и поддержки дипломатическими и международно-правовыми средствами.

Стороны проводят взаимные консультации и совместные рабочие встречи по вопросам, входящим в их компетенцию, в целях выработки предложений по проблемам, представляющим, взаимный интерес, и формирования общей позиции, в том числе по вопросам сотрудничества с Международной организацией высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) и продвижения интересов Российской Федерации в рамках деятельности этой организации, ее региональных организаций, постоянных рабочих групп и комитетов.

Стороны обмениваются информационно-справочными материалами о результатах своей деятельности, а сотрудничество сторон может осуществляться также и в иных взаимосогласованных формах.

**Министерство информационных технологий и связи Российской Федерации**

На основании соглашения о сотрудничестве между МИТиС РФ и Счетной палатой РФ стороны осуществляют обмен технической документацией и научно-технической информацией, оказание помощи при проведении научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ и при реализации проектов в области информационных и коммуникационных технологий, экспертизу проектных и технологических решений. А также стороны данного соглашения осуществляют обмен данными между информационно-телекоммуникационной системой Счетной палаты РФ и системой поддержки реализации приоритетных национальных проектов в области информационных и коммуникационных технологий.

Счетная палата РФ во взаимодействии с Мининформсвязи России осуществляет разработку и реализацию программ и проектов в области ИКТ, реализуемых Счетной палатой с использованием собственных ресурсов, оказывает консультации, разрабатывает рекомендации, готовит предложения и проводит экспертизу проектов в области информационных и коммуникационных технологий. Также Счетная палата РФ:

- привлекает специалистов Мининформсвязи России с целью получения консультационной, экспертной и иной поддержки при реализации указанных программ и проектов,

- принимает участие в разработке методологии и внедрении аудита информационных технологий,

- участвует в изучении уровня информатизации и учете государственных информационных ресурсов, создаваемых за счет средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

**МВД, ФСБ, Генеральная прокуратура РФ**

Особо следует отметить соглашения о сотрудничестве, заключенные между Счетной палатой РФ и министерством внутренних дел РФ, Генеральной прокуратурой РФ и Федеральной службой безопасности РФ с другой. Суть этих соглашений сводится к:

- обмену представляющей взаимный интерес информацией о событиях и фактах, связанных с незаконным использованием средств федерального бюджета и средств бюджетов федеральных внебюджетных фондов,

- обмену опытом работы и содействию в повышении квалификации кадров в том числе путем организации стажировок,

- планирование и осуществление скоординированных мероприятий, направленных на предупреждение, пресечение и выявление правонарушений,

- обмен нормативными правовыми актами, методическими рекомендациями, литературой по вопросам предупреждения, пресечения и выявления правонарушений, связанных с незаконным использованием средств федерального бюджета и средств бюджетов федеральных внебюджетных фондов.

Особенность соглашений с данными «силовыми» ведомствами состоит в том, что последние наделены полномочиями передавать материалы дел по фактам выявленных Счетной палатой РФ нарушений непосредственно в суд. А тот уже в свою очередь вправе установить виновных лиц и применить к ним предусмотренные законом санкции. В связи с этим, важно подчеркнуть, что Счетная палата РФ не является карательным органом и не обладает правом самостоятельно применять в отношении нарушителей санкции. Она даже не может напрямую обратиться в суд по факту выявленных нарушений, и вынуждена прибегать к помощи указанных «посредников».

**Другие органы финансового контроля**

Что касается остальных государственных органов финансового контроля, то в отсутствии соглашений о совместной деятельности со Счетной палатой РФ и законодательного регулирования их взаимоотношений, каждый из этих органов осуществляет контрольные полномочия в пределах своей компетенции.

Так Правительство РФ контролирует процесс разработки и исполнения федерального бюджета, представляет Государственной Думе отчет о его исполнении. Кроме того, Правительство РФ осуществляет единую политику в области государственных финансов, денег и кредита, контролирует и регулирует финансовую деятельность министерств и ведомств. Правительство РФ и Главное контрольное управление Президента РФ дают поручения по проведению последующего государственного финансового контроля Министерству финансов РФ.

Министерство финансов Российской Федерации обеспечивает проведение единой финансовой, бюджетной и налоговой политики в Российской Федерации и координирует деятельность в этой сфере других федеральных органов исполнительной власти. К основным задачам Министерства финансов РФ в этой сфере относятся: разработка проекта федерального бюджета и обеспечение исполнения федерального бюджета; составление отчета об исполнении федерального бюджета и консолидированного бюджета РФ; осуществление внутриведомственного государственного финансового контроля. Министерство финансов РФ осуществляет также внутренний контроль за использованием бюджетных средств главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств. Министерство финансов РФ может осуществлять также финансовый контроль за исполнением бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. Оно организует финансовый контроль и проверки юридических лиц - получателей гарантий Правительства Российской Федерации, бюджетных кредитов, бюджетных ссуд и бюджетных инвестиций.

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, а также функции органа валютного контроля. Федеральная служба страхового надзора - контроль за соблюдением страхового законодательства. Федеральная таможенная служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации функции по контролю и надзору в области таможенного дела, а также функции агента валютного контроля.[[42]](#footnote-42)

Следует сказать, что вышеперечисленные соглашения о совместной деятельности между Счетной палатой РФ и государственными органами финансового контроля к сожалению являются скорее исключением из общих правил. Хотя без подобных соглашений очень сложно разграничить компетенцию и полномочия Счетной палаты РФ с другими органами государственного финансового контроля. Так если проанализировать положения ФЗ «О Счетной палате РФ» и Постановление Правительства РФ N 198, посвященное вопросам Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, то может сложиться впечатление, что полномочия вышеупомянутой службы значительно шире, чем у Счетной палаты РФ. Однако это противоречит статусам этих двух федеральных контрольных органов.

К сожалению, большинство контрольных органов предпочитает не координировать свою деятельность со Счетной палатой РФ, а «тянуть одеяло на себя», как это до недавнего времени делало Министерство финансов РФ. Их противостояние со Счетной палатой РФ привело к тому, что эти две организации фактически конкурировали и вступали между собой в ожесточенную полемику в сфере оценки правильности расходования бюджетных средств.[[43]](#footnote-43)

2.4 Организационно-правовые основы деятельности ФС ФБН и место ФС ФБН в системе органов государственного финансового контроля

Для характеристики роли Росфиннадзора в системе федеральных органов государственного финансового контроля необходимо составить представление об истории возникновения Службы, о ее правовом статусе, а также о взаимосвязи и взаимодействии ФС ФБН с другими органами государственной власти. Стоит отдельно сказать о взаимодействии в рамках системы органов финансового контроля, а также об отношениях с другими органами государственной власти, которые, так или иначе, оказывают влияние на деятельность Службы.

В первую очередь, обратимся к вопросам создания Росфиннадзора. Служба была образована в ходе административной реформы, проводимой на основании Указа Президента РФ от 9 марта 2004 года N 314.[[44]](#footnote-44) ФС ФБН была создана на базе Департамента государственного финансового контроля и Департамента валютного контроля, существовавших в рамках Министерства финансов РФ, и соответствующих территориальных органов (контрольно-ревизионных управлений и территориальных органов валютного контроля). Цели данной реорганизации состояли в разделении нормотворческих, правоустанавливающих и контрольно-надзорных функций в системе органов исполнительной власти, а также в сокращении численности работников этих органов.

Действительно, отделение органов, осуществляющих финансовый контроль, представляется прогрессивным шагом в целях более эффективного осуществления контрольно-надзорных мероприятий. Однако нельзя забывать, что ФС ФБН находится в ведении Министерства финансов РФ, которое осуществляет координацию и контроль ее деятельности. В связи с этим, нередко возникает вопрос о степени независимости Службы и самостоятельности реализации ее функций. Некоторые авторы предполагают, что ФС ФБН осуществляет внутриведомственный контроль по отношению к государственному сектору экономики и организациям, получающим бюджетные средства.[[45]](#footnote-45) С нашей точки зрения, такая позиция представляется необоснованной, так как Росфиннадзор является федеральным органом исполнительной власти, обладающим определенным кругом полномочий, собственной организационной структурой, и осуществляет функции по контролю и надзору за различными субъектами правоотношений, связанными с финансовой деятельностью государства. Кроме того, согласно определению, данному в Лимской декларации, органы внутреннего финансового контроля должны создаваться внутри органа государственного власти и проверять лишь деятельность данного государственного органа. Действительно, внутренний финансовый контроль существует и внутри ФС ФБН, однако это представляется важным для любой организации. Таким образом, нет оснований для того, чтобы говорить о внутреннем финансовом контроле, когда речь идет о проведении контрольных мероприятий вне рамок самого Росфиннадзора.

Переходя к вопросам взаимоотношений Службы с иными органами государственной власти, заметим, что в этой сфере возникает множество проблем. Ввиду отсутствия ясной и четко урегулированной системы органов финансового контроля, существуют как пробелы в некоторых сферах, так и напротив, дублирование функций различными органами.

Наибольшие проблемы, по нашему мнению, возникают в ходе функционирования и взаимодействия ФС ФБН и Счетной Палаты РФ. До сих пор среди ученых и государственных чиновников не прекращаются споры по поводу того, какой орган наиболее важен и как должны быть распределены полномочия между ними.[[46]](#footnote-46) Существует точка зрения, что объективный финансовый контроль может осуществлять только Счетная Палата, как единственный самостоятельный и независимый орган. Однако нельзя забывать о ее подотчетности Федеральному Собранию РФ. С нашей точки зрения, правильным было бы установить более четкую регламентацию и разграничение полномочий двух органов, определить приоритетные и исключительные направления деятельности каждого из них. С другой стороны, представляется необходимой и некая координация деятельности Счетной палаты РФ и ФС ФБН. В настоящее время взаимодействие происходит, в основном, в виде согласования проектов планов контрольно-ревизионной работы на очередной год; проверки и ревизии могут распределяться по времени, чтобы два органа не действовали одновременно.

Представляется чрезвычайно важным взаимодействие ФС ФБН и Министерства финансов РФ (Министерство). В связи с тем, что Служба не вправе осуществлять правотворческие функции, нормативное регулирование различных вопросов ее деятельности возлагается, в основном, на Министерство. Для обеспечения эффективного выполнения Росфиннадзором правоприменительных функций Министерство должно издавать акты нормативного характера, регулирующие различные сферы деятельности Службы, закрепленные в Положении. Однако нельзя забывать, что, несмотря на то, что ФС ФБН находится в ведении Министерства, она не подчиняется ему непосредственно, а обладает независимостью, самостоятельно реализует свои полномочия. Смысл преобразований, произошедших в ходе административной реформы 2003 года, состоит не в создании иерархической системы «федеральное министерство - федеральная служба - федеральное агентство», а в четком разграничении компетенции обозначенных федеральных органов исполнительной власти.

Одной из ключевых задач является регулирование вопросов взаимодействия Росфиннадзора с Федеральным Казначейством. Федеральное Казначейство наделено полномочиями по предварительному и текущему финансовому контролю, в то время как ФС ФБН, в основном, осуществляет последующий финансовый контроль в бюджетной сфере. Для эффективной работы одной федеральной службы необходимо поддержание постоянной связи с другой: важно организовать оперативный обмен информацией между двумя органами для осуществления более эффективного контроля.

Что касается функции ФС ФБН по валютному контролю, то она подразумевает тесное взаимодействие Службы с Правительством РФ, с Центральным Банком РФ, таможенными и налоговыми органами. Здесь вновь возникает проблема надлежащего нормативно-правового регулирования отношений между ними.

Важно также урегулировать вопросы взаимоотношений Росфиннадзора с Генеральной прокуратурой РФ (Прокуратурой), иными правоохранительными органами. По результатам проводимых проверок ФС ФБН передает материалы об обнаруженных правонарушениях в Прокуратуру и Министерство внутренних дел, которые, в свою очередь, осуществляют следственные действия и направляют дела в суды. Вопросы взаимодействия регулируются, в частности, Приказом Министерства финансов РФ, Генеральной прокуратуры РФ, Министерства внутренних дел РФ, Федеральной службы безопасности РФ от 7 декабря 1999 года N 89н/1033/717,[[47]](#footnote-47) который, однако, нуждается во внесении изменений, связанных с реформированием системы федеральных органов исполнительной власти.

Итак, ФС ФБН в настоящее время является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим контрольно-надзорные полномочия в финансово-бюджетной сфере. Сложно сделать однозначный вывод о ее роли в системе органов финансового контроля федерального уровня. Отметим, что деятельность Росфиннадзора распространяется на отношения в финансово-бюджетной и валютной сфере (о соответствующих функциях и полномочиях речь пойдет ниже). ФС ФБН обладает уникальным набором задач. Представляется неверным оспаривать ее самостоятельность в отношениях с Министерством финансов РФ, так как их полномочия законодательно разграничены. Объективность проводимого финансового контроля не может быть оспорена лишь на основании того, что в новой системе федеральных органов исполнительной власти деятельность Службы координируется Министерством финансов РФ.

Представляется, что сейчас наиболее важно определить роль и место Росфиннадзора в отношениях с Счетной Палатой РФ. Полномочия двух органов во многом схожи как по контролируемым субъектам и по видам их деятельности, так и по формам проводимых контрольных мероприятий. Постоянные столкновения и противостояние двух этих органов отражаются на эффективности финансового контроля.

**Правовое регулирование деятельности ФС ФБН**

Для характеристики системы федеральных органов государственного финансового контроля, а также места ФС ФБН в этой системе, представляется необходимым обратиться к ряду нормативных актов. Основы деятельности органов государственной власти регулируются, в первую очередь, Конституцией РФ, различными законодательными актами, более подробная регламентация осуществляется на уровне подзаконных нормативных актов. Важно иметь представление об источниках, содержащих положения, касающиеся правового статуса, организационных и функциональных основ деятельности Росфиннадзора.

Как уже было отмечено, Росфиннадзор был создан в соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 года N 314 «О системе и структуре органов исполнительной власти». ФС ФБН стала одной из пяти федеральных служб, подведомственных Министерству финансов РФ.[[48]](#footnote-48) В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 8 апреля 2004 года N 198 «Вопросы Федеральной службы финансово-бюджетного надзора»[[49]](#footnote-49) Росфиннадзор был наделен контрольно-надзорными функциями в финансово-бюджетной сфере, а также полномочиями по валютному контролю. Полномочия и вопросы организации деятельности Службы получили отражение в Постановлении Правительства РФ от 15 июня 2004 года N 278 «Об утверждении Положения о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора»[[50]](#footnote-50) (далее - Положение о ФС ФБН). В результате дальнейшей работы по созданию нормативно-правовой базы функционирования Службы был подписан Приказ Министерства финансов РФ от 11 июля 2005 года N 89н «Об утверждении Положения о территориальных органах Федеральной службы финансово-бюджетного надзора».[[51]](#footnote-51) Данное Положение регулирует как полномочия, так и организационные основы деятельности территориальных органов Росфиннадзора, возникших на месте соответствующих контрольно-ревизионных управлений Министерства финансов РФ.

Важнейшим законодательным актом, регулирующим основы деятельности Росфиннадзора как органа государственного финансового контроля, является Бюджетный кодекс РФ. Статья 152 БК РФ определяет органы государственного и муниципального финансового контроля как участников бюджетного процесса, а статья 164 относит Службу к участникам бюджетного процесса на федеральном уровне. Однако бюджетные полномочия Росфиннадзора не раскрыты, в то время как их четкое определение способствовало бы более эффективной работе ФС ФБН. Как известно, наличие ясных, законодательно закрепленных полномочий дает достаточные правовые основания для мероприятий, которые осуществляются тем или иным органом государственной власти. В связи с этим, в настоящее время ведется работа по совершенствованию законодательства по вопросам регулирования деятельности ФС ФБН как участника бюджетного процесса.

Глава 26 раздела IX БК РФ посвящена основам государственного и муниципального финансового контроля. В частности, в статье 266 ФС ФБН названа среди федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих финансовый контроль. Статья 268 БК РФ («Финансовый контроль, осуществляемый ФС ФБН») определяет, что Служба «осуществляет финансовый контроль за использованием средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов», а также «вправе осуществлять финансовый контроль за исполнением бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, получающих межбюджетные трансферты из федерального бюджета, в части указанных средств».

Надо заметить, что данные нормы БК РФ предлагают рамочное регулирование, обозначают лишь основные направления деятельности и предполагают принятие дополнительных нормативных актов в целях более подробной регламентации деятельности Росфиннадзора. К настоящему моменту не существует достаточного правового регулирования этих вопросов, не уточнены формы и порядок осуществления указанных полномочий. Таким образом, необходимо как можно скорее провести масштабную работу по разработке необходимых законодательных и подзаконных актов, наличие которых позволило бы усовершенствовать систему проводимых мероприятий, придать ей черты законности.

Кроме БК РФ, назовем также Федеральный закон от 10 декабря 2003 года N 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле»[[52]](#footnote-52), закрепляющий состав органов и агентов валютного контроля, а также их полномочия. В пункте 2 статьи 22 указанного закона закреплено, что органами валютного контроля в РФ являются «Центральный банк РФ, федеральный орган (федеральные органы) исполнительной власти, уполномоченный (уполномоченные) Правительством РФ». Таким органом в соответствии с вышеобозначенным Постановлением Правительства РФ от 8 апреля 2004 года и является ФС ФБН. В соответствии с пунктом 5 статьи 22 закона она наделена полномочиями по контролю за «осуществлением валютных операций резидентами и нерезидентами, не являющимися кредитными организациями или валютными биржами». Важно, что в данном законе также обозначены права и обязанности органов валютного контроля и их должностных лиц. Анализируя ситуацию, складывающуюся в ходе реализации данного закона, вновь приходим к выводу о том, что не приняты подзаконные акты, необходимые, в частности, для более четкого регулирования деятельности Росфиннадзора в области валютного контроля.

Наконец, стоит упомянуть еще один нормативный правовой акт, а именно, Приказ Министерства Финансов РФ от 14 апреля 2000 года N 42н «Об утверждении Инструкции о порядке проведения ревизии и проверки контрольно-ревизионными органами Министерства финансов РФ»[[53]](#footnote-53). При его применении необходимо учитывать, что контрольно-ревизионные органы Министерства финансов были упразднены в связи с учреждением Росфиннадзора, а на смену им пришли территориальные органы ФС ФБН. Таким образом, данный нормативный акт фактически утратил силу, однако его основная ценность состоит в наличии четкого определения понятий ревизии и проверки, которые являются важнейшими методами финансового контроля, которые применяет в своей работе Росфиннадзор. К настоящему моменту уже выработан новый проект Инструкции, которая касается порядка осуществления финансового контроля ФС ФБН. Принятие Приказа Министерства финансов о ее утверждении станет очередным шагом на пути к совершенствованию нормативной базы регулирования контрольно-надзорной деятельности Службы.

Обратим внимание на некоторые важные организационные аспекты деятельности Росфиннадзора, урегулированные в подзаконных актах различного уровня. В Положении о ФС ФБН закреплено, что деятельность Службы осуществляется непосредственно и через ее территориальные органы. Что касается организации деятельности самой службы, то необходимо отметить, что ее возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ по представлению министра финансов РФ. Круг его прав и обязанностей, персональная ответственность также регламентируются Положением о ФС ФБН. В настоящее время руководитель Службы имеет двух заместителей - в соответствии с максимально возможным количеством, установленным Правительством РФ. Структуру центрального аппарата ФС ФБН составляют управления (согласно Постановлению Правительства РФ от 8 апреля 2004 года N 198 их может быть не более 10), каждое из которых, в свою очередь, состоит из нескольких отделов. Наименования управлений позволяет составить представление о содержании деятельности Службы. В настоящее время Росфиннадзор включает: административное управление; управление финансового контроля и надзора в отраслях экономики, государственных органах и внебюджетных фондах; управление финансового контроля и надзора в оборонном комплексе; управление по взаимодействию с правоохранительными органами и судебной системой; управление организационно-инспекторской деятельности и социального обеспечения; управление валютного контроля; юридическое управление; управление бухгалтерского учета и администрирования доходов федерального бюджета. Правительством РФ установлена предельная численность сотрудников центрального аппарата Службы (370 человек), а также круг их прав и обязанностей. Отметим, что реальная численность сотрудников на 31 января 2006 года составляла 213 человек.

В каждом федеральном округе РФ созданы специальные совещательные органы - методические советы ФС ФБН, в состав которых входят руководители территориальных управлений Службы. Такая система позволяет более эффективно принимать решения на уровне Центрального аппарата Росфиннадзора, так как предполагает предварительное обсуждение возникающих вопросов с методическими советами и, затем, на уровне отдельных территориальных управлений.[[54]](#footnote-54)

Что касается территориальных органов Росфиннадзора, то в настоящее время функционирует 78 территориальных управлений. Как и ФС ФБН, каждое из них обладает статусом юридического лица. Как уже было сказано, их деятельность регламентируется недавно утвержденным Министерством финансов РФ Положением о территориальных органах ФС ФБН. Так, подробно регулируются полномочия этих органов, закрепляются права и обязанности руководителя и сотрудников территориальных управлений. Правительством РФ установлена предельная численность работников территориальных органов Росфиннадзора в количестве 5729 человек. В целом, отмечается, что ФС ФБН сохранила территориальный контрольно-ревизионный аппарат, существовавший у Министерства финансов РФ в субъектах РФ.[[55]](#footnote-55)

В соответствии с Положением о ФС ФБН центральный аппарат Росфиннадзора осуществляет контроль за деятельностью своих территориальных органов. Таким образом, можно говорить о внутриведомственном, или внутреннем, контроле в рамках Службы. В Управлении организационно-инспекторской деятельности и специального обеспечения создан Контрольно-инспекторский отдел, осуществляющий контрольные мероприятия по проверке как финансово-хозяйственной деятельности, так и контрольно-надзорной работы территориальных органов ФС ФБН. Наличие внутриведомственного контроля, по нашему мнению, способствует более эффективной работе Росфиннадзора по организации проведения внешнего финансового контроля.

Отметим также, что ФС ФБН вправе издавать правовые акты, не носящие нормативный характер. В частности, можно привести в пример Приказ ФС ФБН от 10 ноября 2004 года N 99 «О полномочиях руководителей территориальных управлений ФС ФБН по определению периодов работы, включаемых в стаж государственной службы»[[56]](#footnote-56), Приказ ФС ФБН от 17 ноября 2004 года N 102 «О должностных лицах ФС ФБН, уполномоченных составлять протоколы в соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях».[[57]](#footnote-57) Безусловно, принятие подобных внутриведомственных актов необходимо для регулирования и осуществления контроля за деятельностью как центрального аппарата, так и территориальных органов Службы.

Отметим, что возможность Росфиннадзора как федеральной службы издавать акты, дающие толкования каким-либо нормам права, представляется достаточно спорной. Так, например, Письмо ФС ФБН от 23 ноября 2004 года N 43-01-09-25/1644[[58]](#footnote-58) содержит разъяснения, касающиеся полномочий территориальных органов Росфиннадзора в сфере производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 15.14 Кодекса РФ об административных правонарушениях[[59]](#footnote-59) (далее - КоАП РФ). Повторим, что в соответствии со смыслом административной реформы только федеральные министерства наделены нормотворческими функциями.

Данное Письмо ФС ФБН может быть рассмотрено как акт, содержащий нормы права и имеющий обязательную силу. С нашей точки зрения, издание таких актов должно входить в полномочия Министерства финансов РФ. С другой стороны, анализ конкретной ситуации, сложившейся в системе федеральных органов исполнительной власти, выявляет, что возложение этих полномочий на министерства не всегда возможно и эффективно. Во-первых, это создает большой объем работы в рамках министерства. Во-вторых, на уровне федеральных служб проще реально оценить сложившуюся ситуацию и дать конкретное толкование или разъяснение. Наконец, рассуждая с практической точки зрения, отметим, что наличие более подробного регулирования лучше, чем его отсутствие. Кроме того, граждане и организации вправе обжаловать принятые нормативные акты. Таким образом, для поиска оптимального решения в сложившейся ситуации необходимо исследовать проблему со всех сторон.

**Функции и полномочия ФС ФБН**

Переходя от организационно-правовых основ непосредственно к вопросам деятельности Росфиннадзора в области финансового контроля, напомним, что функции и полномочия Службы закреплены в постановлениях Правительства РФ от 8 апреля 2004 года и от 15 июня 2004 года. Законодательные основы содержатся в БК РФ и Федеральном законе «О валютном регулировании и валютном контроле».

Приоритетные задачи, на решение которых должна быть направлена деятельность Росфиннадзора, определяются в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ, Бюджетном послании Президента РФ, Программе социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу. Контрольно-надзорные мероприятия в большинстве случаев осуществляются в соответствии с годовым Планом контрольной и надзорной работы ФС ФБН, который утверждается Министерством финансов РФ в соответствии с поставленными задачами. В План включены приоритетные направления работы, которыми в настоящее время можно назвать проверку всей «вертикали» бюджетополучателей от главных распорядителей до непосредственных получателей бюджетных средств. Территориальные органы Службы действуют как во исполнение централизованных заданий, так и в соответствии со своими планами. Планы территориальных органов Службы, в свою очередь, содержат также контрольные мероприятия, которые планируются по обращениям правоохранительных органов, полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, иных уполномоченных органов. За период работы Росфиннадзора в 2004-2005 году около 90% контрольных мероприятий были проведены в соответствии с Планом, кроме того, проводились и внеплановые ревизии и проверки.

Внеплановые мероприятия могут проводиться по поручениям Президента РФ, Председателя и заместителей Председателя РФ, министра финансов РФ. В их основе могут лежать обращения органов Прокуратуры, Министерства внутренних дел РФ, Федеральной службы безопасности РФ. Существует строгая процедура оформления внеплановых проверок: они должны быть мотивированы и обоснованы, а обращения о проведении проверок - подписаны соответствующими должностными лицами. В качестве примера внепланового мероприятия можно привести проверку расходования бюджетных средств ЗАТО (закрытого административно-территориального образования) Байконур по поручению Правительства РФ[[60]](#footnote-60).

Заметим, что по результатам работы ФС ФБН за год составляется специальный Доклад, имеющий характер отчета (к настоящему моменту подготовлен отчет по результатам 2005 года). Кроме того, составляется план деятельности Службы. Так, был выработан План контрольной и надзорной работы ФС ФБН на 2006 год, определены основные направления деятельности ФС ФБН на 2006-2008 годы.Ключевым полномочием Росфиннадзора можно назвать «контроль и надзор за использованием средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности». В целях осуществления данной функции ФС ФБН проводит контрольные мероприятия в форме ревизий и проверок. В рамках этого полномочия Служба осуществляет, в частности, контроль и надзор за правомерностью и эффективностью использования средств федерального бюджета при осуществлении закупок товаров, работ и услуг для государственных и нужд. В связи с принятием и вступлением в законную силу с 1 января 2006 года Федерального закона N 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»[[61]](#footnote-61) предполагается усовершенствовать и усилить контроль за размещением государственных заказов. Роль Росфиннадзора здесь очень велика: в его функции входит, в том числе, последующий контроль за выполнением законодательно закрепленных требований при использовании средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов. При выявлении каких-либо нарушений Росфиннадзор, руководствуясь положениями статьи 284 БК РФ, направляет представления об их устранении и принятии мер об их недопущении в будущем. Однако механизм устранения выявленных финансовых нарушений до сих пор не разработан, в связи с чем нельзя говорить о действительной эффективности подобных представлений.

Приведенный выше пример позволяет также составить представление о функции Росфиннадзора по проведению «мероприятий по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений законодательства РФ в финансово-бюджетной сфере».

В Положении о ФС ФБН также закреплено полномочие Службы по контролю и надзору «за исполнением органами финансового контроля федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления законодательства РФ о финансово-бюджетном контроле и надзоре». Речь идет о внутреннем финансовом контроле, который осуществляется специальными подразделениями вышеперечисленных органов. Отметим, что данное полномочие нуждается в законодательном закреплении в БК РФ. Для более эффективного осуществления внешнего финансового контроля Росфиннадзором представляется важным также разработка неких стандартов и единых правил осуществления внутреннего финансового контроля.

Очевидно, что при выявлении ФС ФБН в ходе проверок и ревизий случаев неправомерного использования средств, нарушений бюджетного законодательства, а также иных правонарушений должны применяться меры ответственности. Проблема заключается в том, что и здесь отсутствует достаточное нормативное регулирование. Бюджетное законодательство не дает четкой характеристики различных видов финансовых правонарушений. В результате, суды не всегда могут определить их состав, что делает практически неосуществимым применение каких-либо санкций, которые, в свою очередь, представляются также недостаточно регламентированными.

В сфере деятельности ФС ФБН законодательно закреплены санкции за нецелевое использование средств федерального бюджета. Данные меры предусмотрены статьей 15.14 КоАП РФ (производство по таким делам осуществляет Росфиннадзор в пределах своей компетенции), статьей 285.1 Уголовного кодекса РФ. Кроме того, статья 284 БК РФ предусматривает возможность списания в бесспорном порядке «сумм предоставленных из федерального бюджета субсидий, субвенций, бюджетных инвестиций, использованных не по целевому назначению их получателями», однако порядок списания средств не урегулирован нормативными правовыми актами. БК РФ также закрепляет возможность вынесения представлений «о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса». О малой эффективности данной меры можно судить по приведенному выше примеру, связанному с размещением государственных заказов: не разработано механизма осуществления данной санкции.

Наконец, Росфиннадзор является органом валютного контроля, в связи с чем он наделен полномочиями по контролю и надзору «за соблюдением резидентами и нерезидентами (за исключением кредитных организаций и валютных бирж) валютного законодательства РФ, требований актов органов валютного регулирования и валютного контроля, а также за соответствием проводимых валютных операций условиям лицензий и разрешений». Осуществление контрольно-надзорных мероприятий в этой области также порождает ряд проблем, связанных со взаимодействием ФС ФБН с иными органами и агентами валютного контроля, с порядком применения соответствующих санкций. Для урегулирования этих вопросов, и в частности, в целях совершенствования взаимоотношений с агентами валютного контроля в настоящее время издано два важных документа. В 2005 году было подписано Соглашение о взаимодействии ФС ФБН и Федеральной таможенной службы при осуществлении валютного контроля,[[62]](#footnote-62) основной целью которого является «обмен информацией, связанной с осуществлением правоохранительной деятельности; обмен ведомственными правовыми актами, осуществление совместных мероприятий, издание совместных документов по вопросам валютного контроля». В 2006 году было заключено Соглашение о сотрудничестве и информационном взаимодействии ФС ФБН и Федеральной налоговой службы при осуществлении валютного контроля. Практика подписания подобных соглашений благоприятно влияет на эффективность проводимых мероприятий по валютному контролю.

Одной из функций Росфиннадзора является «организация формирования и ведения единой информационной системы контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере». Важной составляющей в рамках данной функции является информирование граждан и организаций о деятельности Службы. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 12 февраля 2003 г. N 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти»[[63]](#footnote-63) федеральные органы исполнительной власти должны обеспечивать доступ граждан и организаций к информации об их деятельности, в том числе размещая такую информацию в сети Интернет. Утвержден перечень сведений, которые должны быть доступны каждому. В частности, Росфиннадзор должен обеспечивать доступ к принимаемым им нормативным актам, к информации о порядке своей деятельности, публиковать аналитические доклады и обзоры информационного характера, официальную статистическую информации, и, что особенно важно, «сведения о результатах проверок, проведенных федеральным органом исполнительной власти, его территориальными органами, а также проверок, проведенных в этих органах и организациях». С другой стороны, есть определенные ограничения, связанные с конфиденциальностью некоторой информации. Так, например, существуют препятствия в случае раскрытия информации, касающейся деятельности Федеральной службы охраны, Министерства обороны РФ и некоторых других органов и организаций. Однако стоит отметить, что, с нашей точки зрения, у Росфиннадзора существует хорошо разработанный информационный Интернет-ресурс, по большинству параметров отвечающий требованиям указанного Постановления Правительства РФ и позволяющий достаточно полно ознакомиться с информацией о деятельности ФС ФБН.

Завершая краткий обзор основных функций Росфиннадзора в сфере финансового контроля, вновь отметим, что он осуществляет свои полномочия в двух основных направлениях. Во-первых, ФС ФБН выполняет функции по финансово-бюджетному надзору; во-вторых - по валютному контролю. За Службой закреплен также ряд других полномочий, которые не связаны непосредственно с ее контрольно-надзорными функциями.

Подводя итог, необходимо отметить, что, несмотря на относительно недолгий период существования, ФС ФБН ведет достаточно эффективную работу по осуществлению финансового контроля в бюджетной сфере. Оценивая необходимость создания такого органа государственного финансового контроля как Росфиннадзор и действенность проводимых им мероприятий, можно отметить ряд положительных моментов.

Во-первых, впервые в системе федеральных органов исполнительной власти создан обособленный орган, основной задачей которого является именно финансовый надзор в бюджетной и валютной сферах. Вплоть до 2004 года данные задачи возлагались на департаменты внутри Министерства финансов РФ, что вызывало сомнения в объективности проводимых мероприятий. Во-вторых, Росфиннадзор обладает развитой системой территориальных органов, которые действуют в рамках общего плана, утверждаемого ежегодно. Таким образом, финансово-бюджетный и валютный контроль проводятся в масштабе всей страны. В-третьих, деятельность ФС ФБН достаточно регламентирована и осуществляется в соответствии с ежегодным планированием. Обеспечено и информационное обеспечение граждан и организаций по вопросам деятельности Службы. Наконец, среди полномочий Росфиннадзора появилось новое направление деятельности, а именно, контроль за соблюдением законодательства о финансово-бюджетном контроле и надзоре. В соответствии с приведенной статистикой мероприятия Службы достигают необходимого результата и способствуют выявлению различных правонарушений в области федерального бюджета и в валютной сфере. Отметим также, что в 2006 году Министерство финансов РФ высоко оценило работу Росфиннадзора, охарактеризовав ее как успешную.

С другой стороны, существуют и отрицательные моменты. Во-первых, это недостаток нормативного регулирования деятельности Росфиннадзора и отсутствие необходимых процедур для эффективной работы. Необходимо законодательно определить место и роль каждого органа государственного финансового контроля в единой системе, выработать общие принципы и методологическую базу их деятельности, обеспечить механизмы согласованного функционирования. Функции и статус ФС ФБН нуждаются в конкретизации и уточнении. Во-вторых, остро стоит проблема недостаточно четкого разграничения полномочий с другими органами финансового контроля и несовершенства механизма взаимодействия с ними. Задачи органов государственного финансового контроля недостаточно конкретны, границы их ответственности размыты, а деятельность координируется слабо. Специалистами единогласно признается необходимость создания Единой концепции и системы государственного финансового контроля. Принятие соответствующего законодательного акта позволило бы унифицировать порядок проведения финансового контроля, разграничить и четко определить полномочия различных органов, избежать как пробелов в осуществлении финансового контроля, так и дублирования полномочий различных органов. Нужно сказать, что эффективное взаимодействие необходимо с органами финансового контроля как федерального, так регионального и местного уровня. Должны развиваться взаимоотношения и с иными органами в системе органов государственной власти.

Названные проблемы характерны для всех финансово-контрольных органов РФ на данном этапе развития. Их решение должно осуществляться на уровне системы государственного финансового контроля, а не отдельного органа. Цель же конкретного органа государственной власти состоит в четком выполнении его задач в соответствии с едиными стандартами, при строгом соблюдении законодательно установленных правил и ограничений. В 2006 году Росфиннадзором были разработаны проект единых стандартов государственного финансового контроля для контрольных органов исполнительной власти, однако для их принятия необходимо внести поправки в БК РФ. По прогнозам Руководителя Росфиннадзора этот процесс займет достаточно много времени и может быть завершен не ранее, чем в 2008 году.[[64]](#footnote-64)

Для построения эффективной системы государственного финансового контроля необходимо начинать с ее отдельных составляющих. Так, эффективная деятельность и совершенствование нормативного регулирования полномочий Росфиннадзора имеет значения для выработки Единой концепции финансового контроля в Российской Федерации.

**Глава III. Совершенствование государственного финансового контроля в Российской Федерации**

В настоящее время работа органов государственного финансового контроля в России характеризуется несогласованностью и разобщенностью, отсутствием четкого взаимодействия. И связано это в первую очередь с тем, что не сформирована целостная система контроля за финансовыми потоками и использованием государственной и муниципальной собственности. Статус и полномочия контрольных органов определяют многочисленные правовые акты, зачастую допускающие дублирование и параллелизм при выполнении соответствующих функций. Разумеется, такая ситуация весьма негативно сказывается на народнохозяйственном развитии.

В Российской Федерации до настоящего времени отсутствует теоретически проработанная и законодательно оформленная концепция общегосударственного финансового контроля. Все существующие и обсуждаемые в экономической литературе предложения и варианты ограничиваются только государственным финансовым контролем и основываются на двух подходах.

Первый подход отражает позицию ряда авторов, рассматривающих процесс реформирования действующих органов финансового контроля в единую, иерархически, сверху донизу, выстроенную системную вертикаль. Крайнее выражение подобной точки зрения — объединение всех контролирующих и даже надзорных органов в единый контрольный орган федерального подчинения, который либо функционирует самостоятельно, либо подчиняется Счетной палате или Генеральной прокуратуре РФ.[[65]](#footnote-65)

Усиление роли Счетной палаты как органа, осуществляющего функции контроля за бюджетным процессом, за целесообразностью и эффективностью расходования государственных средств и коммерческого применения государственной собственности является одним из основных постулатов этого подхода. Поэтому для полноценного выполнения названных функций рекомендуется принять ряд новых правообеспечивающих деятельность Счетной палаты решений.

По поводу построения системы государственного финансового контроля в России существует и другой подход, авторы которого активно выступают против создания жестко иерархической соподчиненной контрольной системы, возглавляемый единым государственным органом. Они считают, что «системность» вовсе не требует «монолитности», то есть многоуровневой соподчиненности по принципу иерархической замкнутости, не позволяющей мобильно реагировать на динамичное изменение рыночных отношений. Системность при этом трактуется как наиболее рациональное соотношение между элементами централизации и децентрализации органов контроля, обеспечение координации деятельности контрольных органов в части научного и методического потенциала при сохранении их самостоятельного статуса.

В соответствии с рассматриваемой позицией структурная основа государственной системы контроля должна складываться, с одной стороны, из высших органов государственной власти и управления, наделенных Конституцией РФ и законодательно-нормативными актами в области государственного контроля. С другой стороны, ее составной частью могут стать специальные органы государственного контроля как ныне действующие, например. Департамент государственного финансового контроля Минфина России и вновь созданный — Комитет финансового мониторинга. Специальные органы государственного контроля должны осуществлять свою деятельность в конкретных областях, являясь либо самостоятельными центральными органами исполнительной власти, либо крупными специализированными подразделениями федеральных министерств. В рамках их полномочий возможно создание своих территориальных органов, делегирование им своих прав и функций.

Каждый из этих подходов имеет свои сильные и слабые стороны, однако при обсуждении возможных концепций организации государственной системы финансового контроля основное внимание уделяется проблеме контроля за бюджетным процессом, за целесообразностью и эффективностью расходования государственных средств, а также владения, распоряжения и использования объектов государственной собственности.

В данном контексте заслуживает внимания опыт работы высшего органа финансового контроля США: там с момента выявления нарушений к проверкам привлекаются сотрудники прокуратуры. Соответственно можно было бы придать обращениям Палаты в Генпрокуратуру об участии представителей последней в контрольных мероприятиях первой статус обязательных к исполнению поручений.

Важно также предусмотреть нормы, обязывающие Генпрокуратуру возбуждать уголовные дела по выявленным Палатой и содержащим признаки преступления фактам нарушения финансового и имущественного права или нанесения ущерба государству.[[66]](#footnote-66)

В настоящее время не обеспечена скоординированность действий органов финансового контроля. Принципиальные полномочия по проведению проверок за рациональным и целевым использованием государственных средств и материальных ценностей ряда федеральных государственных органов, осуществляющих финансовый контроль (Счетная Палата, контрольно-ревизионные органы Минфина, ревизионные управления министерств и ведомств федерального уровня), как правило, пересекаются.

Между тем абсолютное большинство контрольных органов имеют достаточно специфические задачи и поэтому их сфера деятельности четко ограничена. Подобную специфику имеют налоговые, таможенные органы, органы валютного контроля. Представляется целесообразным строго определить приоритетным и исключительным направлением контрольной деятельности органов Казначейства осуществление текущего контроля за обоснованностью оплаты счетов главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств. Последующий контроль, думается, не должен входить в функции казначейских органов. Контрольно-ревизионные органы Минфина при этом должны получить полномочия проверять территориальные органы федерального Казначейства на предмет полноты и своевременности исполнения обязательств перед конкретными бюджетополучателями.[[67]](#footnote-67) Одновременно основной функцией этих органов должен стать контроль за законностью, эффективностью и целевым расходованием государственных средств каждым получателем выделенных ресурсов. При этом следовало бы предоставить Департаменту государственного финансового контроля Минфина полномочия по проведению контроля за обоснованностью исполнения сметы расходов Счетной Палаты РФ.

Итак, основные пути организации и развития системы государственного финансового контроля в России представляются в следующем:

- формирование системной и завершенной нормативно-правовой базы (в том числе стандартизация государственного финансового контроля);

- реформирование организационных структур;

- приведение методологической основы в соответствие с современными условиями;

- формирование системы процедур контроля (методической базы);

- создание целостных научно-исследовательской и учебной баз, формирование системы кадрового обеспечения;

- организация адекватной информационно-коммуникационной инфраструктуры;

- материально-техническое (включая социально-бытовое) и финансовое обеспечение функционирования контролирующих органов.

В принципе законодательство о государственном финансовом контроле основывается на соответствующих нормативно-правовых актах об органах государственного финансового контроля, но данные акты, имеющие по сути локальный характер, формируют только саму возможность разработки некой интегративной правовой базы общей системы государственного финансового контроля (объединяющую и справедливую для органов государственного финансового контроля всех ветвей власти), обеспечивающей ее реформирование и развитие. Логичнее было бы сначала разработать общий нормативно-правовой документ, а после, на его основе, уже акты об отдельных контрольных структурах. При этом, естественно, необходимо будет изменить структуры и назначения отдельных органов государственного финансового контроля, а также создать дополнительные (изменив существующие и разработав новые соответствующие положения об органах).

При этом система нормативно-правовых актов государственного финансового контроля должна строиться при учете следующих основных требований:

- нормативно-правовые акты государственного финансового контроля не должны иметь противоречий (в том числе несоответствие в названиях, в терминологии и т.д.), не должны дублировать друг друга (то же самое относится и по отношению к правовым актам, регулирующим иные сферы государственного управления и финансов). Выполнение этого принципа в общем и целом должно быть обеспечено четкой концепцией и правилами построения системы правового регулирования государственного финансового контроля;

- должно быть четко определено то, какие конкретные вопросы государственного финансового контроля рассматривает тот или иной уровень нормативного регулирования, как он взаимодействует с иными уровнями, какие виды нормативно-правовых актов входят в тот или иной уровень;

- должна быть четко определена обязательность применения, порядок разработки и согласования нормативно-правовых актов государственного финансового контроля.

Представляется необходимой скорейшая разработка Закона, который положит правовое начало развитию отечественного государственного финансового контроля, переходу его на качественно иной уровень, отвечающий потребностям современного государственного управления, установкам государственной политики.

При этом основная цель Закона - установление нормативно-правовой основы (фундамента) функционирования, развития и совершенствования системы государственного финансового контроля в Российской Федерации и ее субъектах, обеспечивающей сохранение и эффективное использование национальной собственности и рост благосостояния граждан.

**Заключение**

Государственный финансовый контроль - в Российской Федерации – это государственный контроль:

- за своевременным исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

- за организацией денежного обращения;

- за использованием кредитных ресурсов;

- за состоянием государственного внутреннего и внешнего долга, государственных резервов;

- за предоставлением финансовых и налоговых льгот и преимуществ.

Организация и функционирование эффективной системы финансового контроля - обязательный и непременный элемент государственной финансовой политики. Государственный финансовый контроль, играя существенную роль в обеспечении функционирования государства, одновременно может квалифицироваться как функция социального управления и правового регулирования.

Сегодня назрела необходимость должного правового регулирования организации и деятельности органов государственного контроля, так как контрольная деятельность в России пока малоэффективна.

В связи с этим необходимо дальнейшее совершенствование действующего законодательства, призванное способствовать развитию методологической базы, терминологического единообразия и механизма формирования и функционирования системы финансового контроля. Важным является устранение незавершенности в вопросах формирования правовой базы государственного контроля. Нужно законодательно закрепить задачи, права, сферу действия каждого органа финансового контроля.

При совершенствовании системы финансового контроля, принципиально важно использование зарубежного опыта. Здесь речь может идти о поэтапной частичной или полной апробации отдельных областей данной практики.

Принципиально значимым представляется достижение в деятельности органов муниципального финансового контроля, региональных контрольно-счетных органов и Счетной палаты Российской Федерации такой меры взаимосогласованности, которая исключала бы обособленность, самозамкнутость финансового контроля на любом из уровней исполнительной власти. Лишь после решения соответствующих задач можно будет говорить об успешном формировании целостной системы финансового контроля в России.

Совершенствование государственного финансового контроля в России позволит целесообразно и эффективно использовать государственные финансовые ресурсы страны, а также движение финансовых потоков от отправителя к адресату. Снизится вероятность, что денежные средства будут использованы с нарушениями законодательства и будет уверенность, что данные денежные средства будут использованы по целевому назначению. Совершенствование финансового контроля будет препятствовать и нарушению законности финансовой деятельности хозяйствующих субъектов, обнаружению и раскрытию противоправных деяний, выявлению и устранению причин и условий, способствующих такого рода действиям.

Весьма своевременным является предоставление в законодательном порядке широких полномочий Счетной палате, являющейся во всех развитых странах высшим судебным и независимым органом контроля за формированием и использованием государственных средств.

**Список использованных источников и литературы**

**I. Документы государственных и управленческих структур**

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 24.07.2008) // Собрание законодательства РФ. 1998. №31. Ст. 3823.

2. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. 25 декабря.

3. Лимская декларация руководящих принципов контроля (принята в октябре 1977 г. на IX конгрессе Международной организации высших органов финансового контроля) // Правовое регулирование государственного финансового контроля в зарубежных странах. М.: Статут, 1998.

4. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 13.10.2008) // Собрание законодательства РФ. 1998. №31. Ст. 3824.

5. Постановление Правительства РФ от 08.04.2004 г. N 198 «Вопросы Федеральной службы финансово-бюджетного надзора»//Собрание законодательства РФ N 15. 12.04.2004. ст. 1490.

6. Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 N 329 (ред. от 30.01.2008) «О Министерстве финансов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. N 31. Ст. 3258.

7. Постановление Правительства РФ от 01.12.2004 № 703 (с изм. от 24.04.2008) «О Федеральном казначействе» // Собрание законодательства РФ. 2004. №49. Ст. 4908.

8. Таможенный кодекс Российской Федерации от 28.05.2003 №61-ФЗ (ред. от 26.06.2008) // Собрание законодательства РФ. 2003. №22. Ст. 2066.

9. Указ Президента РФ от 15.03.2005 № 295 «Вопросы федеральной налоговой службы» // Собрание законодательства РФ. 2005. №12. Ст. 1023.

10. Указ Президента РФ от 08.06.2004 № 729 «Об утверждении Положения о Контрольном Управлении Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 24. Ст. 2395.

11. Указ Президента РФ от 25.07.1996 №1095 (ред. от 18.07.2001) «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ.1996. №31. Ст. 3696.

12. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 23.07.2008) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ.2003. №40. Ст. 3822.

13. Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ (ред. от 27.10.2008) «О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)» // Собрание законодательства РФ. 2002. №28. Ст. 2790.

14. Федеральный закон от 11.01.1995 N 4-ФЗ (ред. от 29.03.2008) «О Счетной Палате Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. №3. Ст. 167.

**II. Научная и учебная литература**

1. Агапцов С.А. Государственный финансовый контроль и бюджетная политика Российского государства. М.: Норма, 2004.

2. Аткинсон Э.Б., Стиглиц Дж. Э. Лекции по экономической теории государственного сектора: Учебник / Под ред. Л.Л. Любимова. М.: Аспект Пресс, 1995.

3. Бадтиев А.Ф. Финансово-правовое регулирование банковской деятельности. Автореф. канд. юрид. наук. М., 2005.

4. Горбунова О.Н. Доклад на международной научно-практической конференции «Финансовое право в условиях рынка в ХХI веке», посвященной юбилею кафедры финансового права и бухгалтерского учета МГЮА. М.: МГЮА, 2007.

5. Горбунова О.Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. М.: Теис, 2003.

6. Грачева Е.Ю., Толстопятенко Г.П., Рыжкова Е.А. Финансовый контроль: Учебное пособие. М.: Финансы, 2004.

7. Данилевский Ю.А. Приоритеты российской бюджетной политики // Бюджетная реформа в России, современный этап: Доклады и выступления на научно-практическом семинаре «Бюджетная реформа и проблемы совершенствования бюджетного законодательства России». М.: Статут, 2003.

8. Казакбиева Л.Т. Банковский надзор за деятельностью кредитных организаций как финансово-правовая категория. Автореф. канд. юрид. наук. М., 2004.

9. Карандаев Г.Н. Концепция государственного финансового контроля за формированием и исполнением бюджетов государственных внебюджетных фондов. М.: Теис, 2004.

10. Карасева М.В. Финансовое право. Общая часть. М.: Статут, 2006.

11. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / Под ред. А.Н. Козырина. М.: Экар, 2002.

12. Научно-практический комментарий «Система органов государственного финансового контроля: полномочия, основные направления деятельности и вопросы их координации» (под ред. проф. А.А. Ялбулганова). - ООО «Новая правовая культура», 2007 г.

13. Президент Российской Федерации о государственном финансовом контроле // Ассоциация контрольно-счетных органов Российской Федерации: Дела и люди. М.: Финансовый контроль. 2004.

14. Прозоров А.Л. Финансовое право: Учебник / Под ред. О.Н. Горбуновой. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2000.

15. Рогальская Н.А. Финансовый контроль в системе управления государственными и муниципальными ресурсами: Автореферат дис. … канд. юрид. наук. М., 2006.

16. Рудый К.В. Финансово-кредитные системы зарубежных стран: Учеб. пособие. – М.: Новое знание, 2003.

17. Румянцев А.В. Финансовый контроль. М.: Дело и Сервис, 2003.

18. Финансовое право / Под ред. Н.И. Химичевой. М.: Статут, 2006.

19. Финансовое право / Под ред. О.Н. Горбуновой. М.: Финпресс, 2006.

20. Шохин С.О. Проблемы и перспективы развития финансового контроля в Российской Федерации. М.: Статут, 1999.

21. Шохин С.О. Проблемы и перспективы развития финансового контроля в Российской Федерации. М.: Статут, 1999.

22. Ялбулганов А.А. Финансовое право России. Учебное пособие. Москва. Статут. 2001.

**III. Периодическая печать**

1. Абрамчик Л.Я. Налоговое администрирование в системе финансового контроля // Финансовое право. 2005. №6.

2. Без контроля за государственными средствами мощной державы не будет // Российская Федерация сегодня. 2004. № 9.

3. Бирюков А.И. Институционально-экономическое моделирование казначейского контроля: координационный аспект // Финансы и кредит. 2005. № 5(173).

4. Бобылев П.В. Эффективность - главный критерий // Президентский контроль. 1999. №11.

5. Бурцев В.В. Совершенствование нормативной базы государственного финансового контроля в Российской Федерации // Законодательство и экономика. 2004. № 2.

6. Варфоломеева Ю.А. Правовые основы финансового контроля // Финансовое право. 2005. №12.

7. Васильев А.А. Перспективы развития финансового контроля Счетной палаты Российской Федерации // Финансовое право. 2004. № 1.

8. Городецкий А., Морукова А. Формирование единой системы государственного финансового контроля // Вопросы экономики. 2001. № 1.

9. Грачева Е.Ю. Финансовая деятельность и финансовый контроль в системе социального управления // Финансовое право. 2003. № 2.

10. Данилевский Ю.А., Овсянников Л.Н. Финансовый контроль: нарушения и наказания // Бухгалтерский учет. 2004. № 3.

11. Денисенко В.В. Совершенствование правового обеспечения системы государственного финансового контроля // Современное право. 2006. №3.

12. Зерщиков Ю.С., Макрушина О.Ю. Модернизация налоговых органов области - шаг к налогоплательщику // Налоговый вестник. 2001. № 10.

13. Ицкович Б.Ф. Институциональное развитие системы органов финансово-хозяйственного контроля России. Практический аспект // Финансы и кредит. 2005. №2(170).

14. Каратонов М.Е. «Насущные» проблемы развития и повышения эффективности государственного финансового контроля // Финансовое право. 2006. №12.

15. Картошкина Е.А., Шаманова Е.А. Развитие парламентского бюджетного контроля на региональном уровне // Финансовое право. 2006. №3.

16. Козаев В.Р. Организационно-правовые аспекты государственного финансового контроля в Российской Федерации // Бюллетень ВИУ. 2006. №17.

17. Конюхова Т.В. К вопросу о концепции проекта Федерального закона «О финансовом контроле» // Журнал российского права. 2006. №6.

18. Львов Д. Очерк развития кассовых и контрольных учреждений в России за истекшее 25-летие // Счетоводство. 1889. №17.

19. Пансков. В.Г. О некоторых вопросах государственного финансового контроля в стране//»Финансы». - 2002. N 5.

20. Прокофьев С.Е. Бюджетное администрирование в Германии // Финансы. 2002. № 9.

21. «Профессия: государственный финансовый контроль» (интервью с заместителем Руководителя Росфиннадзора Николаем Малаковым)//»Бюджет». - 2006. Октябрь.

22. Ревизия в государственном финансовом контроле Ю.А. Данилевский, Л.Н. Овсянников//»Бухгалтерский учет», N 16, 2001 г.

23. Саттарова Н.А. К вопросу о государственном финансовом контроле // Финансовое право. 2006. №1.

24. Саттарова Н.А. Банковский надзор в системе государственного финансового контроля // Банковское право. 2005. №5.

25. Степашин С.В. Государственный финансовый контроль в России: прошлое, настоящее и будущее // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. №5.

26. Тарасов А.М. Как нам организовать контроль // Финансовый контроль. 2004. № 4.

27. Тарасов А.М. Государственный контроль: сущность, содержание, современное состояние // Журнал российского права. 2002. № 1.

28. Фокина В.Ю. Проблемы правового регулирования финансового контроля в Российской Федерации // Юридический мир. 2006. №5.

29. Шохин С.О. Противодействие легализации доходов, полученных преступным путем: роль Счетной палаты Российской Федерации // Банковское право. 2004. N 3.

30. Шулико Е.В. Международный опыт осуществления государственного финансового контроля (на примере Германии и Испании) // Финансовое право. 2006. №2.

31. Ялбулганов А.А. Финансовый контроль как правовой институт: основные этапы развития // Известия вузов «Правоведение». 2000. №3.

**IV. Ресурсы интернет**

1. Анализ действий счётной палаты за 2004 год: http://www.ach.gov.ru/results/reports/2004-3.php, http://www.ach.gov.ru/results/rc.php, http://www.ach.gov.ru/results/rc.php

2. Интернет-конференция Руководителя Федеральной службы финансово-бюджетного надзора Павленко С.Ю. www.garant.ru/iconf/show.php?id=29.

3. Официальный сайт Федеральной службы финансово-бюджетного надзора. http://www.rosfinnadzor.ru.

4. Протокол о взаимодействии между Министерством РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства и Счетной палатой РФ http://www.ach.gov.ru/interaction/.

1. Всероссийское совещание руководителей налоговых органов и федеральных органов налоговой полиции. «Российская газета», 13 февраля 2001г. [↑](#footnote-ref-1)
2. Опенышев С.П., Жуков В.А. Сущность, цель, задачи и функции финансового контроля // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. — 1999 — № 12. [↑](#footnote-ref-2)
3. Шохин С.О. Проблемы и перспективы развития финансового контроля в Российской Федерации. — М.: Финансы и статистика, 1999, с. 6. [↑](#footnote-ref-3)
4. Бурцев В.В. Система финансового контроля. // Материалы сайта «Современная Россия. Информационно-аналитический портал». — www.nasledie.ru/schetpal/ [↑](#footnote-ref-4)
5. Опенышев С.П., Жуков В.А. Доктрина государственного контроля. // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. — 1999 — № 11, с. 9. [↑](#footnote-ref-5)
6. Опенышев С.П., Жуков В.А. Предмет, метод, виды и принципы государственного финансового контроля. // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. — 2000 — № 4, с. 4. [↑](#footnote-ref-6)
7. Шохин С.О. Проблемы и перспективы развития финансового контроля в Российской Федерации. — М.: Финансы и статистика, 1999, с. 40. [↑](#footnote-ref-7)
8. Там же, с. 47. [↑](#footnote-ref-8)
9. Ефимова Н. О двух подходах к реформированию государственного финансового контроля РФ // Российский экономический журнал. — 2000 —№ 11-12. [↑](#footnote-ref-9)
10. Лимская декларация руководящих принципов контроля (принята Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в 1977 году). [↑](#footnote-ref-10)
11. Там же, с. 3. [↑](#footnote-ref-11)
12. # Указ Президента РФ от 8 июня 2004 г. N 729 «Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации» (с изменениями от 21 октября 2008 г.)

    [↑](#footnote-ref-12)
13. Залог социальной стабильности (интервью с Председателем счетной палаты РФ С.В. Степашиным)//»Банковский ряд». - 2006. Весна. - Спецвыпуск. С. 7. [↑](#footnote-ref-13)
14. В.Г. Пансков. О некоторых вопросах государственного финансового контроля в стране//»Финансы». - 2002. N 5. С. 60. [↑](#footnote-ref-14)
15. # Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. N 703 «О Федеральном казначействе» (с изменениями от 14 марта 2005 г., 11 ноября 2006 г., 24 апреля 2008 г.)

    [↑](#footnote-ref-15)
16. С.А. Андрюшин, А.З. Дадашев. Научные основы организации системы общегосударственного финансового контроля//»Финансы». - 2002. N 4. - С. 61. [↑](#footnote-ref-16)
17. Бобкова О.В., Борисов М.С., Гатин А.М., Колпаков Р.В., Никитина О.В., Романова Е.В., Степанова О.Н. Комментарий к Бюджетному кодексу РФ. Стр. 21. [↑](#footnote-ref-17)
18. Пансков В.Г. О роли Счетной палаты РФ в системе органов государственного финансового контроля страны//»Финансы» N 9. 2001 год. [↑](#footnote-ref-18)
19. Шевлоков В.З. Финансовый контроль как функция финансового управления//»Финансы» N 1, 2001 год. [↑](#footnote-ref-19)
20. Ст. 5 Федерального закона «О Счетной палате РФ» N 4-ФЗ. Принят Государственной Думой 18 ноября 1994 года//Собрание законодательства РФ N 3, 16.01.1995, ст. 167. [↑](#footnote-ref-20)
21. Ст. 23 Федерального закона «О Счетной палате РФ» N 4-ФЗ. Принят Государственной Думой 18 ноября 1994 года//Собрание законодательства РФ N 3, 16.01.1995, ст. 167. [↑](#footnote-ref-21)
22. Ст. 2 Федерального закона «О Счетной палате РФ» N 4-ФЗ. Принят Государственной Думой 18 ноября 1994 года//Собрание законодательства РФ N 3, 16.01.1995, ст. 167. [↑](#footnote-ref-22)
23. Финансовое право. Учебник, под ред. О.Н. Горбуновой. Москва, 1996. Стр. 48//Ялбулганов А.А. Финансовое право России. Учебное пособие. Москва. Статут. 2001. Стр. 62. [↑](#footnote-ref-23)
24. Ст. 12 Федерального закона «О Счетной палате РФ» N 4-ФЗ. Принят Государственной Думой 18 ноября 1994 года//Собрание законодательства РФ N 3, 16.01.1995, ст. 167. [↑](#footnote-ref-24)
25. Постановление Конституционного Суда РФ от 16.07.2004 N 14-П//»Вестник Конституционного Суда РФ», N 6, 2004. [↑](#footnote-ref-25)
26. Ялбулганов А.А. Финансовое право России. Учебное пособие. Москва. Статут. 2001. Стр. 66. [↑](#footnote-ref-26)
27. Ревизия в государственном финансовом контроле Ю.А. Данилевский, Л.Н. Овсянников//»Бухгалтерский учет», N 16, 2001. [↑](#footnote-ref-27)
28. Ст. 15 Федерального закона «О Счетной палате РФ» N 4-ФЗ. Принят Государственной Думой 18 ноября 1994 года//Собрание законодательства РФ N 3, 16.01.1995, ст. 167. [↑](#footnote-ref-28)
29. Ревизия в государственном финансовом контроле Ю.А.Данилевский, Л.Н.Овсянников//Бухгалтерский учет, N 16, 2001 г. [↑](#footnote-ref-29)
30. Ялбулганов А.А. Финансовое право России, Учебное пособие, Москва, Статут, 2001. Стр. 67. [↑](#footnote-ref-30)
31. Ст. 5.1.1. Регламента Счетной палаты РФ, утвержден постановлением Коллегии Счетной палаты РФ N 8 от 04.03. 2003 г. [↑](#footnote-ref-31)
32. Инструкция о порядке проведения ревизии и проверки контрольно-ревизионными органами Министерства финансов Российской Федерации, утверждена Приказом Минфина России от 14.02.2000 N 42н//»Финансовая газета», N 23, 2000 г. [↑](#footnote-ref-32)
33. Письмо Минюста РФ от 06.05.2000 N 3452-ЭР//»Экономика и жизнь», N 21, 2000 г. [↑](#footnote-ref-33)
34. Ревизия в государственном финансовом контроле Ю.А. Данилевский, Л.Н. Овсянников//»Бухгалтерский учет», N 16, 2001 г. [↑](#footnote-ref-34)
35. П. 5 ст. 101 Конституции РФ 1993 года. Москва. Айрис Пресс 2003 год. [↑](#footnote-ref-35)
36. Ст. 3 Федерального закона «О Счетной палате РФ» N 4-ФЗ. Принят Государственной Думой 18 ноября 1994 года//Собрание законодательства РФ N 3, 16.01.1995, ст. 167. [↑](#footnote-ref-36)
37. Ст. 5.1.2. Регламента Счетной палаты РФ, утвержден постановлением Коллегии Счетной палаты РФ N 8 от 04.03.2003 г. [↑](#footnote-ref-37)
38. Ст. 8 Федерального закона «О Счетной палате РФ» N 4-ФЗ. Принят Государственной Думой 18 ноября 1994 года//Собрание законодательства РФ N 3, 16.01.1995, ст. 167. [↑](#footnote-ref-38)
39. Ст. 26 Федерального закона «О Счетной палате РФ» N 4-ФЗ. Принят Государственной Думой 18 ноября 1994 года//Собрание законодательства РФ N 3, 16.01.1995, ст. 167. [↑](#footnote-ref-39)
40. Ст. 25 Федерального закона от 10 июля 2002 г. N 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации от 15 июля 2002 г. N 28 ст. 2790. [↑](#footnote-ref-40)
41. Протокол о взаимодействии между Министерством РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства и Счетной палатой РФ//http://www.ach.gov.ru/interaction/ [↑](#footnote-ref-41)
42. Постановление Правительства РФ от 08.04.2004 г. N 198 «Вопросы Федеральной службы финансово-бюджетного надзора»//Собрание законодательства РФ N 15. 12.04.2004. ст. 1490. [↑](#footnote-ref-42)
43. Интернет-конференция Руководителя Федеральной службы финансово-бюджетного надзора Павленко С.Ю.//http://www.garant.ru/iconf/show.php?id=29 [↑](#footnote-ref-43)
44. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 года N 314 «О системе и структуре органов исполнительной власти». [↑](#footnote-ref-44)
45. В.Г. Ермилов. К теории государственного финансового контроля//»Финансы». - 2005. N 2. С. 64. [↑](#footnote-ref-45)
46. См., например: В.Г. Ермилов. К теории государственного финансового контроля//»Финансы». - 2005. N 2. С. 62-64; В.Г. Пансков. О некоторых вопросах государственного финансового контроля в стране//Финансы. - 2002. N 5. С. 56-60; Тайная сила надзора (интервью с Руководителем Федеральной службы финансово-бюджетного надзора С.Ю. Павленко)//»Банковский ряд». - 2006. Весна - Спецвыпуск. С. 12. [↑](#footnote-ref-46)
47. Приказ Министерства финансов РФ, Генеральной прокуратуры РФ, Министерства внутренних дел РФ, Федеральной службы безопасности РФ от 7 декабря 1999 года N 89н/1033/717. [↑](#footnote-ref-47)
48. В настоящее время Министерству финансов РФ подведомственны также: Федеральная налоговая служба, Федеральная служба страхового надзора, Федеральная служба по финансовому мониторингу, Федеральное казначейство (федеральная служба). [↑](#footnote-ref-48)
49. Постановление Правительства РФ от 8 апреля 2004 года N 198 «Вопросы Федеральной службы финансово-бюджетного надзора». [↑](#footnote-ref-49)
50. Постановление Правительства РФ от 15 июня 2004 года N 278 «Об утверждении Положения о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора». [↑](#footnote-ref-50)
51. Приказ Министерства финансов РФ от 11 июля 2005 года N 89н «Об утверждении Положения о территориальных органах Федеральной службы финансово - бюджетного надзора». [↑](#footnote-ref-51)
52. Федеральный закон от 10 декабря 2003 года N 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле». [↑](#footnote-ref-52)
53. Приказ Министерства Финансов РФ от 14 апреля 2000 года N 42н «Об утверждении Инструкции о порядке проведения ревизии и проверки контрольно-ревизионными органами Министерства Финансов РФ». [↑](#footnote-ref-53)
54. «Профессия: государственный финансовый контроль» (интервью с заместителем Руководителя Росфиннадзора Николаем Малаковым)//»Бюджет». - 2006. Октябрь. С. 18. [↑](#footnote-ref-54)
55. Ю.А. Данилевский, Л.Н. Овсянников. Финансовый контроль: основные направления развития//»Бухгалтерский учет». - 2004. - N 24. С. 6. [↑](#footnote-ref-55)
56. Приказ ФС ФБН от 10 ноября 2004 года N 99 «О полномочиях руководителей территориальных управлений ФС ФБН по определению периодов работы, включаемых в стаж государственной службы». [↑](#footnote-ref-56)
57. Приказ ФС ФБН от 17 ноября 2004 года N 102 «О должностных лицах ФС ФБН, уполномоченных составлять протоколы в соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях» [↑](#footnote-ref-57)
58. Письмо ФС ФБН от 23 ноября 2004 года N 43-01-09-25/1644. [↑](#footnote-ref-58)
59. Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года N 195-ФЗ. [↑](#footnote-ref-59)
60. Тайная сила надзора (интервью с Руководителем Федеральной службы финансово-бюджетного надзора С.Ю. Павленко)//»Банковский ряд». - 2006. Весна. - Спецвыпуск. С. 13. [↑](#footnote-ref-60)
61. Федеральный закон от 21 июля 2005 года N 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». [↑](#footnote-ref-61)
62. Официальный сайт Федеральной службы финансово-бюджетного надзора. http://www.rosfinnadzor.ru. [↑](#footnote-ref-62)
63. Постановление Правительства РФ от 12 февраля 2003 г. N 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти». [↑](#footnote-ref-63)
64. Павленко С.Ю. Финансово-бюджетный надзор: состояние, задачи и наши действия//»Бюджет». - 2006. Октябрь. С. 16. [↑](#footnote-ref-64)
65. Андрюшин С.А., Дадашев А.З. Научные основы организации системы общегосударственного контроля // Финансы. — 2002 — № 4, с. 61. [↑](#footnote-ref-65)
66. Бурков С., Ефимова Н., Буркова С. О правообеспечении повышения эффективности государственного финансового контроля РФ // Российский экономический журнал. — 2008 — № 9 [↑](#footnote-ref-66)
67. Пансков В.Г. О некоторых вопросах государственного финансового контроля в стране // Финансы. — 2008 — № 5. [↑](#footnote-ref-67)