ПЛАН

4. Роль финансового контроля в деятельности государства и субъектов РФ

2. Определение финансового контроля.

3. Классификация финансового контроля.

4. Виды ревизий.

2. Определение финансового контроля

Итак, финансовый контроль - это контроль за законностью и целесообразностью действий в области образования, распределения и использования денежных фондов государства и муниципальных образований в целях эффективного социально-экономического развития страны и ее регионов.

Финансовый контроль присущ всем финансово-правовым институтам. Поэтому помимо общих финансово-правовых норм, регулирующих организацию и порядок проведения финансового контроля в целом, имеются нормы, предусматривающие его специфику в отдельных финансово-правовых институтах и закрепленные соответствующим законодательством (например, в Налоговом или Бюджетном кодексах РФ).

Основными направлениями финансового контроля в отношениях, регулируемых финансовым правом, являются:

а) проверка выполнения органами государственной власти и местного самоуправления функций по аккумуляции, распределению и использованию финансовых ресурсов соответственно своей компетенции;

б) проверка выполнения финансовых обязательств перед государством и органами местного самоуправления организациями и гражданами;

в) проверка правильности использования государственными и муниципальными предприятиями, учреждениями, организациями находящихся в их хозяйственном ведении или оперативном управлении денежных ресурсов (бюджетных и собственных средств, банковских ссуд, внебюджетных и других средств);

г) проверка соблюдения правил совершения финансовых операций, расчетов и хранения денежных средств предприятиями, организациями, учреждениями;

д) выявление внутренних резервов производства - возможностей повышения рентабельности хозяйства, роста производительности труда, более экономного и эффективного использования материальных и денежных средств;

е) устранение и предупреждение нарушений финансовой дисциплины. В случае их выявления в установленном порядке применяются меры воздействия к организациям, должностным лицам и гражданам, обеспечивается возмещение материального ущерба государству, организациям, гражданам.

В результате реализации задач финансового контроля укрепляется финансовая дисциплина, выражающая одну из сторон законности. Финансовая дисциплина - это четкое соблюдение установленных предписаний и порядка образования, распределения и использования денежных фондов государства, субъектов местного самоуправления, предприятий, организаций, учреждений. Требования финансовой дисциплины распространяются не только на предприятия, организации, учреждения, граждан, но и на органы государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц. Тем самым финансовый контроль обеспечивает интересы государства, муниципальных образований, а также способствует соблюдению прав и интересов конкретных граждан, предприятий, учреждений (например, контроль за соблюдением законодательства о предоставлении льгот по платежам в бюджет, за правильностью взимания налогов, за своевременностью выделения бюджетных ассигнований и т.д.).

Однако объект финансового контроля не ограничивается проверкой только денежных средств. В конечном итоге он означает контроль за использованием материальных, трудовых, природных и других ресурсов страны, поскольку в современных условиях процесс производства и распределения опосредуется денежными отношениями.

Эффективность финансового контроля предполагает необходимость глубокого экономического анализа финансово-хозяйственной деятельности, разработки контролирующими органами предложений по улучшению качества работы проверяемых организаций.

Одной из форм финансового контроля выступает контроль рублем, свойственный сфере коммерческих отношений. Это контроль за финансово-хозяйственной деятельностью предприятий, объединений, организаций посредством таких экономических категорий, как цена, себестоимость, прибыль и др., при использовании системы финансирования, кредитования, расчетов. Контроль рублем позволяет определить качество работы предприятий и экономически воздействовать на него. Например, анализ прибыли предприятия, ее объема, источников получения (или причин неполучения) выявляет результаты работы предприятия. Несвоевременность возвращения ссуды, полученной в банке, сигнализирует о неблагополучном финансовом положении предприятия.

На современном этапе произошли изменения в организации финансового контроля, в его содержании.

В условиях перехода к рыночным отношениям, хозяйственной самостоятельности предприятий, организаций, учреждений усиливается значение повседневного внутрихозяйственного самоконтроля, контроля собственников.

Более глубоким, неформальным стал контроль со стороны представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления за финансовой деятельностью исполнительной

власти, опирающийся на создаваемые ими специальные контрольные органы.

### Контрольно-ревизионный аппарат в РФ

Изменилась система контрольных органов: упразднены органы народного контроля, в связи с изменением системы политической власти и установлением власти Президента Российской Федерации организован президентский контроль, осуществляемый Контрольным управлением Президента Российской Федерации.

На основании Конституции РФ 1993 г. (ст. 101–103) палаты Федерального Собрания РФ образуют Счетную палату РФ. Подобные органы действуют и на уровне субъектов Федерации.

Сформированы также новые органы финансового контроля: органы государственной налоговой службы, государственного страхового надзора; функции финансового контроля осуществляют и созданные в 1990-х гг. органы федерального казначейства. Широкое развитие получил контроль в новой форме - аудиторской деятельности, проводимой независимыми организациями на платной основе в качестве предпринимательской деятельности.

Преобразования в системе банков и их деятельности применительно к особенностям рыночных отношений обусловили изменения в контрольных функциях банков, а также выделение из них на особый уровень Центрального банка РФ с функциями государственного контроля и надзора.

Впоследствии меры по совершенствованию системы органов, осуществляющих финансовый контроль, продолжались: Государственная налоговая служба РФ преобразована в Министерство РФ по налогам и сборам, изменена система органов, осуществляющих государственный страховой надзор. Особое внимание обращено на необходимость укрепления государственного финансового контроля, чему призван способствовать намеченный к принятию Федеральный закон «О государственном финансовом контроле в Российской Федерации».

Проблемы, связанные с собиранием и расходованием государственных финансовых ресурсов обусловили создание Межведомственного совета по государственному финансовому контролю, обеспечению своевременности и полноты сбора налогов и других

платежей в федеральный бюджет. Целями деятельности Совета определены координация и усиление контроля за поступлением и расходованием средств федерального бюджета, федеральных внебюджетных фондов и других государственных средств. В состав Совета включены руководители финансово-контрольных и экономических органов, в том числе министр финансов, Председатель Банка России, руководитель федерального казначейства и др. Председатель Совета - министр финансов. В работе Совета могут принимать участие представители Генеральной Прокуратуры РФ, МВД России, ФСБ России и др. заинтересованных органов.

К задачам Совета отнесены: формирование тактики и методологии государственного финансового контроля; определение его основных направлений и механизма; согласование практических мероприятий по осуществлению государственного финансового контроля; утверждение программы совместных ревизий и проверок;

подготовка предложений по расширению источников средств федерального бюджета и внебюджетных государственных фондов, по эффективности государственного финансового контроля; обобщение и распространение опыта государственного финансового контроля.

Совету предоставлены права: запрашивать от министерств и других органов исполнительной власти необходимые материалы и информацию; обсуждать результаты ревизий и проверок, проводимых федеральными органами исполнительной власти, заслушивать объяснения их руководителей; вносить предложения в Правительство РФ.

Законодательство определяет формы взаимодействия органов, осуществляющих финансовый контроль, с правоохранительными органами в целях усиления его эффективности, что имеет особо важное значение в связи с ростом преступности в экономической сфере.

## Виды и органы финансового контроля

Можно выделить обязательный и инициативный финансовый контроль. Обязательный проводится: а) в силу требований законодательства, например контроль со стороны представительных (законодательных) органов власти за исполнением бюджета по итогам за год; б) по решению компетентных государственных органов (например, проверки и обследования налогоплательщиков по вопросам налогообложения со стороны налоговых органов, контроль, проводимый на основе решений правоохранительных органов). Инициативный финансовый контроль осуществляется по самостоятельному решению хозяйствующих субъектов.

Возможны и другие основания классификации финансового контроля, в частности, в зависимости от органов (субъектов), осуществляющих его. В этом случае выделяется финансовый контроль: а) представительных органов государственной власти и местного самоуправления; б) аппарата Президента РФ; в) исполнительных органов власти общей компетенции; г) финансово-кредитных органов; д) ведомственный и внутрихозяйственный; е) общественный; ж)аудиторский.

Принцип разделения властей придает финансовому контролю за деятельностью органов исполнительной власти со стороны органов представительной власти исключительно важную роль, определяет его новое содержание. Основы этого контроля закреплены конституционно: в Конституции РФ, в конституциях республик в составе Федерации, а также в уставах краев, областей, других субъектов Федерации. Финансовый контроль в них выделен особо.

Так, Государственная Дума рассматривает и утверждает отчет об исполнении федерального бюджета, представляемый ей Правительством РФ (п. «а» ч. 1 ст. 114 Конституции), а также отчеты о внебюджетных государственных социальных фондах. Контрольные функции в области финансов выполняют также комитеты и комиссии, образуемые Советом Федерации и Государственной Думой в рамках своих предметов ведения (ч. 3 ст. 101 Конституции РФ). Особая роль среди них принадлежит Комитету Государственной Думы по бюджету, налогам, банкам и финансам и Комитету Совета Федерации по бюджету, финансовому, валютному и кредитному регулированию, осуществляющих контроль в этой области в целом. Финансовый контроль Совета Федерации и Государственной Думы проводится также в процессе слушаний соответствующих вопросов на их заседаниях. Так, Государственная Дума проводит слушания по вопросам формирования и исполнения федерального бюджета. Согласно ч. 5 ст. 101 Конституции РФ для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату РФ. Состав и порядок деятельности Счетной палаты определяются федеральным законом. К ведению Государственной Думы относятся назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов. Совет Федерации назначает и освобождает от должности заместителя Председателя счетной палаты и также половину состава ее аудиторов (п. «и» ч. 1 ст. 102 и п. «г» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ).

Счетная палата Российской Федерации наделена широкими полномочиями в сфере финансового контроля. Согласно Закону это постоянно действующий орган государственного финансового контроля, подотчетный Федеральному Собранию РФ. В рамках задач, определенных законодательством, Счетная палата обладает организационной и функциональной независимостью (ст. 1 Закона).

Деятельность Счетной палаты направлена на проведение контрольно-аналитических мер в отношении намечаемых, осуществляемых и уже произведенных государственных расходов. К ее задачам относятся:

- 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 расходов государственных средств и использования федеральной собственности;

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

- финансовая экспертиза проектов федеральных законов, а также иных нормативных правовых актов органов государственной власти, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, или влияющих на формирование 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, иных финансово-кредитных учреждениях Российской Федерации;

- регулярное представление Совету Федерации и Государственной Думе информации о ходе исполнения федерального бюджета и результатах проводимых контрольных мероприятий.

Таким образом, объектом контроля со стороны Счетной палаты РФ выступают средства федерального бюджета, федеральных внебюджетных фондов, федеральная собственность.

Особо выделены полномочия Счетной палаты по контролю за состоянием государственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации и за использованием кредитных ресурсов, а именно за: управлением и обслуживанием государственного долга;

законностью, рациональностью и эффективностью использования иностранных кредитов и займов, получаемых Правительством РФ от иностранных государств и финансовых организаций; эффективностью размещения централизованных финансовых ресурсов, выдаваемых на возвратной основе; предоставлением государственных кредитов, а также предоставлением средств на безвозмездной основе иностранным государствам и международным организациям.

В рамках банковской системы Счетная палата осуществляет контроль за: деятельностью Центрального банка Российской Федерации, его структурных подразделений, других банков и кредитно-финансовых учреждений в части обслуживания ими федерального бюджета; деятельностью Центрального банка РФ по обслуживанию государственного долга Российской Федерации (ст. 16 и 19 Закона).

В отношении государственной собственности Счетная палата контролирует поступление в федеральный бюджет средств, полученных от распоряжения государственным имуществом (в том числе его приватизации, продажи; от управления объектами федеральной собственности).

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

а) все государственные органы (в том числе их аппараты) и учреждения, федеральные внебюджетные фонды;

б) органы местного самоуправления, предприятия, организации, банки, страховые компании и другие финансово-кредитные учреждения, их союзы, ассоциации и иные объединения независимо 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;

в) общественные объединения, негосударственные фонды и иные негосударственные некоммерческие организации, на деятельность которых контрольные полномочия Счетной палаты распространяются в части, связанной с получением, перечислением или использованием ими средств федерального бюджета, использованием федеральной собственности и управлением ею, а также в части предоставленных федеральным законодательством или федеральными органами государственной власти налоговых, таможенных и иных льгот и преимуществ (ст. 12 Закона).

Таким образом, область действия контрольных полномочий Счетной палаты в отношении указанных субъектов связана с федеральным бюджетом, федеральными внебюджетными фондами и собственностью.

Все органы государственной власти в Российской Федерации, органы местного самоуправления, Центральный банк РФ, пред-

приятия, учреждения, организации (независимо от форм собственности) и их должностные лица обязаны представлять по запросам Счетной палаты информацию, необходимую для обеспечения ее деятельности.

Осуществляя контрольную деятельность, Счетная палата вправе проводить ревизии и тематические проверки, о результатах которых она информирует Совет Федерации и Государственную Думу; при выявлении нарушения законов, влекущего за собой уголовную ответственность, передает соответствующие материалы в правоохранительные органы. При проведении ревизий и проверок должностные лица Счетной палаты не вправе вмешиваться в оперативную деятельность проверяемых организаций, а также предавать гласности свои выводы до завершения ревизии (проверки) и оформления ее результатов в виде акта (заключения).

Для принятия мер по устранению выявленных нарушений, возмещению причиненного государству ущерба и привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в нарушении законодательства Российской Федерации и бесхозяйственности, Счетная палата направляет представление органам государственной власти РФ, руководителям проверяемых предприятий, учреждений и организаций. Это представление должно быть рассмотрено в указанный в нем срок, а если он не указан, то в течение 20 дней со для получения предписания.

Счетная палата имеет право давать администрации проверяемых предприятий, учреждений и организаций обязательные для исполнения предписания в случаях выявления нарушений в хозяйственной, финансовой, коммерческой и иной деятельности, наносящих государству прямой непосредственный ущерб и требующих в связи с этим безотлагательного пресечения, а также умышленного или систематического несоблюдения порядка и сроков рассмотрения представлений Счетной палаты, создания препятствий для проведения ее контрольных мероприятий.

При неоднократном неисполнении или ненадлежащем исполнении предписаний коллегия Счетной палаты может по согласованию с Государственной Думой принять решение о приостановлении всех видов финансовых, платежных и расчетных операций по счетам проверяемых предприятий, учреждений и организаций. Предписание может быть обжаловано в судебном порядке.

Инспекторы Счетной палаты при проведении проверок и ревизий наделены необходимыми правами: беспрепятственно посещать государственные органы, предприятия, учреждения, организации, банки; опечатывать кассы, кассовые и служебные помещения, склады, архивы, а при обнаружении подделок, подлогов, хищений, злоупотреблений - изымать необходимые документы, оставляя в делах акт изъятия или опись изъятых документов.

В своей контрольной деятельности Счетная палата взаимодействует с другими контрольными органами Российской Федерации (ст. 22 Закона). Контрольные органы Президента и Правительства РФ, контрольные органы субъектов Федерации, правоохранительные органы. Центральный банк, а также органы ведомственного контроля обязаны оказывать содействие деятельности Счетной палаты.

Счетная палата должна регулярно предоставлять сведения о своей деятельности средствам массовой информации.

Контрольные функции в области финансов осуществляют также представительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, что закреплено в их законодательстве в соответствии с федеральными актами, и органы местного самоуправления. В отношении последних правовой основой их контрольной деятельности являются: законодательство субъектов Федерации; принятые в соответствии с Конституцией РФ законы (в том числе законы субъектов РФ о местном самоуправлении), а также нормативные акты представительных органов, местного самоуправления - уставы муниципальных образований, положения и др.

На уровне субъектов Федерации их представительные органы власти образуют счетные палаты (контрольно-счетные палаты и т.п. органы) как органы постоянно действующего государственного финансового контроля за поступлением и использованием средств бюджетов субъектов РФ и внебюджетных фондов, создаваемых органами власти соответствующих субъектов. Названные счетные палаты подотчетны представительным органам власти субъектов РФ.

Представительные органы местного самоуправления также образуют на своем уровне контрольные органы.

В целях эффективности президентского контроля в ведении Президента РФ создан специальный контрольный орган - Главное контрольное управление Президента Российской Федерации (преобразованное из Контрольного управления Администрации Президента Российской Федерации, впоследствии - Контрольного управления Президента РФ).

При осуществлении контрольных функций этот орган взаимодействует с другими структурными подразделениями Администрации Президента РФ, соответствующими комитетами и комиссиями при нем, аппаратами Правительства РФ, палат Федерального Собрания, органами судебной власти и прокуратуры, с различными федеральными службами, органами налоговой полиции и другими федеральными органами исполнительной власти.

К основным функциям Главного контрольного управления отнесено:

- контроль и проверка исполнения федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, их должностными лицами, а также организациями;

- контроль и проверка исполнения поручений Президента РФ и руководителя его Администрации;

- подготовка на основе проведенных проверок информации для Президента РФ о предупреждении нарушений и совершенствовании деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ.

Таким образом, это орган широкой сферы контрольной деятельности, в состав которой входит и финансовый контроль.

Для реализации своих контрольных функций Главное контрольное управление наделено правами: требовать от руководителей государственных органов, предприятий, учреждений и организаций документы, материалы, письменные объяснения, другую информацию, необходимую для проведения проверок в соответствии с задачами Управления; привлекать к проверкам представителей правоохранительных и специальных органов контроля, специалистов; вносить на рассмотрение Президента РФ предложения по результатам проверок.

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

Управление вправе также вносить предложения Президенту РФ, руководителям федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ о привлечении к ответственности и приостановлении деятельности соответствующих должностных лиц до принятия решения по результатам проверки; ставить перед руководителями соответствующих государственных органов вопрос о наложении дисциплинарных взысканий на государственных служащих и о временном отстранении их от исполнения должностных обязанностей.

Финансовый контроль осуществляют (наряду с другими своими функциями) полномочные представители Президента РФ в регионах, включающих один или несколько субъектов РФ: на них возложен контроль за использованием средств федерального бюджета в соответствующем регионе.

При необходимости усиления определенных направлений финансового контроля на конкретных этапах Президент РФ образует временные органы. Так, Указом Президента РФ от 11 октября 1996 г. № 1428 создана Временная чрезвычайная комиссия при Президенте РФ по укреплению налоговой и бюджетной дисциплины, к основным задачам которой отнесены контроль за своевременностью и полнотой уплаты налогов, таможенных и других обязательных платежей, за своевременным и целевым использованием средств федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов.

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

В пределах своих полномочий Правительство РФ на основании Конституции России (ст. 114) и Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» контролирует составление и исполнение федерального бюджета, проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики, осуществляет валютный контроль.

Одновременно в полномочия Правительства РФ входит руководство и контроль за деятельностью в области финансов федеральных министерств, государственных комитетов и других, включая органы федеральной службы финансовой сферы, которые подотчетны ему.

Помимо этого. Правительство РФ осуществляет контроль за деятельностью органов исполнительной власти субъектов РФ по вопросам, отнесенным к ведению РФ и полномочиям совместного

ведения Федерации и ее субъектов. В случае противоречия актов органов исполнительной власти субъектов РФ федеральному законодательству и международным обязательствам РФ Правительство РФ вносит предложения Президенту РФ о приостановлении действия этих актов.

Направляя деятельность подведомственных ему органов по осуществлению финансового контроля, Правительство РФ принимает правовые акты (нормативные и индивидуальные), регулирующие порядок этой деятельности. Это относится как к отраслевым органам государственного управления, так и действующим в сфере финансов. Так, Правительством РФ утверждены Положение о Министерстве финансов РФ (постановление от б марта 1998 г.), Положение о федеральном казначействе РФ (постановление от 27 августа 1993 г.), о других службах, где закреплены функции по финансовому контролю.

Правительство вправе образовывать свои комиссии, другие органы при нем с контрольными функциями, включая финансовые (например. Комиссия по контролю за предоставлением налоговых и таможенных льгот; Федеральная комиссия по обеспечению формирования доходов федерального бюджета за счет средств от приватизации; Комиссия по совершенствованию налоговой системы и обеспечению доходов федерального бюджета3).

Создание комиссий может быть предписано Правительству РФ законодательным актом. Так, Федеральным законом «О федеральном бюджете на 1999 год» (ст. 129) Правительству РФ предписано создать специальную комиссию в составе представителей Правительства РФ и Государственной Думы, уполномоченную контролировать погашение задолженностей по возвратным бюджетным инвестиционным ассигнованиям.

Важное значение в силу своей повседневности, регулярности и систематичности имеет финансовый контроль, осуществляемый государственными органами, деятельность которых специально направлена на область финансов. К ним относятся Министерство финансов РФ с входящими в его систему структурными подразделениями и органами, а также Министерство РФ по налогам и сборам, Государственный таможенный комитет РФ, Федеральная служба по валютному и экспортному контролю.

На уровне субъектов РФ такой контроль проводят министерства финансов или финансовые управления администраций, в муниципальных образованиях - финансовые отделы или управления администраций, формируются соответствующие казначейства и налоговые службы.

На Министерство финансов РФ возложено проведение в рамках его компетенции государственного финансового контроля. Его направлениями являются: контроль за целевым использованием федерального бюджета и средств государственных внебюджетных и целевых бюджетных фондов; за расходами, связанными с государственным внутренним и внешним долгом; за формированием и сохранностью Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней РФ; контроль за использованием и хранением драгоценных металлов и драгоценных камней организациями и совершением сделок с ними, а также страховой надзор и контроль за обеспечением платежеспособности страховщиков; контроль за качеством аудиторских проверок; за доходами от проведения лотерей, зарегистрированных в РФ.

В связи с этим Минфин России вправе проводить комплексные ревизии и тематические проверки поступления и расходования средств федерального бюджета, внебюджетных фондов и других федеральных средств, проводит документальные ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности по заданиям правоохранительных органов. По обращениям органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления Минфин России организует ревизии и финансовые проверки соответствующих организаций.

Для выполнения контрольных полномочий Минфин России имеет право запрашивать необходимые материалы по бюджетным и внебюджетным фондам и применять меры воздействия по результатам контроля - при установлении фактов нецелевого использования взыскивать их с наложением штрафа; ограничивать, приостанавливать и прекращать финансирование организаций в случае нарушения финансовой дисциплины. Вместе с тем, Минфин России уполномочен предоставлять отсрочки и рассрочки по налоговым платежам в федеральный бюджет.

Следует обратить внимание на то, что закрепленные ныне контрольные полномочия Министерства финансов РФ направлены на бюджет и государственные внебюджетные фонды только федерального уровня. И в тех случаях, когда проверяется деятельность исполнительных органов власти субъектов Федерации, его контрольные функции не должны выходить за эти рамки. Такой подход обусловлен принципом самостоятельности в бюджетном устройстве Российской Федерации, самостоятельности финансовой деятельности субъектов Федерации и органов местного самоуправления в установленных законодательством пределах, их ответственностью за формирование и использование своих финансовых ресурсов.

Подобно Минфину России в Российской Федерации функции контроля осуществляют финансовые органы субъектов Федерации в отношении соответствующих бюджетов и внебюджетных фондов, а также финансовые органы в системе местного самоуправления - относительно местных бюджетов и внебюджетных фондов.

Важной стороной в деятельности в данной области Министерства финансов РФ является выполнение функций по обеспечению организации финансового контроля: осуществление методологического руководства бухгалтерским учетом и отчетностью, утверждение типовых форм бухгалтерского учета и отчетности, осуществление лицензирования и т.п.

Финансовый контроль осуществляют все структурные подразделения Министерства финансов РФ соответственно их компетенции. Однако Министерство финансов РФ имеет в своей структуре и специальные подразделения, предназначенные именно для проведения финансового контроля или надзора: Департамент государственного финансового контроля и аудита, Департамент страхового надзора. В его ведении находятся Федеральное казначейство, Пробирная палата и др. органы.

Департамент государственного финансового контроля и аудита создан на основании постановления Правительства РФ от б марта 1998 г. № 276 на базе нескольких упраздненных структурных подразделений Минфина России, в том числе Контрольно-ревизионного управления (КРУ) и Департамента организации аудиторской деятельности2. Произведена также реорганизация контрольных органов на местах: на основе постановления Правительства РФ от б августа 1998 г. № 886 организованы контрольно-ревизионные управления Минфина России в субъекте РФ (территориальные КРУ ).

В задачи названного Департамента входит контроль за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, организацией денежного обращения, использованием кредитных ресурсов, состоянием государственного внутреннего и внешнего долга, государственных резервов, предоставлением налоговых льгот и преимуществ.

Департамент государственного финансового контроля и аудита организует и проводит самостоятельно и с привлечением территориальных КРУ ревизии и проверки; контролирует использование федеральных средств, в том числе в иностранной валюте; организует контроль за качеством проведения аудиторами и аудиторскими организациями аудиторских проверок (кроме аудита в банковской системе, поскольку это относится к полномочиям Центрального банка РФ).

В случае установления нарушений использования федеральных средств, израсходованные незаконно или не по целевому назначению средства, а также доходы от их использования, по предписанию Департамента, подлежат возмещению в течение одного месяца после выявления нарушений.

Основной задачей деятельности территориальных управлений КРУ является осуществление последующего контроля за своевременным, целевым и рациональным использованием и сохранностью федеральных средств. Они также проводят на договорной основе по обращениям органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления ревизии и финансовые проверки (с возмещением расходов) поступления и расходования средств соответствующих бюджетов, внебюджетных фондов и доходов от имущества.

В процессе ревизий и проверок территориальные КРУ вправе принимать меры по устранению выявленных нарушений финансовой дисциплины и неэффективного расходования средств, давать обязательные указания об устранении этих нарушений, о возмещении причиненного ущерба и привлечении к ответственности виновных лиц в соответствии с законодательством РФ. Они также имеют право вносить предложения о взыскании с организаций бюджетных средств, использованных не по целевому назначению;

ставить вопрос об отстранении от работы должностных лиц, виновных в нарушении законодательства; передавать материалы ревизий и проверок в правоохранительные органы.

В области аудита территориальные КРУ осуществляют в соответствии с поручениями Минфина России контроль за качеством проведения аудиторами и аудиторскими организациями аудиторских проверок организаций (кроме аудита в банковской системе). По результатам этих проверок они имеют право ставить вопросы

перед Минфином России об аннулировании лицензий на осуществление аудиторской деятельности.

Руководитель территориального КРУ назначается на должность и освобождается от нее Минфином России.

Органы федерального казначейства, находящегося в подчинении Министерства финансов РФ, наряду с другими функциями осуществляют и контроль, направленный на исполнение федерального бюджета и использование средств государственных (федеральных) внебюджетных фондов. Органы федерального казначейства наделены широкими правами, обеспечивающими выполнение их контрольных функций: производить в министерствах, ведомствах, на предприятиях, в учреждениях и организациях, в банках и иных финансово-кредитных учреждениях проверки денежных и бухгалтерских документов, отчетов, планов, смет и т.п.; получать от банков, иных финансово-кредитных учреждений справки о состоянии счетов предприятий, учреждений и организаций, использующих федеральные средства; изымать документы, свидетельствующие о нарушении порядка исполнения федерального бюджета и правил совершения операций с внебюджетными средствами.

Они вправе применять санкции и другие меры принудительного воздействия в случаях установления нарушений финансовой дисциплины: приостанавливать операции по счетам в банках, выдавать предписания о бесспорном порядке взыскания средств, использованных не по целевому назначению, с наложением штрафа в размере учетной ставки Центрального банка РФ; налагать на банки или иные финансово-кредитные учреждения штрафы в случаях несвоевременного зачисления ими средств, поступающих в доход федерального бюджета или в государственные внебюджетные фонды (или средств, перечисленных из указанного бюджета и фондов на счета получателей) в размере действующей в банке (финансово-кредитном учреждении), допустившем нарушение, процентной ставки при краткосрочном кредитовании, увеличенной на десять пунктов. Казначейство вправе вносить в Центральный банк РФ представления на лишение соответствующих банков и иных финансово-кредитных учреждений лицензий на совершение банковских операций. Упомянутая мера связана с функциями казначейства по кассовому исполнению федерального бюджета.

Налоговые органы в Российской Федерации. Налоговыми органами являются Министерство РФ по налогам и сборам и его территориальные органы по городам и районам. Они действуют как система специализированных органов финансового контроля, деятельность которых направлена на обеспечение единой системы контроля за соблюдением российского налогового законодательства, правильности исчисления, полноты и своевременности внесения налогов в бюджет, а также в установленных случаях - во внебюджетные фонды. Налоговые органы наделены широким кругом контрольных полномочий и прав по применению мер принудительного воздействия к нарушителям налогового законодательства. Налоговый кодекс РФ закрепил эти полномочия и санкции, уточнив и конкретизировав их содержание, а также порядок применения.

Налоговые проверки полномочны также проводить федеральные органы налоговой полиции.

В сфере налогообложения при перемещении товаров через таможенную границу Российской Федерации осуществляют контроль таможенные органы, к полномочиям которых относится и валютный контроль (см. ТК РФ, ст. 34 НК РФ).

Функции государственного страхового надзора, осуществляемые Департаментом страхового надзора Минфина России также ограничены особой сферой - страховой деятельностью. Они осуществляются в целях обеспечения соблюдения требований законодательства Российской Федерации о страховании, развития страховых услуг, защиты прав и интересов участников страховых отношений, в связи с чем производится контроль за обеспечением платежеспособности страховщиков3.

Важное место в их функциях занимает предварительный контроль, осуществляемый ими в процессе выдачи лицензий на осуществление страховой деятельности. По результатам текущего и последующего контроля они вправе приостановить, ограничить действие лицензии или отозвать ее.

Банки (кредитные организации). Их функции в области финансового контроля в современный период существенно изменились. Это обусловлено изменением принципов регулирования экономики и связанной с ним перестройкой банковской системы, образованием коммерческих банков, основанных на различных формах собственности. В результате функции банков по контролю за деятельностью предприятий, организаций, учреждений сузились. Коммерческие банки не осуществляют контрольных полномочий в отношении своей клиентуры в административном порядке, как это было прежде, когда все банки были государственными и наделены властными полномочиями. Однако на основе действующего законодательства банки правомочны контролировать соблюдение предприятиями, организациями, учреждениями порядка ведения кассовых операций и соблюдение валютного законодательства. В других отношениях банки осуществляют контроль на гражданско-правовой основе как сторона в договоре.

Отличается особенностями контроль, осуществляемый Центральным банком РФ в силу специфики своего правового положения, соединяющего статус органа государственного управления и юридического лица, осуществляющего хозяйственную деятельность. На Центральный банк как орган государственного управления возложен надзор за деятельностью коммерческих банков и других кредитных организаций. При этом он вправе применить к банкам, нарушающим законодательство и установленные правила деятельности, принудительные меры воздействия в административном порядке. Федеральным законом от 31 июля 1998 г. в них были внесены изменения. Центральный банк Российской Федерации осуществляет также контроль за соблюдением законодательства о валютном регулировании и денежном обращении.

**Ведомственный финансовый контроль** - это контроль министерств, ведомств, других органов исполнительной власти, государственного управления за деятельностью входящих в их систему предприятий, организаций, учреждений. Его осуществляют самостоятельные структурные контрольно-ревизионные подразделения (управления, отделы, группы) министерств, ведомств, подчиненные непосредственно руководителям этих органов. Работа контрольно-ревизионных подразделений находится под контролем Министерства финансов РФ, финансовых органов субъектов Федерации. Не реже одного раза в год министерства и ведомства докладывают о состоянии контрольно-ревизионной работы Правительству РФ.

К основным задачам ведомственного контроля относятся: контроль за выполнением плановых заданий, экономным использованием материальных и финансовых ресурсов, сохранностью государственной собственности, правильностью постановки бухгалтерского учета, состоянием контрольно-ревизионной работы, а также пресечение фактов приписок, бесхозяйственности, расточительства и всякого рода излишеств.

Ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности назначаются в каждом отдельном случае руководителем соответствующего органа. Они проводятся в коммерческих организациях комплексно один раз в год, а в бюджетных учреждениях - один раз в два года. При проведении ревизий ревизоры обязаны опираться на трудовые коллективы, общественные организации, принимать участие в выработке предложений по устранению выявленных нарушений.

Указом Президента РФ «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в РФ» от 25 июля 1996 г. обращено особое внимание контрольно-ревизионных подразделений органов исполнительной власти, как и других органов государственного финансового контроля, на проверку поступления и расходования государственных бюджетных и внебюджетных средств. Признано необходимым проведение не реже одного раза в год комплексных ревизий и тематических ревизий в органах исполнительной власти, а также на предприятиях, в учреждениях и организациях, использующих средства федерального бюджета. Средства, израсходованные незаконно или не по целевому назначению, а также доходы, полученные от их использования, подлежат возмещению по предписанию соответствующих органов государственного финансового контроля в течение одного месяца после выявления указанных нарушений.

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

Возросшее значение бухгалтерского учета в организации хозяйственной деятельности, обеспечении законности и целесообразности хозяйственных операций, использовании материальных, трудовых и финансовых ресурсов проявилось в принятии впервые в стране Федерального закона «О бухгалтерском учете» от 21 ноября 1996 г. До него эта сфера регулировалась в основном правовыми актами Министерства финансов или, реже, постановлениями Правительства. Законодательный акт усиливает правовую основу организации бухгалтерского учета.

Согласно Закону бухгалтерский учет - это упорядоченная система сбора, регистрации и обобщения информации в денежном выражении об имуществе, обязательствах организаций и их движении путем сплошного, непрерывного и документального учета всех хозяйственных операций.

Одной из основных задач бухгалтерского учета является формирование и обеспечение полной и достоверной информации о деятельности организации и ее имущественном положении, необходимой для контроля за соблюдением законодательства РФ при осуществлении организацией хозяйственных операций, использовании материальных, трудовых и финансовых ресурсов в соответствии с утвержденными нормами, нормативами и сметами.

Упомянутый Закон распространяется на все организации, находящиеся на территории РФ, а также на филиалы и представительства иностранных организаций, если иное не предусмотрено международными договорами РФ. Граждане, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, ведут учет доходов и расходов в порядке, установленном налоговым законодательством РФ.

Ответственность за организацию бухгалтерского учета в организациях несут их руководители.

Руководители организаций могут в зависимости от объема учетной работы: а) учредить бухгалтерскую службу как структурное подразделение, возглавляемое главным бухгалтером; б) ввести в штат должность бухгалтера; в) передать на договорных началах ведение бухгалтерского учета специализированным организациям или бухгалтеру-специалисту; г) вести бухгалтерский учет лично.

Главный бухгалтер (бухгалтер) назначается и освобождается от должности руководителем организации и ему непосредственно подчиняется. Главный бухгалтер (бухгалтер) несет ответственность за ведение бухгалтерского учета, своевременное представление полной и достоверной бухгалтерской отчетности. Он обеспечивает соответствие осуществляемых хозяйственных операций законодательству, контроль за движением имущества и выполнением обязательств.

Требования главного бухгалтера по документальному оформлению хозяйственных операций и представлению в бухгалтерию необходимых документов и сведений обязательны для всех работников организации.

Денежные и расчетные документы, финансовые и кредитные обязательства без подписи главного бухгалтера считаются недействительными и не должны приниматься к исполнению.

При разногласиях между руководителем и главным бухгалтером по отдельным хозяйственным операциям документы могут быть приняты к исполнению с письменного распоряжения руководителя. В этом случае он несет всю полноту ответственности за последствия осуществления таких операций.

Финансовый контроль, осуществляемый государственными органами и органами местного самоуправления, дополняется общественным финансовым контролем, основанным на положениях Конституции РФ, устанавливающих права граждан, в том числе - право на участие в управлении делами государства (ст. 32), обязанности органов государственной власти и органов местного самоуправления обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы (ст. 24). Такой контроль могут осуществлять как отдельные граждане, так и трудовые коллективы, а также общественные объединения (в частности, профсоюзы и другие). Помимо этого государственные органы могут привлекать общественность к выполнению своих контрольных функций.

Важное значение в условиях формирования рыночных отношений имеет развитие аудиторского финансового контроля.

**Аудиторский финансовый контроль** - это независимый вневедомственный контроль, осуществляемый в качестве одного из видов предпринимательской деятельности - аудиторской деятельности2.

Появление такого вида контроля связано с переходом к рыночным отношениям и изменением методов регулирования экономики. Создание предприятий, коммерческих банков, других хозяйственных структур, основанных на негосударственных формах собственности, потребовало решения вопроса о формах и субъектах проведения контроля за их финансово-хозяйственной деятельностью в целом, поскольку контроль компетентных государственных органов в рассматриваемых отношениях направлен главным образом на интересы государственной казны. В то же время сами хозяйствующие субъекты заинтересованы в достоверности и качественности учета и отчетности по финансово-хозяйственной деятельности, что в конечном итоге отвечает и интересам государства. Использование аудиторской формы контроля позволяет сочетать интересы этих двух сторон, причем, что важно, без затрат бюджетных средств на контрольную деятельность.

В становлении и развитии в России аудиторского финансового контроля нашел отражение опыт развитых зарубежных стран, где такая форма контроля широко распространена.

Порядок проведения аудиторского финансового контроля урегулирован Указом Президента РФ «Об аудиторской деятельности в Российской Федерации» от 22 декабря 1993 г. и утвержденными этим Указом Временными правилами аудиторской деятельности в Российской Федерации3. Аудиторская деятельность согласно этим

актам представляет собой предпринимательскую деятельность аудиторов или аудиторских фирм по осуществлению независимых вневедомственных проверок бухгалтерской (финансовой) отчетности, платежно-расчетной документации, налоговых деклараций и других финансовых обязательств и требований экономических субъектов, а также оказанию иных аудиторских услуг (услуги по ведению бухгалтерского учета, составлению деклараций о доходах и т.п.).

К экономическим, субъектам отнесены (независимо от организационно-правовых форм и форм собственности) предприятия, их объединения, организации и учреждения, банки и кредитные учреждения, а также их союзы и ассоциации, страховые организации, товарные и фондовые биржи, инвестиционные, пенсионные, общественные и другие фонды, а также граждане, осуществляющие самостоятельную предпринимательскую деятельность. Сюда же входят и аудиторские фирмы, а также самостоятельно работающие аудиторы.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция РФ.

2. Финансовое право : Учебник, Отв. Редактор Н. И. Химичева , 2-е изд., перераб. и доп.- М: Юристъ,2000.-600с.

3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. №145-ФЗ (ред. 05.08.2000)

|  |
| --- |
| Материалы с [официального сайта Счетной Палаты РФ](http://www.ach.gov.ru)  |

|  |
| --- |
| Теория и методика государственного финансового контроля |

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Сущность, цель, задачи и функции финансового контроля Государственный финансовый контроль (далее - финансовый контроль) является функцией управления производительными силами и производственными отношениями. Он состоит из двух этапов: описательного, связанного со сбором фактов и их первоначальной группировкой, и логико-аналитического, представляющего качественный анализ фактов и сочетающий качественные и количественные методы познания. Следовательно, финансовый контроль включает в себя, с одной стороны, факты и данные опыта, а с другой определенную систему знаний - теорию. Факты составляют реальную основу выводов и заключений финансового контроля, но без систематизации и обобщений, логического осмысления контроль существовать не может, так как в нем не будет общественной потребности. Факты становятся составной частью научных и практических знаний лишь тогда, когда они выступают в систематизированном, обобщенном виде, являясь основанием и подтверждением законов действительности. Законы и факты в финансовом контроле получают определенную интерпретацию и служат базой для управления экономикой при условии, когда они обобщены в теории. В основе функции финансового контроля находится процесс изучения определенного объекта (предмета или явления) с целью установления закономерностей его возникновения, развития и преобразования в интересах рационального использования в практической деятельности людей. Поэтому возникает необходимость развития финансового контроля как и системы научных знаний. Наука - это динамическая система знаний, раскрывающая новые явления в обществе и природе с целью применения их в практической деятельности людей. Экономическая наука развивается вместе с развитием производительных сил и производственных отношений в конкретных общественно-экономических формациях. Развитие каждой науки основано на ее собственных законах и исторических условиях, присущих данной формации. Вместе с тем в каждой формации действуют общие экономические законы, влияющие на развитие науки. Исходя из этой концепции науки, финансовый контроль представляет собой динамическую систему экономических знаний, направленных на устранение негативных явлений в развитии производительных сил и производственных отношений с целью их регулирования в расширенном воспроизводстве. Финансовый контроль, подобно любой экономической науке, изучает проблемы расширенного воспроизводства общественно необходимого продукта, поэтому не может ограничиваться лишь качественными определениями экономических законов и категорий, он изучает и их количественные соотношения. Развитие производительных сил и производственных отношений в обществе обусловило появление новых функциональных экономик: научная организация и экономика труда; эффективность капитальных вложений и новой техники; ценообразование; финансы, денежное обращение и кредитование; бухгалтерский учет, контроль и анализ хозяйственной деятельности; математические методы и применение вычислительной техники в экономических исследованиях, планировании и управлении экономикой и ее отраслями. Финансовый контроль находится в тесной взаимосвязи с планированием, управлением и анализом хозяйственной деятельности. Эта связь проявляется в том, что эти функциональные экономические науки исследуют один и тот же объект, но с различной целевой функцией. Таким образом, финансовый контроль в своем развитии интегрируется с другими функциональными экономическими науками. В процессе взаимодействия наук достижения одних наук изучаются методом и средствами других. Потоки информации ряда наук перерабатываются одной наукой. Например, информация о развитии экономики обобщается статистикой, хотя эти информационные потоки образовались в процессе взаимодействия и влияния на хозяйственные процессы планирования, бухгалтерского учета, контроля и анализа хозяйственной деятельности, финансирования и других экономических наук. Правдивость этой информации, ее объективность и достоверность устанавливаются финансовым контролем. Таким образом, финансовый контроль, используя экономическую теорию, выполняет жизненно важную роль в обеспечении практическими рекомендациями систем управления производством, распределением и потреблением. Выявляя диспропорции и негативные явления в обществе, он способствует их устранению и предупреждению повторения, рациональной организации производственных отношений и оптимальному использованию производительных сил. Финансовый контроль выполняет конкретные функции экономической науки: познавательную - выявляет факторы, отрицательно влияющие на развитие производительных сил и производственных отношений, с целью их регулирования; практическую - обеспечивает управление экономикой конкретными методами в части рационального расходования материальных, трудовых и финансовых ресурсов. Отсюда финансовый контроль как наука интегрирует различные качества экономических наук и является непосредственной производительной силой В практической деятельности финансовый контроль может быть классифицирован **по следующим признакам**: * контроль на уровне верховной власти, т.е. по показателям, отражающим динамику производства и потребления в стране и уровень благосостояния народа, уровень экономической безопасности государства;
* контроль на уровне центральной исполнительной власти (по показателям, данным в предыдущем параграфе);
* контроль на уровне отрасли - здесь система показателей центральной исполнительной власти конкретизируется применительно к отраслевым особенностям;
* контроль на уровне региона предполагает интеграцию показателей контроля верховной власти и отраслевых показателей;
* контроль на уровне предприятия и организации. Здесь контрольная работа государства должна ограничиваться исполнением обязательств предприятия перед государством, а также за эффективностью и целевым использованием средств, полученных предприятием из государственного бюджета.

Особое место в системе финансового контроля занимает государственный финансовый контроль. Он имеет более узкий спектр действия и должен распространяться, по нашему мнению, во-первых, на сферу формирования доходной части бюджета; во-вторых, на сферу расходования средств государственного бюджета, т.е. необходимо обеспечивать контроль за целевым и эффективным использованием средств государственного бюджета и государственной собственности. В этой связи государственный финансовый контроль распространяется на министерства и ведомства, отвечающие за формирование доходной части государственного бюджета, и на министерства и ведомства, использующие средства государственного бюджета, а также предприятия, организации, банки, которым предоставлены бюджетные средства на безвозвратной и возвратной основах, а также имеющие какие-либо финансовые льготы (таможенные, налоговые, экспортно-импортные и др.). Кроме того, государство должно следить и за финансовой, кредитной и эмиссионной деятельностью государственного банка. С учетом изложенного возникает вопрос о высшем органе государственного финансового контроля. Его место, структура, функции, права и ответственность определяются как сущностью контроля, так и формой организации верховной власти в государстве (монархия, республика (президентская или парламентская). Говоря о сущности и месте государственного финансового контроля, нельзя не отметить тот факт, что в процессе его осуществления приходится опускаться до уровня предприятий, организаций, банков, акционерных обществ и т.п., т.е. до уровня хозяйствующих субъектов. И на этом уровне государственный финансовый контроль приобретает черты финансово-хозяйственного контроля, т.е. он распространяется не только на чисто финансовую деятельность, но в определенных случаях и на хозяйственную с тем, чтобы определить правильность исчисления налогов, эффективность производства и эффективность использования бюджетных средств. Объектом финансового контроля в этой связи является комплекс хозяйственных процессов и денежных отношений сферы материального производства и непроизводственной сферы. В финансовом контроле в таком его понимании на первый план выдвигаются два аспекта его осуществления: во-первых, обеспечение сохранности денежных средств и материальных ценностей, достоверности учетных и отчетных данных, соблюдение государственной финансовой дисциплины; во-вторых, объективная оценка деятельности предприятий, выявление резервов интенсификации производства и повышение эффективности хозяйствования. В литературе распространена точка зрения, что финансовый контроль представляет собой синтез практического опыта и данных бухгалтерского учета финансов, анализа хозяйственной деятельности и др. Сторонники этой концепции, по существу, ставят знак равенства между контролем как функцией управления и спецификой деятельности отдельных управленческих звеньев. Такой подход вызывает возражение, так как любая функция управления выступает как общая категория для всех его звеньев независимо от конкретной структуры управленческого аппарата. Поэтому одну и ту же функцию (планирование, учет, анализ и контроль) могут выполнять различные подразделения аппарата управления и, наоборот, одно подразделение часто осуществляет несколько функций. Вопрос о соотношении финансового контроля и бухгалтерского учета заслуживает особого рассмотрения в связи с тем, что теория бухгалтерского учета, в отличие от теории финансового контроля, имеет богатую литературу и прочные традиции. Некоторые экономисты отрицают правомерность отпочкования финансового контроля от бухгалтерского учета. При этом обычно приводится такой аргумент, что у бухгалтерского учета и финансового контроля общий предмет - состояние и использование средств предприятий, организаций и учреждений в процессе расширенного воспроизводства. С подобной позицией, на наш взгляд, согласиться нельзя, поскольку она уходит своими корнями в необоснованную трактовку содержания и предмета двух взаимосвязанных, но различных отраслей экономической науки, из которых каждая изучает хозяйственные процессы и явления в своем аспекте. Бухгалтерский учет служит основным источником информационного обеспечения для выполнения разных функций управления, в том числе и контроля. Одновременно в процессе учета осуществляется контроль за рациональным использованием материальных, трудовых к финансовых ресурсов, сохранностью собственности. Контрольные функции выполняются бухгалтерским учетом через все элементы его метода: документацию и инвентаризацию, оценку и калькуляцию, систему счетов и двойной записи, балансовое обобщение и отчетность. Но при всей важности бухгалтерского контроля - предварительного, текущего и последующего - теоретическое обоснование и разработка всей совокупности вопросов методологии и организации финансового контроля и ревизии остаются вне бухгалтерского учета. С нашей точки зрения, нельзя отождествлять понятие контрольной функции бухгалтерского учета с понятием финансового контроля, также как нельзя ставить знак равенства между внутренним свойством предмета или явления и его практическим использованием. Если бы бухгалтерский учет не обладал объективно присущим ему свойством - контрольной функцией, то государство не могло бы использовать учет в качестве средства (орудия) контроля. Финансовый контроль выступает как результат практического использования государством контрольных функций бухгалтерского учета, финансов, кредита, хозрасчета и других категорий экономики. Сама постановка бухгалтерского учета должна стать объектом постоянного надзора со стороны органов, осуществляющих финансовый контроль. В его сферу входит также изучение степени напряженности и обоснованности плановых показателей и нормативов производственных затрат, выявление внутрихозяйственных резервов. Бесспорно, финансовый контроль имеет общие во многом цели и задачи с бухгалтерским учетом, поскольку у них единый объект - финансово-хозяйственная деятельность предприятий и объединений. Отличие состоит в целевой направленности каждой из этих отраслей экономических знаний. Главное направление финансового контроля и ревизии - изучение хозяйственных процессов и операций с позиций законности, достоверности, хозяйственной целесообразности, обеспечения сохранности собственности, эффективности использования финансовых средств. Как система специальных знаний, финансовый контроль в отраслях народного хозяйства (равно как и анализ хозяйственной деятельности) возник в недрах бухгалтерского учета. Однако, вобрав в себя и синтезировав его достижения в области контроля экономической деятельности предприятий, объединений и отраслей, финансовый контроль выступает как отдельная отрасль знаний, имеющая свой предмет, метод и специфические методические приемы, исследования. Достижение своих целей финансовый контроль обеспечивает только ему присущими способами. Он пользуется учетной информацией, приемами экономического анализа, отнюдь не ограничиваясь ими. Например, в предварительном контроле, последующем фактическом контроле нередко применяются специальные источники данных и методики, выходящие за пределы учетной информации и инструментария бухгалтерского учета (специальные приемы логического контроля, обратного счета, встречных проверок и др.). Бухгалтерский учет основан на непрерывной, сплошной и документальной регистрации всех хозяйственных операций, связанных с движением товарно-материальных ценностей и денежных средств. Финансовый контроль, в отличие от бухгалтерского учета, часто основывается на данных несплошного (выборочного) наблюдения или однократного действия (контрольные обмеры, экспертные оценки и т. д.). Субъектами контроля являются не только бухгалтерия, но и другие функциональные службы предприятия (объединения), а также специальный контрольно-ревизионный аппарат вышестоящих звеньев управления и органов вневедомственного контроля. Место финансового контроля в системе экономических дисциплин характеризуется тем, что это межотраслевая функциональная экономическая дисциплина. Возникновение ее является результатом необходимости удовлетворения нужд практики в контроле как специализированной функции управленческой деятельности.Исходя из этого, можно говорить о специфических его целях, задачах, функциях, предмете и принципах осуществления. **Целью государственного финансового контроля** является обеспечение законности и эффективности использования государственных бюджетных и внебюджетных финансовых средств и государственной собственности. 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.

Хотя государственный финансовый контроль охватывает только общественный сектор экономики, он, как видно из перечня задач, распространяется и на частнопредпринимательскую деятельность, и на все формы собственности, главным образом, путем проверки правильности составления налоговых расчетов, выполнения предприятиями государственных заказов, финансируемых из бюджета: при предоставлении частным предпринимателям, предприятиям различных форм собственности субсидий, дотаций, кредитов, а также налоговых льгот. Следовательно, объектом финансового контроля выступает не только бюджетно-налоговая сфера и бюджетный процесс, но и весь процесс финансово-хозяйственной деятельности субъектов рыночных отношений. Этим и определяется огромная роль и значение финансового контроля как важнейшего элемента государственного контроля и управления. Иными словами, объектом финансового контроля являются денежные отношения, возникающие между государством, с одной стороны, и юридическими и физическими лицами, с другой стороны, по поводу полной мобилизации бюджетных средств, перераспределения части национального дохода в территориальном, социальном и отраслевом разрезах и его эффективного использования с целью выполнения государством своих функций. Система финансового контроля в целом состоит из следующих элементов: 1) субъект контроля (кто контролирует); 2) объект контроля (кого контролируют); 3) предмет контроля (что контролируют); 4) принципы контроля; 5) метод (методика) контроля; 6) техника и технология контроля; 7) принятие решения по результатам контроля; 8) оценка эффективности контроля. Перечисленные элементы системы контроля составляют в совокупности механизм финансового контроля, который должен регламентироваться нормативными юридическими актами, которые в совокупности образуют финансовое (бюджетное) право. Финансовое право определяет меру ответственности экономических субъектов за соблюдение (или несоблюдение) бюджетной дисциплины. Без административных, материально-финансовых мер воздействия на нарушителей бюджетно-налогового законодательства невозможно достичь высоких результатов в выполнении поставленных перед контролем задач. Цель и задачи государственного финансового контроля определяют и его основные функции. Эти функции можно классифицировать по двум признакам: во-первых, исходя из социального и общегосударственного значения; во-вторых, на базе содержательного значения функций контроля. В первой части это касается социального управления, политического руководства, правового регулирования. Эти функции финансового контроля как части общегосударственного контроля рассмотрены достаточно полно в предыдущей статье. Активная, творчески организуемая роль финансового контроля проявляется в его собственных функциях. Как фактор, обеспечивающий нормальное действие социальной системы, эта контрольная деятельность использует правовые средства воздействия на общественные отношения через функции: выявление отклонения, анализ причин отклонения, коррекция деятельности объекта контроля, превенция и правоохрана. Выявление отклонений включает в себя широкий спектр деятельности. Это - установление отклонений в исполнении законов в части использования средств государственного бюджета; отклонения в формировании доходной части и использовании расходной части бюджета; отклонения в сфере финансовой деятельности министерств, ведомств, предприятий и организаций. Анализ причин отклонений. Эта функция предполагает исследование фактов, определивших то или иное отклонение, установление персоналий, ответственных за отклонение. Функция коррекции заключается в разработке предложений по устранению выявленных отклонений в процессе формирования и исполнения бюджета, а также процессе финансово-хозяйственной деятельности предприятий и организаций. Функция превенции. Важной предпосылкой развития и основой укрепления эффективности контрольной деятельности является профилактическая работа для предупреждения правонарушений. Цель профилактики - выявление причин и условий совершения правонарушений и их последующее устранение с целью недопущения новых противоправных действий, снижения их уровня в обществе. При всем многообразии субъектов контрольной деятельности они все в определенной степени проводят профилактические мероприятия. Цели превенции достигаются: а) в процессе осуществления контрольной деятельности при выявлении правонарушений и виновных лиц; б) при реализации правовых актов, принятых по результатам контроля, в которых сформулированы рекомендации по устранению условий, способствующих правонарушениям; в) при проведении контрольными органами конкретных профилактических мер. Особое место в системе мер профилактики занимают правовые акты контрольных органов. Сам факт вынесения обоснованного и законного постановления по делу имеет важное превентивное значение, причем не только для лица, признанного виновным, но и для всех лиц, прямо или косвенно вовлеченных в процесс контроля. Существует целый ряд специальных правовых актов профилактического характера, выносимых субъектами контроля. Первостепенное значение в деятельности контрольных органов имеет конкретная профилактическая работа: обобщение результатов проверок, выявление и изучение причин тех или иных недостатков и нарушений, условий, которые их вызвали, разработка и проведение в жизнь превентивных мероприятий организационного и воспитательного характера, дача рекомендаций и обязательных указаний органам управления по принятию соответствующих мер. Стало быть, профилактика является наиболее перспективным видом контрольной деятельности, основное назначение которой предупредить возможные правонарушения, определить меры по устранению условий, способствующих совершению правонарушений, а в случае обнаружения неправомерного поведения привести в действие соответствующие правоохранительные средства. Функция правоохраны. Контрольная деятельность органов государства является в значительной мере правоохранительной, хотя и не сводится только к ней. Как средство обеспечения законности эта функция направлена на пресечение неправомерных действий должностных лиц и граждан, виновных в недостатках и нарушениях, и связана с привлечением к юридической ответственности, а также применением к этим субъектам мер государственного или общественного воздействия. По действующему законодательству не все контрольные органы полномочны как самостоятельно привлекать к ответственности виновных лиц, так и ставить перед вышестоящими органами вопрос о привлечении нарушителей к административной ответственности, а перед судебно-следственными - о привлечении к уголовной ответственности. Таким образом, можно сделать определенные выводы. Во-первых, государственный финансовый контроль, играя существенную роль в обеспечении функционирования государства, одновременно может квалифицироваться как функция: социального управления и правового регулирования. Во-вторых, как специфическая форма государственной деятельности контрольная деятельность обладает собственными функциями: фиксации отклонений, анализа, корректировки, социальной превенции, правоохраны.

|  |  |
| --- | --- |
| Аудитор Счетной палаты | С. П. ОПЕНЫШЕВ |
| Начальник инспекции | В. А. ЖУКОВ |

 |

Контроль Правительства РФ

**осуществление высшим исполнительным органом государственной власти Российской Федерации (Правительством РФ) в пределах своих полномочий контроля за исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации Конституции РФ, законов, указов, международных договоров РФ и принятие мер по устранению нарушений законодательства Российской Федерации.**

В систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, государственные комитеты РФ, федеральные комиссии России, федеральные службы, российские агентства, федеральные надзоры России и иные федеральные органы исполнит, власти. **Правительство Российской Федерации состоит из Председателя Правительства, Заместителей Председателя и федеральных министров.** Правительство РФ утверждает положения о федеральных министерствах и об иных федеральных органах исполнит. власти, устанавливает порядок создания и деятельности территориальных органов федеральных органов исполнит. власти, прогнозирует социально-экономич. развитие РФ, разрабатывает и реализует государственную политику в сфере международного экономич., финанс. и инвестиц. сотрудничества, осуществляет общее руководство таможенным делом, принимает меры по защите интересов отечеств. производителей товаров, обеспечивает функционирование оборонного комплекса, разрабатывает и представляет Государственной Думе (см. Контроль Федерального Собрания РФ) проект федерального бюджета на очередной финанс. год и обеспечивает после утверждения Госдумой его исполнение, разрабатывает и осуществляет меры по проведению единой политики цен. Дает заключения на законопроекты о введении или отмене налогов, об освобождении от их уплаты, о выпуске гос. займов, об изменении финанс. обязательств гос-ва, а также на законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета. При выполнении своих полномочий федеральные министры подотчетны Правительству РФ, а по вопросам, отнесенным Конституцией РФ и федеральными законами к полномочиям Президента РФ, и Президенту РФ (см. Контроль Президента РФ). Правительство РФ выполняет функции государственного финансового контроля - разрабатывает, реализует и контролирует в пределах своих полномочий налоговую, финансовую, кредитную и денежную политику, принимает меры по регулированию рынка ценных бумаг (см. Министерство финансов РФ). Контролем за исполнением Федерального бюджета ведает Главное управление Федерального казначейства Министерства финансов РФ (см. Федеральное казначейство РФ). Организация контроля за выполнением органами исполнительной власти решений, принятых Правительством РФ, возлагается на Аппарат Правительства РФ. Он взаимодействует с Администрацией Президента РФ и аппаратами палат Федерального Собрания РФ. Аппарат Правительства РФ возглавляет федеральный министр. Официальный печатный орган Правительства РФ - «Российская газета».

«Для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определяется федеральным законом»

Результативность контроля (2000-2006)

Итоги лет деятельности свидетельствуют, что Счетная палата проводит эффективную работу по выявлению потерь финансовых ресурсов государства, возврату незаконно израсходованных средств, подготовке предложений по устранению причин существующих недостатков. Это позволяет заключить, что она стала инструментом, с помощью которого общество реально осуществляет пристрастный аудит своего государства.

Всего за 2000-2006 годы Счетная палата провела 3332 контрольных мероприятия (в 2000 году - 390, в 2006 году - 551).

В ходе контрольных мероприятий выявлено нарушений законодательства в финансово-бюджетной сфере на сумму 899,4 млрд. рублей (в 2000 году - 63,17 млрд. рублей, в 2006 - 82,3 млрд. рублей). За 2000 - 2006 годы в результате принятых мер устранено финансовых нарушений на сумму 59,6 млрд. рублей, из них в 2006 году - 1,2 млрд. рублей.

По результатам контрольных мероприятий в 2000-2006 годах Счетной палатой было направлено органам государственной власти, предприятиям и организациям 3191 представление и предписание. По выявленным фактам нарушения законодательства 531 материал был направлен в Генеральную прокуратуру Российской Федерации, возбуждено 1025 уголовных дел.

В 2000-2006 годах было проведено 321 заседаниe Коллегии Счетной палаты (в 2000 году - 44, в 2006 - 51). Рассмотрено 4509 вопросов (в 2000 году - 638, в 2006 - 736), в том числе 2610 - по результатам контрольных мероприятий (в 2000 году - 332, в 2006 - 376).

Отчеты о результатах всех контрольных мероприятий после утверждения Коллегией направляются в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания. В обеих палатах Федерального Собрания созданы структуры по взаимодействию со Счетной палатой: комиссия в Совете Федерации, подкомитет в Государственной Думе.

# 2. Виды, формы и методы проведения финансового контроля

Основные виды государственного финансового контроля и органы, его осуществляющие

Принцип разделения власти, закрепленный в Конституции РФ и в Конституциях (Уставах) субъектов Федерации, предусматривает контроль за финансовой деятельностью органов исполнительной власти со стороны Президента и органов представительной власти. Такой контроль осуществляется прежде всего при рассмотрении и утверждении проектов федерального и нижестоящих бюджетов, государственных и местных внебюджетных фондов, а также при утверждении отчетов об их исполнении.

Для проведения финансового контроля со стороны представительных органов созданы специальные структуры: комитеты и комиссии Совета Федерации и Государственной Думы, Счетная палата РФ.

Начало такому контролю было положено созданием в 1992 г. Контрольно-бюджетного комитета при Верховном Совете РФ как органа, не зависимого в своих действиях ни от Правительства РФ, ни от администрации Президента. В настоящее вре­мя основная часть его функций передана Комитету Государственной Думы по бюджету, налогам, банкам и финансам, соответствующие подкомитеты которого проводят экспертно-аналитическую работу по всем финансовым вопросам.

·Особое место в системе финансового контроля со стороны представительных органов принадлежит Счетной палате РФ, деятельность которой определяется Федеральным Законом РФ от II января 1995 г. Это не зависимый от Правительства РФ, постоянно действующий орган государственного финансового контроля, наделенный широкими полномочиями и подотчетный Федеральному Собранию РФ.

Перед должностными лицами Счетной палаты поставлены следующие задачи:

организация контроля за исполнением федерального бюджета и внебюджетных фондов;

подготовка предложений по устранению обнаруженных нарушений и улучшению бюджетного процесса;

оценка эффективности и целесообразности расходования государственных средств, в том числе предоставленных на возвратной основе, и использования федеральной собственности; определение степени обоснованности статей проектов федерального бюджета и внебюджетных фондов;

финансовая экспертиза, т.е. оценка финансовых последствий принятия федеральных законов для бюджета; контроль за поступлением и движением бюджетных средств на счетах банков;

регулярное представление Совету Федерации и Государственной Думе информации о ходе исполнения федерального бюджета;

контроль за поступлением в федеральный бюджет денежных средств от приватизации государственной собственности, продажи и управления ею.

Счетная палата обязана также контролировать состояние государственного внутреннего и внешнего долга РФ, а также деятельность Центрального Банка России по обслуживанию государственного долга; эффективность использования иностранных кредитов и займов, получаемых Правительством РФ, а также предоставление Россией средств в форме займов и на безвозмездной основе иностранным государствам и международным организациям.

Основные формы контроля, проводимого Счетной палатой, — тематические проверки и ревизии.

Для принятия мер по устранению выявленных нарушений, возмещению причиненного государству ущерба и привлечению виновных к ответственности, в том числе уголовной, должностных лиц, виновных в нарушении законодательства и бесхозяйственности, Счетная палата направляет представление руководителю проверяемого предприятия, учреждения или организации, которое должно быть рассмотрено в указанный в нем срок. При выявлении фактов грубых нарушений законности и финансовой дисциплины, наносящих государству прямой ущерб или при несоблюдении порядка и сроков рассмотрения представлений Счетной палаты, она имеет право давать предписания, обязательные для исполнения. В том случае, если предписания не исполняются, Коллегия Счетной палаты по согласованию с Государственной Думой может принять решение о приостановлении финансовых, платежных и расчетных операций по счетам проверяемого юридического лица. Предписание может быть обжаловано в судебном порядке.

Деятельность Счетной палаты по закону является гласной: результаты должны освещаться в средствах массовой информации.

·Президентский контроль за финансами осуществляется в соответствии с Конституцией РФ путем издания указов по финансовым вопросам, подписания федеральных законов; назначения и освобождения от должности министра финансов РФ; представления Государственной Думе кандидатуры для назначения на должность председателя Центрального Банка.

Определенные функции финансового контроля выполняет Контрольное управление Президента РФ, созданное Указом Президента от 24 мая 1994 г. Как структурное подразделение Администрации Президента оно подчиняется непосредственно Президенту, но взаимодействует со всеми органами исполнительной власти. Среди его функций — контроль за деятельностью органов контроля и надзора при федеральных органах исполнительной власти, подразделений Администрации Президента, органов исполнительной власти субъектов Федерации; рассмотрение жалоб и обращений граждан и юридических лиц.

Органы исполнительной власти всех уровней осуществляют финансовый контроль непосредственно в пределах своих полномочий, а также направляют и контролируют деятельность подведомственных им управленческих структур, в том числе финансовых.

На основании Конституции РФ и Закона "О Совете Министров — Правительстве РФ" Правительство РФ контролирует процесс разработки и исполнения федерального бюджета, осуществление единой политики в области финансов, денег и кредита. Правительством РФ утверждено новое Положение о Министерстве финансов (на основании Постановления от 19 августа 1994 г.), Положение о Федеральном казначействе (на основании Постановления от 27 августа 1993 г.). При Правительстве РФ действует Контрольно-наблюдательный совет, выполняющий ряд контрольных функций в области финансов.

Важнейшее место в системе финансового контроля со стороны исполнительных органов занимает Министерство финансов РФ (Минфин), которое не только разрабатывает финансовую политику страны, но и непосредственно контролирует ее осуществление. Все структурные подразделения Минфина в той или иной форме контролируют финансовые отношения. Прежде всего Минфин осуществляет финансовый контроль в процессе разработки федерального бюджета; контролирует поступление и расходование бюджетных средств и средств федеральных внебюджетных фондов; участвует в проведении валютного контроля; контролирует направление и использование государственных инвестиций, выделяемых на основе решений Правительства РФ.

Большую роль в проведении финансового контроля играет осуществляемое Минфином методическое руководство организацией бухгалтерского учета в стране, а также проведение аттестации по аудиту и лицензированию аудиторской деятельности.

Оперативный финансовый контроль в рамках Министерства финансов РФ осуществляют Контрольно-ревизионное управление (КРУ) и органы Федерального казначейства, созданного в соответствии с Указом Президента РФ от 8 декабря 1992 г .

Контрольно-ревизионное управление Минфина и его органы на местах осуществляют контроль за бюджетными средствами на государственных предприятиях и в коммерческих структурах, получающих средства из бюджетов всех уровней и внебюджетных фондов; проверяют финансовую деятельность предприятий, находящихся в муниципальной собственности, а также исполнение смет и соблюдение финансовой дисциплины местными администрациями. Кроме того, органы КРУ проводят проверки по заданиям правоохранительных органов.

Органы Казначейства призваны осуществлять государственную бюджетную политику; управлять процессом исполнения федерального бюджета, осуществляя при этом жесткий контроль за поступлением, целевым и экономным использованием государственных средств. На Казначейство возложены следующие задачи:

контроль за доходной и расходной частью федерального бюджета в процессе его исполнения;

контроль за состоянием государственных финансов в целом и представление высшим органам законодательной и исполнительной власти отчетов о финансовых операциях Правительства РФ и состоянии бюджетной системы;

контроль совместно с Банком России за состоянием государственного внутреннего и внешнего долга РФ;

контроль за государственными федеральными внебюджетными фондами и финансовыми отношениями между ними и федеральным бюджетом.

Для усиления контроля за эффективностью государственных инвестиций в 1993 г. была создана специальная государственная структура — Российская финансовая корпорация, одной из основных задач которой является проведение конкурсного отбора и экспертизы инвестиционных проектов, осуществляемых за счет централизованных финансовых и кредитных ресурсов, и организация контроля за эффективным использованием инвестируемых средств.

Следует отметить, что в настоящее время проводится работа по разграничению компетенции и сфер деятельности различных органов контроля за финансами со стороны государства, чему будет способствовать принятие федерального закона о финансовом контроле, находящегося пока в стадии разработки.

Помимо рассмотренных выше органов финансового контроля "широкого профиля", в России существует ряд специализированных органов финансового контроля, сферой деятельно­сти которых является конкретная область финансов, например, налогообложение или страхование.

Главная задача Государственной налоговой службы — обеспечение единой системы контроля за соблюдением налогового законодательства, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты налогов и других обязательных платежей.

Система органов Государственной налоговой службы, подчиняющейся Президенту РФ, включает Федеральную налоговую службу, а также государственные налоговые инспекции в субъектах РФ и органах местного самоуправления.

Органы Государственной налоговой службы имеют право в соответствии с налоговым законодательством проверять любые денежные документы у юридических и физических лиц, включая совместные предприятия, иностранных граждан и лиц без гражданства; получать от них необходимые справки и сведения (за исключением составляющих коммерческую тайну); контролировать соблюдение хозяйствующими субъектами налогового законодательства и правильность исчисления налогов; обследо­вать любые используемые для извлечения доходов производственные, складские и торговые помещения; применять меры принудительного воздействия в отношении должностных лиц и граждан, включая изъятие соответствующих документов и при­остановление операций по счетам в банках. Налоговые инспекции также имеют право наложения административных штрафов и принудительного взыскания недоимок по налогам в бюджет.

Для обеспечения экономической безопасности РФ и укрепления государственной дисциплины в области налогообложения созданы федеральные органы налоговой полиции, которые включают Федеральную службу налоговой полиции, территориальные и местные органы ее.

Для осуществления финансового контроля в сфере страхования в соответствии с Указом Президента РФ от 18 февраля 1992 г. "О государственном страховом надзоре РФ" была образована служба государственного надзора за страховой деятельностью. Основные задачи и функции этой службы были определены Законом РФ "О страховании" от 27 ноября 1992 г.

Федеральная служба по надзору за страховой деятельностью, помимо лицензирования страховой деятельности и регулирования единого страхового рынка, осуществляет контроль за обоснованностью страховых тарифов и обеспечением платежеспособности страховщиков. С этой целью устанавливаются правила формирования и размещения страховых резервов, методика расчета соотношений между активами и обязательствами страховой фирмы, а также порядок учета страховых операций и формы отчетности по страховой деятельности, включая соблюдение установленных Росстрахнадзором нормативов. В случае неоднократного выявления нарушений законодательства и нормативных документов органы Росстрахнадзора имеют право ограничивать действие лицензий страховых фирм либо обратиться в арбитражный суд с иском о их ликвидации.

Особая роль в осуществлении финансового контроля принадлежит Центральному Банку России (ЦБР). Как орган государственного управления, наделенный властными полномочиями, он организует и контролирует денежно-кредитные отношения в стране. ЦБР осуществляет надзор за деятельностью коммерческих банков. С этой целью создано специальное подразделение — Департамент банковского надзора, который проверяет соблюдение коммерческими банками банковского законодательства и установленных ЦБР нормативов банковской деятельности. При установлении фактов нарушений или при предоставлении банками неполной или недостоверной информации ЦБ в зависимости от вида нарушения вправе прибегнуть к определенным методам воздействия: штраф в размере от 0,1 до 1% от минимальной величины уставного капитала; выполнение требований ЦБР по финансовому оздоровлению, реорганизации, замене руководства коммерческого банка; применение более жестких нормативов; запрет на проведение отдельных операций и на открытие филиалов на срок до одного года; назначение ЦБР временной администрации банка на срок до полутора лет и, наконец, как крайняя мера — отзыв лицензии и ликвидация банка.

Ведомственный финансовый контроль осуществляется структурными подразделениями министерств, ведомств, государственных комитетов и других органов государственного управления за финансово-хозяйственной деятельностью подведомственных им предприятий, учреждений, организаций. Сфера ведомственного финансового контроля — сохранность и использование материальных и финансовых ресурсов; пресечение фактов расточительства, бесхозяйственности, приписок; состояние бухгалтерского учета и отчетности.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  |  |

.[1. Введение 3](http://etelien.ru/Collection/37/37_00018.htm#_Toc9747117#_Toc9747117)[2. Необходимость и содержание финансового контроля 4](http://etelien.ru/Collection/37/37_00018.htm#_Toc9747118#_Toc9747118)[2.1 Сфера финансового контроля 7](http://etelien.ru/Collection/37/37_00018.htm#_Toc9747119#_Toc9747119)[2.2 Задачи финансового контроля 8](http://etelien.ru/Collection/37/37_00018.htm#_Toc9747120#_Toc9747120)[3. Организация финансового контроля, пути повышения его действенности 9](http://etelien.ru/Collection/37/37_00018.htm#_Toc9747121#_Toc9747121)[3.1 Государственный финансовый контроль 9](http://etelien.ru/Collection/37/37_00018.htm#_Toc9747122#_Toc9747122)[3.2 Внутрихозяйственный финансовый контроль 9](http://etelien.ru/Collection/37/37_00018.htm#_Toc9747123#_Toc9747123)[3.3 Общественный финансовый контроль 10](http://etelien.ru/Collection/37/37_00018.htm#_Toc9747124#_Toc9747124)[3.4 Банковский надзор 10](http://etelien.ru/Collection/37/37_00018.htm#_Toc9747125#_Toc9747125)[3.5 Аудиторский контроль 12](http://etelien.ru/Collection/37/37_00018.htm#_Toc9747126#_Toc9747126)[3.6 Предварительный финансовый контроль 16](http://etelien.ru/Collection/37/37_00018.htm#_Toc9747127#_Toc9747127)[3.7 Текущий финансовый контроль 17](http://etelien.ru/Collection/37/37_00018.htm#_Toc9747128#_Toc9747128)[3.8 Последующий финансовый контроль 17](http://etelien.ru/Collection/37/37_00018.htm#_Toc9747129#_Toc9747129)[4. Методы финансового контроля 18](http://etelien.ru/Collection/37/37_00018.htm#_Toc9747130#_Toc9747130)[4.1.1 Сущность анализа экономики на микроуровне 18](http://etelien.ru/Collection/37/37_00018.htm#_Toc9747132#_Toc9747132)[4.1.2 Задачи и методы экономического анализа деятельности фирмы 19](http://etelien.ru/Collection/37/37_00018.htm#_Toc9747133#_Toc9747133)[4.2 Сущность, задачи и виды ревизии 23](http://etelien.ru/Collection/37/37_00018.htm#_Toc9747134#_Toc9747134)[5. Органы, осуществляющие финансовый контроль. Задачи и функции органов государственного финансового контроля в Российской Федерации. 28](http://etelien.ru/Collection/37/37_00018.htm#_Toc9747135#_Toc9747135)[5.1 Финансовый контроль со стороны представительной власти 29](http://etelien.ru/Collection/37/37_00018.htm#_Toc9747136#_Toc9747136)[5.2 Оперативный контроль 33](http://etelien.ru/Collection/37/37_00018.htm#_Toc9747137#_Toc9747137)[5.3 Финансовый контроль со стороны специализированных органов 35](http://etelien.ru/Collection/37/37_00018.htm#_Toc9747138#_Toc9747138)[6. Список используемой литературы 38](http://etelien.ru/Collection/37/37_00018.htm#_Toc9747139#_Toc9747139)1. ВведениеСовременный этап развития Российской Федерации характеризуется тенденциями укрепления государственной власти, повышением роли государства в системе управления экономикой, усилением борьбы с коррупцией и правонарушениями в экономической сфере. В этой связи объективно возрастает значение и роль финансового контроля.Наличие финансового контроля объективно обусловлено тем, что финансам как экономической категории присущи не только распределительная, но и контрольная функции. Поэтому исполь­зование государством и муниципальными образованиями для ре­шения своих задач финансов обязательно предполагает проведе­ние с их помощью контроля за ходом выполнения этих задач. Фи­нансовый контроль осуществляется в установленном правовыми нормами порядке всей системой органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе специальными кон­трольными органами при участии общественных организаций, трудовых коллективов и граждан.Значение финансового контроля выражается в том, что при его проведении проверяются, во-первых, соблюдение установленного правопорядка, в процессе финансовой деятельности органами го­сударственной власти и местного самоуправления, предприятия­ми, учреждениями, организациями, гражданами и, во-вторых, экономическая обоснованность и эффективность осуществляе­мых действий, соответствие их задачам государства и муници­пальных образований. Таким образом, он служит важным спосо­бом обеспечения законности и целесообразности проводимой фи­нансовой деятельности.Требование соблюдения законности в деятельности по образо­ванию, распределению и использованию денежных фондов госу­дарства и субъектов местного самоуправления имеет конституци­онную основу: органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы (ч. 2 ст. 15 Конституции РФ).Необходимость и содержание финансового контроляКонтроль за состоянием экономики, развитием социально-экономических процессов в обществе является важной сферой деятельности по управлению народным хозяйством. Одним из звеньев системы контроля выступает финансовый контроль. Его назначение заключается в содействии успешной реализации финансовой политики государства, обеспечении формирования и эффективного использования финансовых ресурсов во всех сферах и звеньях народного хозяйства.Роль финансового контроля в условиях рыночной экономики многократно возрастает. Финансовый контроль является формой реализации контрольной функции финансов, которая и определяет назначение и состояние финансового контроля. Вместе с тем в зависимости от социально-экономического положения государства, расширения прав хозяйствующих субъектов в осуществлении финансовой деятельности, возникновения различных организационно-правовых форм предпринимательства содержание финансового контроля существенно обогащается.**Финансовый контроль** – это совокупность действий и операций по проверке финансовых и связанных с ними вопросов деятельности субъектов хозяйствования и управления (государства, предприятий, учреждений, организаций) с применением специфических форм и методов его организации. Он осуществляется законодательными и исполнительными органами власти всех уровней, а также специально созданными учреждениями и включает: контроль за соблюдением финансово-хозяйственного законодательства в процессе формирования и использования фондов денежных средств, оценку экономической эффективности финансово-хозяйственных операций и целесообразности произведённых расходов.Финансовый контроль в отличие от других видов контроля (экологического, санитарного, административного и др.) связан с использованием стоимостных категорий. Предметом проверок выступают такие финансовые (стоимостные) показатели, как прибыль, доходы, рентабельность, себестоимость, издержки, обращения, налог на добавленную стоимость, отчисления на различные цели и в фонды. Эти показатели носят синтетический характер, поэтому контроль за их выполнением, динамикой, тенденциями охватывает все стороны производственной, хозяйственной и коммерческой деятельности предприятий, а также механизм финансово-кредитных взаимосвязей. Объектом финансового контроля являются денежные, распределительные процессы при формировании и использовании финансовых ресурсов, в том числе в форме фондов денежных средств на всех уровнях народного хозяйства.Конкретные формы и методы организации финансового контроля - это практическое воплощение объективно присущего финансам, как экономической категории свойства контроля. Поскольку финансовая система государства охватывает все виды денежных фондов (как на федеральном и региональном уровне, так и на уровне отдельно хозяйствующих субъектов), финансовый контроль является многоуровневым и разносторонним.Финансовый контроль призван обеспечивать как интересы и права государства и его учреждений, так и всех других экономических субъектов; финансовые нарушения влекут санкции и штрафы.Государственный финансовый контроль предназначен для реализации финансовой политики государства, создания условий для финансовой стабилизации. Это прежде всего разработка, утверждение и исполнение бюджетов всех уровней и внебюджетных фондов, а также контроля за финансовой деятельностью государственных предприятий и учреждений, государственных банков и финансовых корпораций. Финансовый контроль со стороны государства негосударственной сферы экономики затрагивает лишь сферу выполнения денежных обязательств перед государством, включая налоги и другие обязательные платежи, соблюдение законности и целесообразности при расходовании выделенных им бюджетных субсидий и кредитов, а также установленных правительством правил организации денежных расчётов, ведения учёта и отчётности.Финансовый контроль за деятельностью предприятий включает также контроль со стороны кредитных учреждений, акционеров и внутренний контроль: проверку эффективности и целесообразности использования денежных ресурсов – собственных, заёмных и привлечённых; анализ и сопоставление фактических результатов с прогнозируемыми; финансовую оценку результатов инвестиционных проектов; правильность и достоверность финансовой отчётности; контроль за финансовым состоянием и ликвидностью.Финансовый менеджер в крупной коммерческой структуре контролирует весь процесс инвестирования капитала. Это так называемый, постаудит, который включает сравнение фактических финансовых результатов на каждой стадии производственно-инвестиционной деятельности с прогнозируемыми в финансовом разделе бизнес-плана; анализ и устранение причин их несоответствия; поиск путей снижения издержек и улучшения методов финансового прогнозирования.Следовательно, финансовый контроль – важный элемент системы управления финансами.Экономические и политические преобразования в Российской Федерации в начале 90-х годов привели к существенной перестройке системы контрольных органов. В частности, в 1990 году были упразднены органы народного контроля; в связи с новой политической властью во главе с Президентом возник президентский контроль.Появились новые органы финансового контроля: Федеральное Казначейство, Министерство Российской Федерации по налогам и сборам, Счётная Палата, Федеральная служба налоговой полиции и другие. Перестроена структура Министерства финансов России, изменились его функции. Возник аудиторский контроль. Новые формы приобрёл общественный финансовый контроль.Разгосударствление банковской системы и появление коммерческих банков и других кредитных организаций вызвали к жизни новые методы финансового контроля, как со стороны коммерческих банков за финансовым состоянием предприятий-клиентов, так и за деятельностью самих коммерческих банков со стороны Центрального банка Российской Федерации (ЦБ РФ), так и за деятельностью самого ЦБ РФ со стороны законодательных органов.В условиях перехода к рынку содержание и методы контроля претерпевают значительные уточнения, вызванные изменением роли государства в экономике, в частности, сужается, центрируется на сфере макроэкономических процессов, включая контроль за стоимостными пропорциями движения ВВП, денежных средств, поступающих в распоряжение государства. Одновременно расширяется сфера действия негосударственного финансового контроля со стороны аудиторских и страховых фирм; кредитных организаций и т.д. и меняется его содержание; происходит определённый сдвиг от последующего контроля в сторону предварительного.Развитие демократии и парламентаризма в России, повышение профессионального уровня депутатов обеих палат приводят к более тщательному контролю за финансовой деятельностью исполнительной власти и углублённому анализу целесообразности и экономической эффективности расходования средств при утверждении проектов федерального бюджета и внебюджетных фондов. Этому способствует и создание специальных контролирующих органов представительной власти. На уровне отдельных хозяйствующих субъектов происходит усиление внимания к финансовому обследованию инвестиционных проектов с привлечением специализированных консультационных фирм, инвестиционных банков.Важную роль в осуществлении финансового контроля играет уровень организации учёта в стране – бухгалтерского, бюджетного, налогового. Отчётная документация – главный объект финансового контроля.Дальнейшее развитие финансового контроля и его эффективность во многом зависят от создания новой концептуальной и законодательной базы, обеспечивающей его проведение на качественно новом уровне, с учётом предусмотренных постановлением Правительства РФ от 20 декабря 1998 года № 1529 по данной проблеме мер, связанных со стабилизацией социального положения в стране в связи с последствиями финансово-кредитного кризиса 1998 года.Сфера финансового контроляСферой финансового контроля являются практически все операции, совершаемые с использованием денег, а в некоторых случаях и без них (бартерные сделки и др.).При финансовом контроле проверяют: соблюдение требований закона и целевого характера использования средств; пропорции распределения и перераспределения стоимости валового общественного продукта, национального дохода и доходов хозяйствующих субъектов; разработку и исполнение бюджетов (бюджетный контроль); финансовое состояние, в том числе платёжеспособность; эффективность использования трудовых, материальных и финансовых ресурсов хозяйствующих субъектов и учреждений; правильность исчисления и уплаты налогов и другое.Задачи финансового контроляЗадачами финансового контроля могут быть названы:* 1. обеспечение соблюдения законности финансовой деятельности;
	2. предупреждение неплатёжеспособности и банкротства;
	3. обеспечение правильности и своевременности выполнения обязательств перед государством;
	4. выявление внутренних резервов и повышение эффективности работы предприятий, посредством более рационального расходования ресурсов;
	5. проверка правильности ведения бухгалтерского учёта;
	6. определение размеров ущерба;
	7. выявление и объективное исследование возможной ответственности менеджеров и др.

Организация финансового контроля, пути повышения его действенностиФинансовый контроль решает сложные и многообразные задачи в различных сферах экономической жизни общества и на разных уровнях хозяйственного управления, что предъявляет определенные требования к его организации.В зависимости от субъектов, осуществляющих финансовый контроль различают государственный, внутрихозяйственный, общественный и независимый (аудиторский) финансовый контроль.Государственный финансовый контрольГосударственный финансовый контроль реализуется через общегосударственный и ведомственный. Общегосударственный финансовый контроль осуществляют органы государственной власти и управления. Он направлен на объекты, подлежащие контролю независимо от их ведомственной подчинённости. Ведомственный финансовый контроль производят контрольно-ревизионные отделы министерств и ведомств, концернов, управления исполкомов местных органов власти и др. Его объектом являются производственная и финансовая деятельность подведомственных предприятий, учреждений.Внутрихозяйственный финансовый контрольВнутрихозяйственный финансовый контроль осуществляется экономическими службами предприятий, организаций и учреждений (бухгалтерии, финансовые отделы и т.д.). Объектом здесь выступает производственная и финансовая деятельность самого предприятий, а также его структурных подразделений (цехов, участков, отделов, филиалов). Внутрихозяйственный контроль можно разделить на оперативный (текущий) и стратегический. Оперативный производиться главным бухгалтером в процессе повседневной хозяйственно-финансовой деятельности с помощью чёткой организации бухгалтерского учёта и контроля за движением денежных средств. Подпись главного бухгалтера обязательна на всех денежных документах. Главный бухгалтер отвечает за соблюдение государственной финансовой дисциплины и финансового законодательства. Стратегический финансовый контроль предполагает разработку оптимальных решений по использованию финансовых ресурсов и вложению капитала, обеспечивающих экономическую эффективность и максимизацию прибыли.Общественный финансовый контрольОбщественный финансовый контроль выполняют группы, отдельные физические лица (специалисты) на основе добровольности и безвозмездности. Объект контроля зависит от конкретной задачи, поставленной перед проверяющими.Независимый финансовый контроль осуществляют специализированные аудиторские фирмы и службы.Банковский надзорБанковская система выполняет важнейшую роль в рыночной экономике. Существует двусторонняя взаимосвязь между хорошо функционирующей экономикой и банковской системой. Поскольку банки являются элементами инфраструктуры современного общества, то и надзор за банками приобретает особое значение.К основным целям надзора за коммерческими банками являются:* + защита мелких вкладчиков от плохого управления банком и мошенничества;
	+ защита клиентов от системного риска (при банкротстве одного банка могут потерпеть банкротство несколько банков и тем самым будет подорвано доверие ко всей системе);
	+ обеспечение доверия тем банкам, которые выступают в качестве кредиторов на международном банковском рынке;
	+ защита экономики от отрицательных явлений в банковской системе.

Органы денежно-кредитного регулирования призваны обеспечить стабильность денежного обращения и национальной валюты, что невозможно без ограничения кредитной экспансии банков, которые теоретически могут «создать» любое количество платёжных средств.Надзор построен на принципе принятия мер предосторожности для снижения возможного риска при инвестировании коммерческими банками средств в банковские и в небанковские структуры.Защита акционеров и пайщиков обычно не входит в функции надзорных органов.Удовлетворительная система надзора включает сложное сплетение финансовых, юридических, экономических и административных связей. Наиболее важными являются следующие:* кодифицированный свод законов, касающихся экономических субъектов и собственности, включая банковское законодательство;
* разработка адекватных и чётко установленных стандартов учёта и отчётности;
* система надзорных органов, их функций, полномочий;
* сущность практики надзора, её последовательность;
* система коррективных мер и экономических санкций;
* обнародование для широкой общественности банковской отчётности.

Важнейшей предпосылкой эффективного надзора является наличие требований, предъявляемых к системе бухгалтерского учета. Они представляют собой правила, которым должны следовать при подготовке своих балансовых отчётов коммерческие банки и предприятия. Балансы, декларации о доходах и т.д. играют важную роль для кредиторов, инвесторов и коммерческих партнёров. Они содержат информацию о предприятии. Банкам необходима достоверная отчётность заёмщиков, чтобы осуществлять кредитный анализ. Стандарт отчётности должен быть единым, с тем, чтобы банк мог сравнить преимущества одного заёмщика перед другим. Для органов банковского надзора стандартная банковская отчётность необходима не только для финансовой оценки отдельных банковских клиентов, но также для проведения сравнения различных банков, включая зарубежные.Обычно надзор за коммерческими банками осуществляется либо внутренним аудитом (аудиторские службы коммерческого банка), либо внешним аудитом (аудиторскими организациями, осуществляющими независимый аудит).В качестве способов банковского надзора могут быть документарный контроль, инспекция, ревизия, экономический анализ, регистрация (выдача лицензий) и т.д.Аудиторский контрольАудиторский контроль является новым видом финансового контроля, возникшим в РФ в конце 80-х годов, когда было принято постановление Правительства (1987 год) о создании совместных предприятий. С переходом к рыночной системе управления экономикой и появления различных коммерческих структур (коммерческие банки, страховые фирмы, корпорации) резко повысились требования к их финансовой надёжности и объективности при оценке финансового состояния.Аудиторский контроль – независимый финансовый контроль. Его могут проводить как отдельные физические лица, прошедшие государственную аттестацию и зарегистрированные в качестве предпринимателей-аудиторов, так и аудиторские фирмы (в том числе иностранные), которые могут иметь любую организационно-правовую форму, предусмотренную российским законодательством, кроме акционерного общества открытого типа. После получения лицензии на право осуществления аудиторской деятельности они включаются в Государственный реестр аудиторов и аудиторских фирм. Аудиторские фирмы и аудиторы не имеют права одновременно заниматься какой-либо другой предпринимательской деятельностью.Основные задачи аудиторского контроля – установление достоверности бухгалтерской и финансовой отчётности и соответствия произведённых финансовых и хозяйственных операций нормативным актам, действующим в Российской Федерации; проверка платёжно-расчётной документации, налоговых деклараций и других финансовых обязательств и требований проверяемых экономических субъектов. Аудиторские службы могут оказывать и другие услуги: постановку и ведение бухгалтерского учёта; составление бухгалтерской отчётности и деклараций о доходах; анализ и прогнозирование финансово-хозяйственной деятельности; обучение работников бухгалтерских служб и консультирование в вопросах финансово-хозяйственного законодательства; проработку рекомендаций, полученных в результате аудиторских проверок.Все услуги аудиторских организаций платные. Как правило, отношения аудитора (аудиторской фирмы) с клиентом оформляются договором с оплатой услуг по договорным ценам. Если аудиторская проверка проводится на основе поручения судебных органов при наличии уголовного дела, принятого к производству, или дела, подведомственного арбитражному суду, то оплата аудиторских услуг производится за счёт проверяемой организации по тарифам, утверждённым Правительством РФ, а в случае финансовой несостоятельности – за счёт средств бюджета, с последующим возмещением из имущества проверяемой организации, признанной судом банкротом.Аудиторская проверка может быт обязательной и инициативной. Если инициативная проверка осуществляется по решению самого экономического субъекта, то обязательная проводится в установленном порядке во всех случаях, предусмотренных постановлением Правительства РФ от 7 декабря 1994 года. Обязательной аудиторской проверке подлежат банки, страховые организации, биржи, внебюджетные фонды, создаваемые за счёт обязательных отчислений; благотворительные фонды; предприятия, созданные в форме открытого акционерного общества, независимо от числа акционеров и размера уставного капитала, а также предприятия, имеющие в уставном фонде долю, принадлежащую иностранным инвесторам.Кроме того, ежегодному аудиторскому контролю подлежат предприятия (за исключением муниципальных и государственных) отдельные финансовые показатели которых превышают критерии, установленные Правительством. Обязательная проверка может быть проведена и по поручению государственных органов – прокуратуры, казначейства, налоговой службы и налоговой полиции. Уклонение экономического субъекта от проведения проверки либо препятствование её проведению влечёт за собой взыскание штрафа по решению суда.Результат аудиторской проверки оформляется в виде заключения аудитора (аудиторской фирмы). Этот документ имеет юридическую силу для всех юридических и физических лиц, государственных и судебных органов. Различают четыре варианта заключения: * Заключение без замечаний – аудитор подтверждает достоверность показателей финансовой отчётности и бухгалтерского баланса;
* Заключение с замечаниями (оговорками), свидетельствующее об общем положительном мнении аудитора о достоверности показателей финансово-бухгалтерской отчётности, но им установлены отельные упущения, которые излагаются в аналитическом разделе заключения;
* Отрицательное заключение составляется в тех случаях, когда, по мнению аудитора, бухгалтерский учёт не соответствует требованиям нормативного законодательства, а финансовая отчётность не даёт достоверного представления о финансовом положении проверяемого предприятия;
* Заключение не составляется в том случае, если аудитор не смог выразить своё мнение о качестве учёта и отчётности ввиду неполучения от проверяемого субъекта достаточно убедительных доказательств.

Выделяются два вида аудита – внешний и внутрифирменный.Внутрифирменный аудит осуществляется внутрифирменной аудиторской службой, функционирующей как на уровне центрального руководства фирмы, так и на уровне филиалов, дочерних компаний и т.д.Внутрифирменный аудит направлен на повышение эффективности управленческих решений по совершенствованию финансовой и хозяйственной деятельности предприятия в целях максимизации рентабельности и прибыли. В его задачи входит: проверка соблюдения принципов и правил бухгалтерского учёта при подготовке ежегодной отчётности; проработка рекомендаций внешних аудиторов; консультирование руководства фирмы по всем вопросам финансовой стратегии предприятия; проверка своевременности, надёжности и точности финансовой информации, подготовленной для руководства филиалами центральных органов; анализ адекватности и эффективности мероприятий по обеспечению сохранности активов; выявление резервов экономии ликвидных средств; определение эффективности финансово-хозяйственной деятельности фирмы и филиалов и т.п.Внешний аудит выполняют специальные аудиторские фирмы по договору с государственными налоговыми и другими органами, предприятиями, другими пользователями – банками, иностранными партнёрами, акционерами, страховыми обществами и т.п. Основной их задачей является установление достоверности финансовой отчетности проверяемых объектов, а также разработка рекомендаций по устранению имеющихся недостатков в деятельности хозорганов, улучшению их финансово-хозяйственной деятельности.Для достижения поставленных задач и целей аудиторские фирмы осуществляют: финансовые экспертизы; проверки и ревизии финансово-хозяйственной и коммерческой деятельности предприятий и организаций; контроль за правильностью определения доходов, подлежащих налогообложению; предотвращение их занижения и возможности избежания взыскания штрафных санкций; консультирование по вопросам организации учёта и управления, составления отчётности, проблемам налогообложения; проверку правильности и эффективности внутрифирменного финансового контроля и аудита.В целом область аудиторских услуг весьма значительна. К ней можно отнести также: постановку и организацию бухгалтерского учёта; подготовку документов, необходимых при создании совместных предприятий и акционерных обществ; посредничество при заключении торговых сделок; предварительный и последующий контроль за заключенными договорами и контрактами; содействие отечественным и иностранным партнёрам при переговорах о сотрудничестве, учредительстве, разъяснение вопросов финансово-банковского, налогового, страхового и других видов законодательства и т.д.Из перечня услуг чётко прослеживается превентивный характер контрольной деятельности аудиторских фирм, состоящий в предотвращении каких-либо финансово-хозяйственных нарушений и неудач.Можно выделить несколько этапов аудиторской проверки. Начальный или подготовительный этап включает действия аудитора, обеспечивающие достоверность и эффективность анализа: подбор и систематизацию необходимых материалов, проверку сопоставимости и взаимной связи различных показателей отчётности. На втором этапе выполняется большое количество различных аналитических расчетов. Третий этап сводится к обобщению результатов и формулированию экспертно-аудиторской оценки.Выполняя предусмотренные программой аудиторские процедуры, профессионалы проверяют полноту отражения важнейших хозяйственных операций в бухгалтерском учёте и отчётности; своевременность и правильность фиксирования результатов инвентаризации основных средств (фондов), материальных ценностей, денежных средств и расчётов, сохранность в течение установленного срока первичных учётных и другого рода оправдательных документов, подтверждающих совершение хозяйственных операций и их отражение в бухгалтерских записях. Проверка данных, содержащихся в отчётности, выполняется, как правило, на базе специальных тестов. Чаще всего они имеют форму вопросника по сбору данных и исчислению показателей.На основе проверки и анализа финансового состояния аудиторы должны в официальной форме засвидетельствовать обоснованное мнение о конечных результатах деятельности контролируемых экономических объектов за определенный период.Аудиторский финансовый контроль находится в процессе развития. Его сфера деятельности будет расширяться по мере укрепления цивилизованных рыночных отношений в стране, повышения квалификации сотрудников аудиторских служб и роста спроса на их услуги со стороны частных фирм и корпораций с целью снижения финансовых рисков в условиях растущей конкуренции.Финансовый контроль можно классифицировать по следующим критериям:

|  |
| --- |
| Финансовый контроль |

|  |
| --- |
| *времени проведения* |

|  |
| --- |
| *субъектам контроля* |

|  |
| --- |
| *сфере финансовой деятельности* |

|  |
| --- |
| *форме проведения* |

|  |
| --- |
| *методам проведения* |

|  |
| --- |
| предварительный |

|  |
| --- |
| текущий (оперативный) |

|  |
| --- |
| последующий |

|  |
| --- |
| президентский |

|  |
| --- |
| контроль представительных органов власти и местного самоуправления |

|  |
| --- |
| контроль исполнительных органов власти |

|  |
| --- |
| контроль финансово-кредитных органов |

|  |
| --- |
| ведомственный |

|  |
| --- |
| внутрихозяйственный |

|  |
| --- |
| аудиторский |

|  |
| --- |
| бюджетный |

|  |
| --- |
| налоговый |

|  |
| --- |
| валютный |

|  |
| --- |
| кредитный |

|  |
| --- |
| страховой |

|  |
| --- |
| инвестиционный |

|  |
| --- |
| контроль за денежной массой |

|  |
| --- |
| обязательный (внешний) |

|  |
| --- |
| инициативный (внутренний) |

|  |
| --- |
| проверки |

|  |
| --- |
| обследования |

|  |
| --- |
| надзор |

|  |
| --- |
| анализ финансовой деятельности |

|  |
| --- |
| ревизии |

|  |
| --- |
| наблюдение (мониторинг) |

Рис.1. Виды, формы и методы проведения финансового контроля1. Времени проведения;2.Субьектам контроля;3.Сфере финансовой деятельности;4.Форме проведения;5.Методам проведения. Виды, формы и методы проведения финансового контроля приведены на рис.1. • Предварительный финансовый контроль проводится до совершения финансовых операций и имеет важное значение для предупреждения финансовых нарушений. Он предусматривает оценку обоснованности финансовых программ и прогнозов для предотвращения неэкономного и неэффективного расходования средств. Примером такого контроля на макроуровне является процесс составления и утверждения бюджетов всех уровней и финансовых планов внебюджетных фондов на основе оценки обоснованности распределения ВВП и разработки макроэкономических показателей развития экономики страны. На микроуровне — это процесс разработки финансовых планов и смет, кредитных и кассовых заявок; финансовых разделов бизнес-планов, составление прогнозных балансов, а также учредительных договоров, договоров о совместной деятельности и т. д.• 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 финансово-денежных расчетов. Большую роль в этом играют бухгалтерские службы.• Последующий финансовый контроль, проводимый путем анализа и ревизии отчетной финансовой и бухгалтерской документации, предназначен для оценки результатов финансовой деятельности экономических субъектов, сопоставления финансовых планов и прогнозов с результатами оценки эффективности осуществления предложенной финансовой стратегии, сравнения финансовых издержек с прогнозируемыми и тд.• В процессе проведения проверок на основе отчетной документации и расходных документов рассматриваются отдельные вопросы финансовой деятельности и намечаются меры для устранения выявленных нарушений.• Обследование в отличие от проверки охватывает более широкий спектр финансово-экономических показателей обследуемого экономического субъекта для определения его финансового состояния и возможных перспектив развития.• Надзор производится контролирующими органами за экономическими субъектами, получившими лицензию на тот или иной вид финансовой деятельности, и предполагает соблюдение ими установ­ленных правил и нормативов. Например, осуществляется надзор со стороны ЦБ России за деятельностью коммерческих банков; со стороны Росстрахнадзора — за страховыми фирмами. Несоблюдение нормативов, приводящее к риску банкротства и ущемлению интересов клиентов, влечет за собой отзыв лицензии.• Анализ финансовой деятельности как разновидность финансового контроля предполагает детальное изучение периодической или годовой финансово-бухгалтерской отчетности с целью общей оценки результатов финансовой деятельности, оценки финансового состояния и обеспеченности собственным капиталом и эффективности его использования.• Наблюдение (мониторинг) — постоянный контроль со стороны кредитных организаций за использованием выданной ссуды и финансовым состоянием предприятия-клиента; неэффективное использование полученной ссуды и снижение платежеспособности может привести к ужесточению условий кредитования, требованию долгосрочного возврата ссуды.• Ревизия — наиболее глубокий и всеобъемлющий метод финансового контроля. Это полное обследование финансово-хозяйственной деятельности экономического субъекта с целью проверки ее законности, правильности, целесообразности, эффективности.. Основными задачами ревизии являются: выявление хозяйственных и финансовых нарушений, хищений, бесхозяйственности; установление причин и условий, способствующих хозяйственным нарушениям, злоупотреблениям и хищениям, виновных в этом должностных лиц; принятие мер по возмещению причинённого ущерба, как в процессе ревизии, так и после неё; выявление неиспользованных резервов, повышения эффективности производства.В процессе ревизии фиксируются только документально подтверждённые факты злоупотреблений, бесхозяйственности, халатного отношения к исполнению служебных обязанностей, нарушений финансовой дисциплины, требований действующего законодательства, нормативных положений и инструктивных указаний, причин, условий возникновения и последствий нарушений; выявляются неиспользованные резервы эффективности производства; проверяется система обеспечения сохранности хозяйственных средств, а также соблюдения действующих стандартов по учёту и отчётности и т.д.Ведомственные ревизии производятся контрольно-ревизионным аппаратом вышестоящих органов (министерств, государственных комитетов и ведомств) в подведомственных им предприятиях, организациях, учреждениях.Вневедомственные ревизии производятся контрольно-ревизионным аппаратом органов государственного контроля, наделённых контрольными правами по отношению к предприятиям, организациям и учреждениям всех отраслей экономики, независимо от их ведомственной подчинённости.Внутрихозяйственными являются ревизии, проводимые внутри предприятия (объединения). Они, как правило, контролируют деятельность входящих в состав предприятия (объединения) структурных подразделений, не имеющих юридической самостоятельности.По организационному признаку ревизии могут быть плановыми и внеплановыми. Плановые ревизии проводятся в соответствии с планом ревизионной работы. Вышестоящие органы планируют ежегодное проведение ревизий в подведомственных предприятиях и организациях, а в бюджетных организациях и учреждениях, не осуществляющих непосредственно хозяйственных операций – не реже одного раза в два года.Внеплановые ревизии планом не предусматриваются, а проводятся при необходимости. Такие ревизии могут быть вызваны неблагополучным положением дел на отдельном предприятии, при обнаружении фактов хищений и злоупотреблений, по просьбе судебно-следственных органов и т.д. При расследовании некоторых преступлений, особенно хищений денежных средств и имущества ревизия проводится в обязательном порядке. Материалы такой ревизии дают возможность следственным органам установить лиц, виновных в злоупотреблениях, способы совершения хищений и суммы материального ущерба.В зависимости от полноты проверки деятельности предприятия ревизии подразделяются на комплексные, некомплексные и тематические.Комплексными считаются ревизии, при которых проверяются все стороны деятельности предприятия, его производственная и финансово-хозяйственная деятельность.Комплексная ревизия осуществляется бригадой, в состав которой кроме бухгалтера – ревизора входят специалисты, знающие экономику и технологию производства, организацию труда и другие вопросы производственной и финансово-хозяйственной деятельности. Участие в комплексной ревизии специалистов по различным областям знаний позволяет выявить резервы улучшения производственной и финансовой деятельности предприятия, способствует дальнейшему повышению эффективности производства.Некомплексной называется ревизия, проводимая одним ревизором (обычно специалистом по бухгалтерскому учёту и финансам), при которой проверяется хозяйственно-финансовая деятельность. Некомплексные ревизии не позволяют в полной мере выявить состояние ведения производства, уровень внедрения достижений научно-технического прогресса и передовых технологий, поэтому они менее эффективны по сравнению с комплексными ревизиями.Тематическими считаются ревизии, проводимые в целях проверки состояния отдельных разделов (частей, участков экономической и социальной деятельности предприятий или организаций. Такие ревизии назначаются для детального изучения соответствующих тем (вопросов), разработок и конкретных мероприятий по устранению выявленных недостатков. Темами таких ревизий, например, могут быть: «Ревизия обеспечения сохранности и рационального использования материальных ресурсов (всех или конкретных видов)», «Ревизия правильности образования и использования фондов специального назначения» и др.В зависимости от полноты проверки хозяйственных операций ревизии классифицируются на сплошные, выборочные, комбинированные.При сплошных ревизиях проверяются за весь ревизионный период все без исключения хозяйственные операции, записи в учётных регистрах и отчётные показатели. Это наиболее эффективный вид ревизии, однако, как правило, из-за большой трудоёмкости он используется только в тех случаях, когда на предприятии допущены серьезные нарушения и злоупотребления.Выборочные ревизии предусматривают проверку хозяйственных операций и бухгалтерских документов не за весь ревизионный период, а только за время, заранее намеченное ревизором, т.е. за определённые промежутки времени внутри ревизионного периода.Комбинированные ревизии сочетают выборочное и сплошное исследование хозяйственных операций. Одни участки деятельности предприятий проверяются выборочно, другие – сплошным способом. Сплошным способом проверяются кассовые операции и расчёты с подотчётными лицами, все другие хозяйственные операции – выборочно. Однако, если в процессе выборочной проверки будут выявлены хищения, злоупотребления и другие серьёзные нарушения финансовой или расчётно-платёжной дисциплины, то по данному кругу хозяйственных операций следует провести сплошную проверку документов и записей в учётных регистрах.Результата ревизии оформляются актом, на основании которого принимаются меры по устранению нарушений, возмещению материального ущерба и привлечению виновных к ответственностиМетоды финансового контроляПо методам проведения финансового контроля, т.е. приёмам и способам его осуществления различают: проверки, обследования, анализ, ревизии.Проверка производится по отдельным вопросам финансово-хозяйственной деятельности на основе отчётных, балансовых и расходных документов. Выявляются нарушения финансовой дисциплины и намечаются мероприятия по устранению их негативных последствий.Обследование охватывает отдельные стороны деятельности предприятий, организаций, учреждений, но в отличие от проверок – по более широкому кругу показателей, и определяет финансовое положение хозорганов, перспективы их развития, необходимость реорганизации или переориентации производства. Производятся опросы, анкетирование.Анализ, как метод финансового контроля должен быть системным и пофакторным. Он проводится по периодической или годовой отчётности. Выявляется уровень выполнения плана, соблюдения норм расходования средств, финансовая дисциплина и т.д.Сущность и методы экономического анализа на микроуровнеЗадачи и методы экономического анализа деятельности фирмыСодержание и значение экономического анализа на микроуровне определяют и стоящие перед ним задачи. К числу важнейших из них следует отнести:1. повышение обоснованности бизнес-планов, индикаторов и нормативов деятельности;
2. объективное и всестороннее изучение хода выполнения бизнес-планов соблюдение нормативов;
3. определение экономической эффективности использования трудовых, материальных и финансовых ресурсов;
4. контроль за осуществлением требований коммерческого расчёта;
5. выявление и измерение внутренних резервов на всех стадиях хозяйственной деятельности;
6. проверка оптимальности управленческих решений.

Важной задачей анализа является оценка обоснованности управленческих решений. Принять правильное управленческое решение можно лишь на основе предварительного экономического анализа.Задачи экономического анализа хозяйственной деятельности предприятий, конечно, не исчерпываются этим перечнем. Многогранность и многовариантность хозяйственных ситуаций, особенно в условиях рыночных отношений ставят перед ним большое число задач автономного характера.Для решения задач экономического анализа на микроуровне используются разнообразные методы.Здесь, прежде всего, следует выделить использование определённой системы показателей при изучении хозяйственных явлений и процессов. Эта система обычно формируется на стадии планирования и предполагает разработку и привлечение необходимой экономической информации, что не исключает возможности и целесообразности применения в ходе самого анализа новых показателей.Экономический анализ предусматривает изучение причин, вызвавших изменение тех или иных показателей хозяйственной деятельности предприятия. Задача состоит в том, чтобы установить наиболее существенные причины, ощутимо повлиявшие на тот или иной показатель. Поэтому важным предварительным условием достоверности и действенности анализа является экономически обоснованная классификация причин, влияющих на хозяйственную деятельность и её результаты.Особая составляющая экономического анализа – выявление и измерение взаимосвязи между отдельными показателями хозяйственной деятельности. К примеру, обьем выпуска промышленной продукции зависит от трёх групп факторов, связанных с использованием рабочей силы, средств труда, предметов труда. Каждая группа подразделяется на составные элементы. Так факторы, связанные с использованием рабочей силы подразделяются на количественные и качественные. К количественным относится численность рабочих, к качественным – производительность их труда (выработка на одного рабочего). Средняя выработка на одного рабочего в год зависит, в свою очередь, от среднего числа дней, отработанных одним рабочим в год, средней выработки на один отработанный человеко-час. Каждый из перечисленных показателей также зависит от целого ряда причин. Среднее число дней, отработанных одним рабочим в год, зависит, например, от предоставления дополнительных отпусков, неявок по болезни, командировок, целодневных простоев по вине предприятия, прогулов и т.д. Получается, следовательно, определённая цепь зависимости одного показателя от другого, где каждый фактор имеет свой значение. Исключение того или иного фактора из орбиты внимания экономиста, а иногда нарушение последовательности рассмотрения факторов делают анализ экономически несостоятельным.Даже на этом примере видно, что хозяйственные показатели нельзя рассматривать изолированно; все они связаны между собой, что не исключает возможности и необходимости их логического обособления в ходе анализа и при экономических расчётах. Весьма распространённым методически приёмом является определение степени влияния данного фактора при прочих равных условиях, то есть, когда от остальных факторов аналитик отвлекается.Органы, осуществляющие финансовый контроль. Задачи и функции органов государственного финансового контроля в Российской Федерации. Как было уже сказано выше, что финансовый контроль подразделяется на несколько видов по разным основаниям. В зависимости от времени проведения, сферы финансовой деятельности, формы проведения и т.д. Существует также классификация финансового контроля в зависимости от органов (субъектов), осуществляющих его. В этом случае выделяется финансовый контроль:1. президентский;
2. представительных органов государственной власти и местного самоуправления;
3. исполнительных органов власти;
4. финансово-кредитных органов;
5. ведомственный и внутрихозяйственный;
6. общественный;
7. аудиторский.

 Принцип разделения власти, закреплённый в Конституции РФ и конституциях (уставах) субъектов Федерации предусматривает контроль финансовой деятельности органов представительной власти. Такой контроль осуществляется, прежде всего, при рассмотрении и утверждении проектов федерального и нижестоящих бюджетов, государственных и местных внебюджетных фондов, а также при утверждении отчётов об их исполнении.Финансовый контроль со стороны представительной властиС этой целью созданы соответствующие структуры: комитеты и комиссии Совета Федерации и Государственной Думы, Счётная палата РФ, контрольно-счётные палаты субъектов РФ. Начало такому контролю было положено в 1992 году созданием Контрольно-бюджетного комитета при Верховном Совете РФ как органа, не зависимого в своих действиях ни от Правительства РФ, ни от администрации Президента РФ. В настоящее время основная часть его функций передана Комитету Государственной Думы по бюджету, налогам, банкам и финансам, соответствующие подкомитеты которого проводят экспертно-аналитические работы по всем финансовым вопросам. Так, подкомитет по бюджету даёт заключение по проекту федерального бюджета. Другие подкомитеты занимаются оценкой законодательных предложений соответственно по вопросам налогообложения, банковской и финансовой деятельности.Особое место в системе финансового контроля со стороны органов представительной власти принадлежит Счётной палате РФ, деятельность которой определяется Федеральным законом РФ от 11 января 1995 года. Это независимый от Правительства РФ постоянно действующий орган государственного финансового контроля, наделённый широкими полномочиями и подотчётный Федеральному Собранию РФ. Сфера полномочий Счётной палаты – контроль федеральной собственности и расходования федеральных денежных средств. Контролю подлежат все юридические лица – государственные органы и учреждения, включая государственные внебюджетные фонды и ЦБР, органы местного самоуправления, коммерческие банки, страховые фирмы, а также другие коммерческие фирмы и негосударственные коммерческие организации – в части, связанной с получением, перечислением или использованием ими средств федеральной собственности, а также наличием у них налоговых, таможенных и иных льгот, предоставленных федеральными органами. Перед должностными лицами Счётной палаты РФ поставлены следующие задачи:* Организация контроля исполнения федерального бюджета и внебюджетных фондов;
* Подготовка положений по устранению обнаруженных нарушений и упорядочению бюджетного процесса;
* Оценка эффективности и целесообразности расходования государственных средств, в том числе предоставленных на возвратной основе, и использования федеральной собственности;
* Определение степени обоснованности статей проектов федерального бюджета и внебюджетных фондов;
* Финансовая экспертиза, т.е. оценка финансовых последствий принятия федеральных законов для бюджета; контроль поступления и движения бюджетных средств на счетах банков;
* Регулярное предоставление Совету Федерации и Государственной Думе информации о ходе исполнения федерального бюджета; контроль поступления денежных средств от приватизации государственной собственности, продажи и управления ею.

Счётная палата обязана также контролировать состояние государственного внутреннего и внешнего долга РФ, а также деятельность Центрального банка России по обслуживанию государственного долга, эффективность использования иностранных кредитов и займов, получаемых Правительством РФ, а также предоставление Россией финансовых и материальных ресурсов в форме займов и на безвозмездной основе иностранным государствам и международным организациям.Основные методы контроля, проводимого Счётной палатой, - тематические проверки и ревизии. Для принятия мер по устранению выявленных нарушений, возмещению причинённого государству ущерба и привлечению к ответственности, в том числе к уголовной, должностных лиц, виновных в нарушении законодательства и бесхозяйственности, Счётная палата направляет представление руководителю проверяемого предприятия, учреждения или организации, которое должно быть рассмотрено в указанный в нём срок. При выявлении фактов грубых нарушений законности и финансовой дисциплины, наносящих государству прямой ущерб или при несоблюдении порядка и сроков рассмотрения представлений Счётной палаты она имеет право давать предписания, обязательные для исполнения. В случае если предписания не исполняются, Коллегия Счётной палаты по согласованию с Государственной Думой может принять решение о приостановлении финансовых, платёжных и расчётных операций по счетам юридического лица. Предписание может быть обжаловано в судебном порядке.По закону деятельность Счётной палаты является гласной: результаты должны освещаться в средствах массовой информации.Результативность контроля (2000-2006)Итоги лет деятельности свидетельствуют, что Счетная палата проводит эффективную работу по выявлению потерь финансовых ресурсов государства, возврату незаконно израсходованных средств, подготовке предложений по устранению причин существующих недостатков. Это позволяет заключить, что она стала инструментом, с помощью которого общество реально осуществляет пристрастный аудит своего государства. Всего за 2000-2006 годы Счетная палата провела 3332 контрольных мероприятия (в 2000 году - 390, в 2006 году - 551). В ходе контрольных мероприятий выявлено нарушений законодательства в финансово-бюджетной сфере на сумму 899,4 млрд. рублей (в 2000 году - 63,17 млрд. рублей, в 2006 - 82,3 млрд. рублей). За 2000 - 2006 годы в результате принятых мер устранено финансовых нарушений на сумму 59,6 млрд. рублей, из них в 2006 году - 1,2 млрд. рублей. По результатам контрольных мероприятий в 2000-2006 годах Счетной палатой было направлено органам государственной власти, предприятиям и организациям 3191 представление и предписание. По выявленным фактам нарушения законодательства 531 материал был направлен в Генеральную прокуратуру Российской Федерации, возбуждено 1025 уголовных дел. В 2000-2006 годах было проведено 321 заседаниe Коллегии Счетной палаты (в 2000 году - 44, в 2006 - 51). Рассмотрено 4509 вопросов (в 2000 году - 638, в 2006 - 736), в том числе 2610 - по результатам контрольных мероприятий (в 2000 году - 332, в 2006 - 376). Отчеты о результатах всех контрольных мероприятий после утверждения Коллегией направляются в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания. В обеих палатах Федерального Собрания созданы структуры по взаимодействию со Счетной палатой: комиссия в Совете Федерации, подкомитет в Государственной Думе.Контроль финансов со стороны Президента РФ осуществляется в соответствии с Конституцией РФ путём издания указов по финансовым вопросам, подписания федеральных законов; назначения и освобождения от должности министра финансов РФ, представления Государственной Думе кандидатуры для назначения на должность председателя Центрального банка.Определённые функции финансового контроля выполняет Главное контрольное управление Президента РФ, созданное Указом Президента от 24 мая 1994 года. Как структурное подразделение Администрации Президента оно подчиняется непосредственно Президенту РФ, но взаимодействует со всеми органами исполнительной власти. Среди его функций: контроль за деятельностью органов контроля и надзора при федеральных органах исполнительной власти, подразделений Администрации Президента, органов исполнительной власти субъектов Федерации; рассмотрение жалоб и обращений граждан и юридических лиц.Главное контрольное управление наделено правом требовать от руководителей государственных органов, организаций и предприятий (независимо от формы собственности) предоставления документов, материалов и любой информации, необходимой для проведения проверок; привлекать к проверкам специалистов и представителей правоохранительных органов и вносить на рассмотрение Президента РФ предложения по результатам проверок. Оно вправе направлять предписания об устранении финансовых нарушений, которые должны быть рассмотрены в течение 10 дней. Но оно не имеет права самостоятельно применять какие-либо санкции.Органы исполнительной власти всех уровней осуществляют финансовый контроль непосредственно в пределах своих полномочий, а также направляют и контролируют деятельность подведомственных им управленческих структур, в том числе финансовых.Правительство РФ в соответствии с Конституцией РФ и Законом «О Совете Министров – Правительстве РФ» наделено широкими полномочиями. Оно контролирует процесс разработки и исполнения федерального бюджета, осуществление единой политики в области финансов, денег и кредита. Правительство РФ контролирует и регулирует финансовую деятельность подведомственных ему органов финансового контроля. Правительством РФ утверждены положения «О Министерстве Финансов» (на основании Постановления от 6 марта 1998 года), «О Казначействе» (на основании Постановления от 27 августа 1993 года). При Правительстве РФ действует Контрольно-наблюдательный совет, выполняющий ряд контрольных функций в области финансов.Важнейшее место в системе финансового контроля со стороны Правительства РФ занимает Министерство финансов РФ (Минфин), которое не только разрабатывает финансовую политику страны, но и непосредственно контролирует её осуществление. Все структурные подразделения Минфина в той или иной форме контролируют финансовые отношения. Прежде всего, Минфин осуществляет финансовый контроль в процессе разработки федерального бюджета; контролирует поступление и расходование бюджетных средств и средств федеральных внебюджетных фондов; участвует в проведении валютного контроля; контролирует направление и использование государственных инвестиций, выделяемых на основании решения Правительства РФ.По результатам контроля Минфин вправе требовать устранения выявленных нарушений; ограничивать и приостанавливать финансирование из федерального бюджета предприятий и организации при наличии у них фактов незаконного расходования средств, а также непредставления ими соответствующей отчётности; взыскивать государственные средства, используемые не по назначению, с наложением предусмотренных штрафов.Большую роль в проведении финансового контроля играет осуществляемое Минфином методическое руководство организацией бухгалтерского учёта в стране, а также проведение аттестаций по аудиту и лицензированию аудиторской деятельности (сюда не входит аудит банков).Следует отметить, что контрольные полномочия Минфина РФ распространяются на финансовые средства только федерального уровня. Бюджетное законодательство РФ предусматривает финансовую самостоятельность субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Они сами несут ответственность за формирование и использование своих бюджетов и внебюджетных фондов.Оперативный контроль Оперативный контроль использования государственных средств осуществляет действующий в рамках Минфина Департамент финансового контроля и аудита, а также органы Федерального казначейства.Департамент государственного финансового контроля и аудита Минфина РФ, созданный Постановлением Правительства РФ от 6 марта 1998 года является приемником Контрольно-ревизионного управления Минфина РФ. Департамент и его территориальные подразделения обязаны проводить комплексные ревизии и тематические проверки с целью контроля поступлений и целевого использования средств федерального бюджета и внебюджетных фондов; документальные проверки финансово-хозяйственной деятельности по заданиям правоохранительных органов, а также органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления.Органы Федерального казначейства призваны осуществлять государственную бюджетную политику; управлять процессом исполнения федерального бюджета, осуществляя при этом жёсткий контроль поступления, целевого и экономного использования государственных средств.На него возложены следующие задачи:* Контроль за доходной и расходной частью федерального бюджета в ходе его исполнения;
* Контроль состояния государственных финансов в целом и предоставление высшим органам законодательной и исполнительной власти отчётов о финансовых операциях Правительства РФ и состоянии бюджетной системы;
* Контроль совместно с Банком России состояния государственного внешнего и внутреннего долга РФ;
* Контроль государственных федеральных внебюджетных фондов и финансовых отношений между ними и федеральным бюджетом.

Органы Казначейства имеют право производить проверки различных денежных документов, отчётов и смет в государственных органах, банках, на предприятиях всех форм собственности, использующих средства федерального бюджета и внебюджетных фондов, приостанавливать операции по их счетам в банках. Они имеют право выдавать предписания о взыскании в бесспорном порядке государственных средств, с наложением штрафа в размере действующей учётной ставки Центрального банка России, а также налагать штрафы на коммерческие банки в случае несвоевременного зачисления ими поступающих от хозяйствующих объектов средств на счета федерального бюджета и внебюджетных фондов в размере действующей в данном банке процентной ставки, увеличенной на 10 пунктов. Как правило, органы Казначейства взаимодействуют с налоговыми и правоохранительными органами.По решению Правительства РФ переход на казначейскую систему исполнения федерального бюджета, который должен был закончится в 1999 году призван значительно укрепить контрольные полномочия Федерального казначейства в части федерального бюджета.Следует отметить, что в настоящее время не предусмотрено серьёзной административной или уголовной ответственности за нецелевое использование бюджетных средств, что резко снижает степень эффективности государственного контроля. Практически неизвестны случаи, когда возбуждённые по фактам нецелевого использования государственных ресурсов дела были доведены до суда. Решить эту проблему призван находящийся в стадии проекта закон «О Государственном финансовом контроле», предусматривающий соответствующие санкции и механизм их применения.Финансовый контроль со стороны специализированных органовПомимо рассмотренных выше органов финансового контроля, в России существует ряд специализированных органов финансового контроля, сферой деятельности которых является конкретная область финансов, например налогообложение или страхование.В связи с повышением роли налогов в доходах государства при переходе к рыночной экономике стало необходимо выделение органов налоговой службы в особую систему. Главная задача налоговых органов – обеспечение единой системы контроля за соблюдением налогового законодательства, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты налогов и других обязательных платежей.Система налоговых органов, подчиняющаяся Президенту РФ, включает Федеральную налоговую службу[[1]](#footnote-1)[1], а также государственные налоговые инспекции в субъектах РФ и органах местного самоуправления. Основное оперативное звено – городские и районные налоговые инспекции, поскольку именно они осуществляют непосредственный налоговый контроль и ведут учёт налогоплательщиков. В свою очередь Федеральное налоговое ведомство контролирует деятельность нижестоящих налоговых органов, координирует взаимодействие органов налоговой службы с другими контролирующими и правоохранительными органами.Налоговые органы имеют право, в соответствии с налоговым законодательством проверять любые денежные документы у юридических и физических лиц, включая совместные предприятия, иностранных граждан и лиц без гражданства; получать от них соответствующие справки и сведения (за исключением составляющих коммерческую тайну); контролировать соблюдение хозяйствующими субъектами налогового законодательства и правильность исчисления налогов; обследовать любые используемые для извлечения доходов производственные, складские и торговые помещения; применять меры принудительного воздействия в отношении должностных лиц и граждан, включая изъятие соответствующих документов и приостановление операций по счетам в банках. Налоговые инспекции также имеют право наложения административных штрафов и принудительного взыскания недоимок по налогам в бюджет.Для обеспечения экономической безопасности РФ и укрепления государственной дисциплины в области налоговой дисциплины созданы органы налоговой полиции, её территориальные и местные подразделения.Налоговая полиция призвана решать следующие задачи:* Выявление, предупреждение и пресечение налоговых преступлений и правонарушений;
* Защиту сотрудников налоговой инспекции от противоправных посягательств при исполнении ими служебных обязанностей;
* Выявление, предупреждение и пресечение коррупции в налоговых органах.

Для осуществления финансового контроля в сфере страхования в соответствии с Указом Президента РФ от 18 февраля 1992 года «О государственном страховом надзоре РФ» была организована Федеральная служба страхового надзора (Росстрахнадзор). Основные задачи и функции этой службы были определены Законом РСФСР «О страховании» от 27 ноября 1992 года. В 1996 году Росстрахнадзор преобразован в Департамент страхового надзора Министерства финансов РФ с сохранением основных задач и функций.Департамент страхового надзора и территориальные органы, помимо лицензирования страховой деятельности и регулирования единого страхового рынка, осуществляют контроль обоснованности страховых тарифов и следят за соблюдением страховыми фирмами нормативов платёжеспособности. Устанавливаются правила формирования и размещения страховых резервов, методика расчёта соотношений между активами и обязательствами страховой фирмы, а также порядок учёта страховых операций и формы отчётности по страховой деятельности, включая соблюдение установленных нормативов. В случае неоднократного выявления нарушений законодательства и нормативных документов органы страхового надзора имеют право ограничивать действие лицензий страховых фирм либо обратиться в арбитражный суд с иском об их ликвидации.Особая роль в осуществлении финансового контроля принадлежит Центральному банку России (ЦБР). Как орган государственного управления, наделённый властными полномочиями, он организует и контролирует денежно-кредитные отношения в стране. ЦБР осуществляет надзор за деятельностью коммерческих банков. С этой целью создано специальное подразделение – Департамент банковского надзора, который проверяет соблюдение коммерческими банками банковского законодательства и установленных ЦБР нормативов банковской деятельности. При установлении фактов нарушений или предоставлении банками неполной или недостоверной информации ЦБР, в зависимости от вида нарушения вправе прибегнуть к определенным методам воздействия: штраф в размере от 0,1 до 1 % от минимальной величины уставного капитала, выполнение требований ЦБР по финансовому оздоровлению; реорганизация; замена руководства коммерческого банка; применение более жёстких нормативов; запрет на проведение отдельных операций и на открытие филиалов на срок до одного года; назначение временной администрации в банке на срок до полутора лет и, наконец, как крайняя мера – отзыв лицензии и ликвидация банка.На Государственный таможенный комитет (ГТК) возложен контроль за соблюдением налогового и таможенного законодательства при перемещении товаров через таможенную границу Российской Федерации.Деятельность Федеральной службы по валютному и экспортному контролю, созданной в 1992 году, тесно связана с ЦБР и ГТК. Основной задачей Службы являются поиск и пресечение «лазеек» в валютном законодательстве, позволяющих осуществлять беспрепятственный отток валютных активов за рубеж; создания банка данных потенциальных нарушителей валютного законодательства.Служба по валютному и экспортному контролю имеет право проверять все финансовые документы организаций, осуществляющих внешнеэкономическую деятельность; поднимать вопрос о приостановлении лицензий на право осуществления таких операций в случае выявления несоблюдения валютного и экспортного законодательства, непредставления отчётных документов. Кроме того, Службе приданы военизированные подразделения; они используются в разведывательно-карательных целях. Служба имеет право привлекать другие организации Российской Федерации в качестве агентов валютного контроля.1. Роль финансового контроля в деятельности государства и субъектов РФ Неотъемлемой составной частью финансовой деятельности государства и муниципальных образований является финансовый контроль. Наличие финансового контроля объективно обусловлено тем, что финансам как экономической категории присущи не только распределительная, но и контрольная функции. Поэтому использование государством и муниципальными образованиями для решения своих задач финансов обязательно предполагает проведение с их помощью контроля за ходом выполнения этих задач. Финансовый контроль осуществляется в установленном правовыми нормами порядке всей системой органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе специальными контрольными органами при участии общественных организаций, трудовых коллективов и граждан. Значение финансового контроля выражается в том, что при его проведении проверяются, во-первых, соблюдение установленного правопорядка, в процессе финансовой деятельности органами государственной власти и местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, организациями, гражданами и, во-вторых, экономическая обоснованность и эффективность осуществляемых действий, соответствие их задачам государства и муниципальных образований. Таким образом, он служит важным способом обеспечения законности и целесообразности проводимой финансовой деятельности. Требование соблюдения законности в деятельности по образованию, распределению и использованию денежных фондов государства и субъектов местного самоуправления имеет конституционную основу: органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы (ч. 2 ст. 15 Конституции РФ). 6. Список используемой литературы1. Анализ экономики. Страна, рынок, фирма: Учебник. Под ред. Проф. Рыбалкина В.Е. – М.: Междунар. Отношения, 1999.
2. Андреев А.Г., Соменков А.Д. Правовые основы финансового контроля. // Финансы. – М., 1999. - №12. – с. 62-64.
3. Андрюшин С.А. Дадашев А.З. Научные основы организации системы общегосударственного финансового контроля. // Финансы. – М., 2002. - №4. – с. 59-63.
4. Аудит: Учебник для вузов / Подольский В.И., Поляк Г.Б., Савин А.А., Сотникова Л.В.; Под ред. Проф. Подольского В.И. – М.: Аудит, ЮНИТИ, 1997.
5. Аудит и ревизия: Справ. Пособие / Бавдей А.Л., Белый И.Н., Дробышевский Н.П. и др.; Под общ. ред. Белого И.Н. – Мн.: ООО “Мисанта”, 1994.
6. Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы: Учебник для вузов. – М.: Финансы, ЮНИТИ, 1999.
7. Бурцев В.В. об этике и принципах финансового контроля. // Финансы. – М., 2001. - №6. – с. 59-62.
8. Вахрин П.И., Нешитой А.С. Финансы: Учебник для вузов. – М.: Информационно – внедренческий центр “Маркетинг”, 2000.
9. Глущенко В.В., Глущенко И.И. Финансы. Финансовая политика, маркетинг, менеджмент. Финансовый риск – менеджмент. Ценные бумаги. Страхование. – Железнодорожный, Моск. Обл.: ТОО НЦП “Крылья”, 1998.
10. Деньги, кредит, банки: Справ. пособие / Кравцова Т.И., Войтешенко Б.С., Кравцов Е.И. и др.; Под общ. ред. Кравцовой Г.И. – Мн.: Меркаванне, 1994.
11. Лабынцев Н.П. Аудит: Теория, методология и практика. – М.: Финансы и статистика, 1998.
12. Малышева В.И. Казначейство: цель, задачи, функции. // Финансы. – М., 2001. - №12. – c. 24-26.
13. Нестеренко Т.Г. Казначейская система как инструмент эффективности управления государственными финансами. // Финансы. – М., 2001. - №3. – с. 16-20.
14. Терехов А.А., Терехов М.А. Контроль и аудит: Основные методологические приемы и технология. – М.: Финансы и статистика, 1998.
15. Финансы. Денежное обращение. Кредит: Учебник для вузов / Под. Ред. Дробозиной Л.А. – М.: ЮНИТИ, 1997.
16. Финансы / Родионова В.М., Вавилов Ю.Я., Гончаренко Л.И. и др.; Под ред. Родионовой В.М. – М.: Финансы и статистика, 1995.
17. Финансы: Учебник для вузов / Под ред. Проф. Дробозиной Л.А. – М.: ЮНИТИ, 2000.
18. Шевлоков В.З. Финансовый контроль как функция финансового управления. // Финансы. – М., 2001. - №1. – с. 55-56.
 |
|  |  |

Предмет, метод, виды и принципы
государственного финансового контроля

Финансовый контроль раскрывает новые явления в экономической деятельности различных звеньев экономики, определяет их закономерность с целью совершенствования этой деятельности на научной основе. На всех стадиях общественного воспроизводства, охватывающего производство, распределение, обмен и потребление продукта, финансовый контроль изучает производительные силы и производственные отношения с целью выявления противоречий и их регулирования со стороны общества.
Контролируя производственные отношения и производительные силы в сфере производства, финансовый контроль определяет эффективность использования общественного труда как целесообразной деятельности человека, включающего собственно труд, предметы и средства труда, соответствие его действующему законодательству, нормативным правовым актам. В частности, проверяются финансовые отношения на федеральном, региональном и отраслевом уровнях. На уровне предприятий и организаций проверяется эффективность затрат живого и овеществленного труда, использование основных фондов и оборотных средств. Таким образом, в предмет финансового контроля включаются все составные части процесса воспроизводства, а также законодательная и нормативная база, обеспечивающие функционирование экономики.
На стадии процесса распределения общественного продукта задача финансового контроля заключается в проверке использования его на удовлетворение различных потребностей общества - возмещение потребленных средств производства, распределение и перераспределение вновь созданного продукта в соответствии с рыночными отношениями. Контролируются производственные отношения в части восстановления норм запасов средств труда и предметов труда, расходования средств на оплату затраченного живого труда в соответствии с его количеством и качеством, возобновления и пополнения общественных фондов накопления и потребления, отчисления средств государственному бюджету, социальному страхованию. На стадии распределения общественного продукта предмет финансового контроля распространяется на все звенья народного хозяйства.
На стадии обмена общественного продукта, т. е. обращения товаров в условиях рыночных отношений, предмет финансового контроля включает договорные отношения (выполнение договоров поставок по сбыту, заготовкам и порядок расчетов за товары), удовлетворение покупательного спроса на средства материально-технического обеспечения народного хозяйства и населения на товары народного потребления путем насыщения рынка товарами. При этом в товарном обмене проверяются натуральные и стоимостные показатели в процессе обмена. Следовательно, на стадии обмена контролируются все формы обращения общественного продукта в соответствии с рыночным регулированием экономики.
На завершающей стадии процесса воспроизводства - потреблении - финансовый контроль проверяет операции, связанные в основном с производственным потреблением, т. е. возобновлением и расширением производственных фондов и удовлетворением общественных потребностей. В части личного потребления финансовый контроль выявляет диспропорции в удовлетворении материальных и культурных потребностей членов общества, а также противоречия, вызванные нарушениями нормативных правовых актов в процессе удовлетворения личных потребностей.
Общественные и личные потребности формируются на стадии производства, приобретая форму действительных потребностей. Под воздействием вкусов и наклонностей человека, проявляющихся в процессе обмена, структура действительных потребностей изменяется, а рамки сужаются до удовлетворения их на стадии распределения.
Финансовый контроль выявляет неудовлетворенные потребности и посредством системы управления влияет на их удовлетворение. Будучи удовлетворенными, потребности вновь возобновляются для следующего цикла общественного воспроизводства, но уже в качественно ином виде. При таком контроле удовлетворения потребительского спроса предметом финансового контроля является воздействие рынка на производство, распределение и потребление общественного продукта.
На всех стадиях процесса воспроизводства финансовый контроль является средством выявления противоречий с целью их регулирования экономическими методами (налогообложением, кредитованием и др.).
Исходя из изложенного, можно сформулировать предмет финансового контроля в широком смысле слова, т.е. с учетом охвата всех этапов воспроизводства и уровней управления, и в узком смысле слова, т.е. применительно к государственному бюджету.
В первом случае предметом финансового контроля являются финансы субъектов экономики, отражающие производственные отношения в обществе, складывающиеся в процессе производства, распределения и потребления продуктов.
Во втором случае предметом финансового (государственного) контроля являются средства консолидированного государственного бюджета как на этапе их формирования, так и на этапах распределения и использования.
Определяющим фактором на всех этапах развития любой науки является единство ее предмета и метода. Финансовому контролю как особой области научных знаний присущ определенный метод исследования ее специфического предмета.
В основе метода финансового контроля лежит диалектический метод с такими его законами, как всеобщая связь и взаимообусловленность явлений, динамизм, переход количества в качество, единство и борьба противоположностей, а также такие всеобщие приемы научного мышления, как наблюдение, сравнение, анализ и синтез, дедукция и индукция. Одним из существенных недостатков литературы по контролю и ревизии является, на наш взгляд, то, что в ней не полностью раскрыт механизм использования в финансовом контроле принципов и категорий диалектики. Между тем эти принципы и категории дают органам контроля действенное методологическое оружие для осуществления контрольных действий на всех уровнях хозяйственного управления.
Начнем с действия всеобщего диалектического закона об универсальной связи и взаимодействии явлений и процессов. Применительно к финансовому контролю это предполагает комплексный, системный подход к изучению финансово-хозяйственной деятельности предприятий и объединений, взаимозависимостей между экономической и технической сторонами производства, между финансовыми и производственными показателями.
Однако при ревизиях и других контрольных действиях весьма затруднительно, а подчас и практически нецелесообразно изучать все стороны деятельности предприятий и объединений, все причинные связи и зависимости (факторы). Поэтому важное методологическое значение имеет принцип сосредоточения контроля на определяющих участках производственной и финансовой деятельности. Такой подход позволяет своевременно вскрывать и предупреждать недостатки и узкие места, полнее выявлять глубинные внутрихозяйственные резервы, прежде всего в тех звеньях производства, где ценой минимальных затрат можно получить наибольший и быстрый эффект.
Из диалектического принципа динамизма явствует, что экономические показатели работы производственных объединений и предприятий необходимо подвергать контролю не только в статике, но и в динамике, прослеживая за динамикой количественных показателей процесс перехода старого качества в новое (например, изменения организационно-технического уровня производства). Не менее важно проанализировать в ходе комплексных ревизий и тематических проверок обратный процесс - количественный рост объема производства в результате качественных изменений в технике, технологии и организации производства.
Основополагающее значение для выработки научной методологии финансового контроля имеет диалектический закон единства и борьбы противоположностей. В процессе ревизий и проверок вскрываются противоречия между экономическими интересами отдельных коллективов предприятий и их работников, с одной стороны, и общегосударственными, с другой, выявляются диспропорции и несбалансированность отдельных показателей развития экономики предприятий и объединений, намечаются меры по ликвидации таких диспропорций.
В финансовом контроле широко используются такие приемы процесса познания, как индукция и дедукция. Во внутрихозяйственном (прежде всего в бухгалтерском) контроле преобладают индуктивные приемы исследования - от единичных фактов к обобщенным количественным и качественным характеристикам различных сторон финансово-хозяйственной деятельности предприятия. Здесь последовательность контрольных действий, как правило, такова: от первичных документов через учетные регистры до бухгалтерского баланса и других форм отчетности. В последующем ведомственном и вневедомственном контроле наиболее эффективен способ дедукции, рассчитанный на получение обоснованных выводов путем перехода от обобщенных синтетических показателей к частным и единичным фактам. Здесь последовательность контрольных действий складывается по-иному: от обобщенных показателей бухгалтерской и статистической отчетности через регистры синтетического и аналитического бухгалтерского учета до несплошного или сплошного рассмотрения первичных документов. Использование при ревизиях способа дедукции позволяет комплексно изучить эффективность управления экономикой и соблюдение правовых норм.
С учетом сказанного 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.

Анализ (от гр. аnаlуsis - разложение) - прием исследования, который включает изучение предмета путем мысленного или практического расчленения его на составные объекты (по его признакам, свойствам, отношениям). Каждая из выделенных частей анализируется раздельно в пределах единого целого (комплексная ревизия производственной и финансово-хозяйственной деятельности объединения и др.).
Синтез (от гр. synthesis - соединение, сочетание, составление) - метод изучения объекта в его целостности, единстве и взаимной связи его частей. В финансовом контроле синтез связан с анализом, поскольку он позволяет соединить объекты, расчлененные в процессе анализа, установить их связь и познать предмет как единое целое (контроль выполнения плана производства и др.).
Индукция (от лат. inductio - выведение из частного к общему) - прием исследования, при котором общий вывод о признаках множества элементов объекта делается на основе изучения не всех признаков, а отдельных конкретных элементов данного множества, т. е. умозаключение от частных факторов к общим выводам (например, ревизия дебиторской задолженности проводится сначала по данным аналитического учета, а затем - синтетического и др.).
Дедукция (от лат. deductio - выведение из общего к частному) - исследуется состояние объекта в целом, и на основе логических рассуждений делаются выводы о его составных элементах, т. е. умозаключение от общего к частному (например, ревизия дебиторской задолженности проводится сначала по данным синтетического учета, а затем - аналитического и др.).
Аналогия (гр. analogia) - прием научного умозаключения, посредством которого достигается познание одних объектов на основании их сходства с другими. Метод аналогии, основываясь на сходстве некоторых сторон разных объектов, составляет основу стандартизации и моделирования, применяемого в финансовом контроле.
Моделирование - прием научного познания, основанный на замене изучаемого объекта его аналогом, моделью, содержащей существенные черты оригиналов. В финансовом контроле применяются стандарты (модели) проведения контрольно-ревизионного процесса.
Абстрагирование (от лат. abstrahere - отвлекать) - прием мысленного отвлечения путем абстракции переходить от конкретных объектов к отвлеченным понятиям и законам развития (на основании состояния контроля в отдельных подразделениях предприятия делаются выводы по предприятию в целом и т. п.).
Конкретизация (от лат. соncretus - густой, уплотненный) - исследование определенных объектов во всей их разносторонности, в качественном многообразии реального существования (выявление в процессе контроля непроизводительных расходов по местам их образования - подразделениям, предприятиям и др.).
Системный анализ - изучение объекта исследования как совокупности элементов, образующих систему. Системный анализ в финансовом контроле предусматривает оценку поведения объектов как системы со всеми факторами, влияющими на их функционирование. Этот прием широко используется в финансовом контроле, так как способствует системному подходу к оценке производственной и хозяйственно-финансовой деятельности всех звеньев экономики. В практике исследования системный анализ применяется посредством следующих методик: процедур исследования операций, позволяющих дать количественную оценку объектам исследования; анализа систем для исследования объектов в условиях неопределенности.
Функционально-стоимостный анализ - изучение объектов на стадии инженерной подготовки производства, включающей проектирование и синтез сложных систем в процессе исследования их функционирования (проектирование и оценка экономической эффективности технологических процессов и др.).
Собственные методические приемы финансового контроля представляют собой специфические приемы контроля, выработанные практикой. Формируются эти приемы в зависимости от целевой функции данной контроля. Например, методические приемы финансового контроля базируются на методиках бухгалтерского учета, статистики, экономического анализа и других экономических наук. Вместе с тем методические приёмы финансового контроля применяются в исследованиях других экономических наук (управление, планирование, финансирование, кредитование и т.п.).
Собственные методические приемы финансового контроля можно объединить в следующие группы: органолептические, расчетно-аналитические, документальные обобщения и реализация результатов контроля.
Органолептические (орган + гр. lёptikos - склонный брать, принимать) - выявляемые с помощью органов чувств, к ним относятся инвентаризация, контрольные замеры, выборочные и сплошные наблюдения, технологический и химико-технологический контроль, экспертизы, служебное расследование, эксперимент.
Инвентаризация - проверка объектов контроля в натуре органолептическим (от гр. оrganon - орудие, инструмент) способом. Сущность этого контроля заключается в том, что проверка наличия и состояния объектов проводится путем осмотра, пересчета, взвешивания, обмера. В финансовом контроле применяется как основной методический прием фактического контроля сохранности товарно-материальных ценностей и денежных средств, а также состояния расчетно-кредитных отношений и других активов и пассивов объединения, предприятия. Прием инвентаризации используется всеми видами финансового контроля. Особое значение в обеспечении сохранности государственной собственности инвентаризация имеет при осуществлении внутрихозяйственного контроля, являясь основным приемом текущего контроля.
Контрольные замеры работ - прием фактического контроля, применяемый в процессе проверки в натуре выполненных строительно-монтажных работ, а также другими контролирующими органами при проведении фактического контроля объемов производства работ и разных услуг.
Выборочные наблюдения - прием статистического исследования качественных характеристик хозяйственного процесса. Используется в финансовом контроле в случаях, когда сплошной контроль технически невозможен. Например, при определении дефектов товаров, поступающих в торговлю, время, затрачиваемое покупателем для приобретения товаров, и т. п.
Сплошные наблюдения - прием статистического исследования фактического состояния изучаемых объектов (проведение хронометражных наблюдений при контроле норм выработки, использования рабочего времени работников за отчетный период и т. д.).
Технологический контроль - прием контроля инженерной и технической подготовки производства, а также качества выпускаемой продукции, ее соответствия техническим условиям и ГОСТам, осуществляемый отделом технического контроля (ОТК) и другими службами предприятия в процессе предварительного, текущего и последующего контроля производства. Одним из видов технологического контроля является контрольный запуск сырья и материалов в производство, который применяется для проверки оптимальности технологии производства, обоснованности норм расходования материальных ресурсов и выхода готовой продукции.
Экспертизы различных видов - приемы экспертных оценок, применяемые технологическими, бухгалтерскими, криминалистическими и другими экспертизами при исследовании специальных вопросов, имеющих взаимосвязь с финансовым контролем.
Экспертиза проектов и сметной документации - прием проверки технологического уровня, прогрессивности норм и нормативов, организации и индустриализации строительства, отраженных в проектно-сметной документации на возведение строительством объектов и приобретение оборудования, требующего и не требующего монтажа.
Служебное расследование - совокупность приемов проверки соблюдения должностными лицами, а также рабочими и служащими нормативных правовых актов, регулирующих производственные отношения в различных звеньях экономики. Применяются эти приемы в основном при проверке нарушения действующего законодательства, возникновении материального ущерба и т. д.
Эксперимент - научно поставленный опыт в соответствии с целью финансового контроля для проверки результатов планируемых или выполненных процессов. Производится эксперимент в точно учитываемых условиях, позволяющих следить за ходом планируемого процесса или соблюдением его повторения в заданных условиях.
Расчетно-аналитические приемы включают экономический анализ, статистические расчеты, экономико-математические методы.
Экономический анализ - система приемов, используемых в финансово-хозяйственном контроле для раскрытия причинных связей, обусловливающих результаты явлений и процессов. Применяется экономический анализ при предварительном, текущем и последующем контроле производственной и финансово-хозяйственной деятельности объединений и предприятий.
Статистические расчеты - приемы получения таких величин и количественных характеристик, которые не содержатся непосредственно в экономической информации. Применяются они при возникновении потребности воспроизвести реальные количественные отношения или уточнении, исправлении приблизительных величин, или совершении перехода от одних величин к более точным характеристикам количественных связей и отношений. Посредством статистических расчетов в финансовом контроле определяются коэффициенты использования оборудования и производственных мощностей, ритмичность выпуска продукции, динамика выполнения плана производства и т. д.
Экономико-математические методы применяются в финансовом контроле при определении влияния факторов на результаты хозяйственных процессов с целью их оптимизации на стадии планирования и проектирования, а также после совершения хозяйственных процессов, если другими методическими приемами определить тесноту связи факторов не представляется возможным. В частности, используют оптимизацию маршрутов перевозок грузов и пассажиров автомобильным транспортом, корреляционный анализ себестоимости продукции, издержек производства, выполнения плана производства и др.
Документальные приемы состоят из информационного моделирования, исследования документов, камеральных проверок, нормативно-правового регулирования.
Информационное моделирование - информационная совокупность, представляющая контролируемый объект в виде модели. При формировании информационной модели необходимо обеспечить полноту характеристики объекта контроля, отбор существенных переменных и представление их в форме, наиболее удобной для восприятия и анализа. Целью моделирования в контроле является получение необходимой информации об объекте для последующего изучения его состояния, участия в процессах расширенного воспроизводства, выявления отклонений и возмущений, выработки решения регулирования в пределах плановых параметров. При моделировании используется нормативно-правовая, договорная, учетная, отчетная и другая информация об объектах. В таком представлении информационной моделью можно считать объекты основных фондов, товарно-материальные ценности, денежные средства, отраженные в системе плановой, договорной, нормативно-правовой и учетной информации.
Исследование документов - способ документального контроля достоверности, целесообразности, эффективности хозяйственных операций, соответствия их законодательным и нормативным актам, регулирующим процесс расширенного воспроизводства.
Камеральные проверки - прием документального контроля качества проектно-сметной документации по капитальным вложениям, а также документов на выполненные строительно-монтажные работы, представляемые объединениями и предприятиями учреждениям банка, осуществляющим контроль за финансированием капитальных вложений.
Нормативно-правовое регулирование - система приемов, используемых финансовым контролем для выявления нарушений нормативных и правовых актов в процессе расширенного воспроизводства.
Обобщение и реализация результатов контроля - совокупность приемов синтезирования результатов проведенного контроля и принятия решений по устранению выявленных недостатков в финансово-хозяйственной деятельности обревизованного предприятия и предупреждение их повторения в будущем. К таким приемам относятся: группировка недостатков, документирование результатов промежуточного контроля, аналитическая группировка, следственно-юридическое обоснование, систематизированная группировка недостатков в акте комплексной ревизии, принятие решений по результатам ревизии, контроль выполнения принятых решений.
Группировка недостатков - систематизация и обобщение нарушений нормативных правовых актов в процессе хозяйственной деятельности по экономической однородности, времени совершения и значимости. Процедуры группировки применяют при проверке документальной достоверности результатов контроля. Группировка включает следующие процедуры: хронологическую последовательность, систематизированную группировку, хронологически-систематизированную группировку.
Хронологическая последовательность - способ группировки недостатков и нарушений нормативных правовых актов в финансово-хозяйственной деятельности, выявленных в процессе исследования документов. При этом способе документы проверяются в таком порядке, в каком они сгруппированы при бухгалтерской обработке и сброшюрованы в папки по отчетным периодам. Проверка документов способом хронологической последовательности несколько усложняет работу ревизора, так как при этом надо пользоваться одновременно нормативными правовыми актами, методическими, инструктивными и справочными материалами, что создает трудности для изучения каждой операции в отдельности и во взаимосвязи с другими однородными операциями. Поэтому этим способом пользуются при ревизии небольших учреждений и организаций.
Систематизированный способ группировки позволяет выявлять недостатки при исследовании однородных документов за весь ревизуемый период. При этом способе вначале проверяют документы по кассовым операциям, затем по товарным, расчетным и т. д. Этим способом более глубоко изучают отдельные операции и процессы. Его несовершенство состоит в отсутствии хронологической последовательности группировки недостатков и в усложнении информационных связей между однородными хозяйственными операциями (кассовые и банковские операции, подотчетные суммы, издержки и др.).
Хронологически-систематизированный способ смешанной группировки состоит в том, что ревизор выявляет недостатки в хронологической последовательности и систематизирует их по экономической однородности операций (кассовые, банковские, товарные, расчетные и т. д.). Преимущество этого способа заключается в том, что ревизор проверяет все хозяйственные операции последовательно и взаимосвязано. Например, кассовые операции в хронологической последовательности сверяются с банковскими, подотчетными суммами и т. д. Однако этот способ требует от ревизора глубоких знаний нормативных правовых актов по вопросам хозяйственной деятельности объединений, предприятий.
Документирование результатов промежуточного контроля - способ оформления результатов контрольных действий на промежуточных стадиях ревизии или проверки, например, составление акта выборочной инвентаризации товарно-материальных ценностей и расчетов с поставщиками, покупателями и подрядчиками, дебиторами и кредиторами, денежных средств в кассе и у подотчетных лиц.
Аналитическая группировка - совокупность приемов статистических группировок по однородности признаков контролируемых объектов и выявленных недостатков. Используется этот прием при составлении таблиц, содержащих анализ факторов, отрицательно влияющих на выполнение плана выпуска и реализации продукции, возникновение брака изделий; расчет естественной убыли товарно-материальных ценностей; анализ факторов убыточности отдельных видов продукции и т. п.
Следственно-юридическое обоснование включает способы добычи доказательств в процессе ревизии в части недостатков и нарушений нормативных правовых актов в финансово-хозяйственной деятельности, размера причиненного материального ущерба и ответственных за него конкретных лиц. Реализуются эти приемы путем изъятия в установленном порядке первичных документов, содержащих доказательства нарушения законов, нормативных правовых актов при осуществлении хозяйственных операций, определении ответственных лиц и т. д. Например, в нарядах на выполненные работы завышен их объем, в связи с чем совершена переплата заработной платы, которая и составляет сумму причиненного ущерба. Указанные наряды являются доказательством причиненного ущерба лицами, принимавшими участие в совершении приписки объема работ, на них дается ссылка в акте комплексной ревизии, а в необходимых случаях ревизором производится изъятие этих документов по решению правоохранительных органов.
Инспектор может выполнять и другие следственно-юридические действия. В частности, к ним относятся опрос и получение письменных пояснений от должностных лиц в связи с выявленными недостатками, составление искового заявления в судебные и арбитражные органы и др.
Систематизированное изложение недостатков в акте комплексной ревизии - комплекс приемов обобщения результатов проведенного контроля в соответствии с правилами Единой государственной системы делопроизводства. Используются эти приемы при составлении актов комплексной ревизии, тематических проверок и обследований, докладных и служебных записок по результатам проведенного контроля.
Принятие решений по результатам ревизии - прием воздействия субъекта на объект контроля, обеспечивающий его функционирование в заданных параметрах и режимах. Применяется этот прием при разработке и издании представления, предписания, приказа, распоряжения, служебного письма по результатам ревизии, тематической проверки, обследования и т. п.
Контроль за выполнением принятых решений - прием реализаций принятых решений, заключающийся в установлении фактического состояния объекта контроля и его поведения согласно управленческому воздействию. Например, осуществляется проверка выполнения распорядительных документов по результатам ревизии в части взыскания причиненного ущерба, ликвидации непроизводительных расходов, взысканию штрафов, пени, неустоек.
Виды финансового контроля классифицируются по ряду признаков: по формам осуществления, уровням управления, субъектам контроля, объектам контроля и информационной базе контроля.
По формам осуществления финансового контроля различают следующие контрольные проверки: превентивные, текущие, тематические, ревизии, комплексные ревизии.
Превентивные (от лат. praeventus - предупреждающий, предупредительный) контрольные проверки организуются на стадии предварительного контроля производственной и финансово-хозяйственной деятельности отрасли, объединений и предприятий. Проверяются обоснованность финансовых планов, размер взносов в государственный бюджет налогов и других платежей согласно утвержденным нормативам. Если органы государственного контроля осуществляют превентивные проверки периодически, то внутрихозяйственный контроль выполняет их систематически и непрерывно. Санкционируя выполнение хозяйственной операции, руководитель предприятия или лица, им уполномоченные, подвергают ее превентивной проверке в части хозяйственной целесообразности, нормативной правовой и плановой обоснованности, хозяйственной и материальной ответственности лиц, которым поручается ее выполнение, и т.п.
Особо ответственна роль главного бухгалтера в превентивных проверках хозяйственных операций, отражаемых в системе бухгалтерского учета. Каждая хозяйственная операция, зафиксированная на материальных носителях, подвергается главным бухгалтером или лицом, им уполномоченным, повторной превентивной проверке после санкционирования руководством предприятия ее выполнения. Наряду с проверкой хозяйственной операции по указанным выше параметрам, которые также контролируются бухгалтерией, проверяются: юридически-правовая обоснованность документа, отражающего достоверность совершения хозяйственной операции; количественные и стоимостные ее измерители; применение норм расходования ресурсов; цен на товарно-материальные ценности и объекты основных фондов; заполнение показателей; обеспечение сохранности ценностей; кодирование реквизитов документа, определяющих содержание и характеристику операции для отражения в системе бухгалтерского учета хозяйственной деятельности.
Превентивному контролю хозяйственной деятельности, осуществляемому главным бухгалтером, придается исключительно важное значение. Положением о главном бухгалтере предусмотрено, что документы, служащие основанием для приемки и выдачи денежных средств и товарно-материальных ценностей, а также кредитные и расчетные обязательства подписываются руководителем объединения, предприятия и главным бухгалтером или лицами, ими на то уполномоченными. Без подписи главного бухгалтера указанные документы считаются недействительными и не принимаются к исполнению материально ответственными лицами, а также учреждениями банка. Главному бухгалтеру предоставлено право не принимать к исполнению и оформлению документы по хозяйственным операциям, противоречащие законодательству и установленному порядку приемки, хранения и расходования денежных средств, товарно-материальных и других ценностей.
Превентивные проверки являются наиболее эффективным способом финансового контроля, так как они позволяют предупредить возникновение различных недостач, перерасходов и потерь ресурсов в хозяйственной деятельности объединения, предприятий, отрасли, экономики в целом.
Текущие контрольные проверки - форма текущего контроля конкретных операций хозяйственной деятельности организаций и предприятий. Проводятся текущие проверки всеми контролирующими органами по вопросам, входящим в их компетенцию. Так, учреждения банков при проведении текущего обследования контролируют использование кассовой наличности денег, своевременность и полноту сдачи выручки и т.п. По финансированию капитальных вложений при текущем обследовании контролируется организация строительства, обеспеченность проектной документацией строящихся объектов. Счетной палатой, Минфином России и его органами на местах проводятся текущие проверки использования средств федерального бюджета. Статистические органы на местах организуют текущие проверки применения типовой документации в учете хозяйственной деятельности объединений, предприятий, выявляют излишнюю отчетность, которая не утверждена в установленном порядке, а предоставляется по запросу органов управления. При внутриведомственном контроле путем текущего обследования проверяется выполнение указаний собственника, предприятиями по вопросам их деятельности. При внутрихозяйственном контроле посредством текущих проверок осуществляется оперативный контроль за совершением хозяйственных операций, в частности, проверяются условия хранения товарно-материальных ценностей.
Следовательно, текущие контрольные проверки являются способом оперативного контроля конкретных операций хозяйственной деятельности, не требующим применения сложных методик.
Тематические контрольные проверки - форма текущего финансового контроля однородных хозяйственных операций, выполняемых объединениями, предприятиями, например, использования материальных, трудовых и финансовых ресурсов, обеспечения сохранности государственной собственности. Тематические проверки имеют сходство с текущими проверками, но они проводятся по более широкому кругу показателей конкретной темы с применением методов экономического анализа, вычислительной техники и привлечением специалистов различного профиля. Если в процессе текущего обследования применяются в основном методы фактического контроля, то при тематических проверках используются планово-нормативная и договорная информация, данные бухгалтерского учета, хронометражные наблюдения, проводятся выборочные инвентаризации ценностей.
Ревизия - эта форма контрольного мероприятия, применяемая для углубленного и расширенного охвата объекта контроля. Отличительной чертой ревизии является то, что при проверке объекта используются различные источники информации, методические приемы и контрольно-ревизионные процедуры, а выводы обосновываются на документально достоверных обстоятельствах.
Выявленные нарушения законодательства, нормативных правовых актов, регулирующих хозяйственную деятельность, имеют адресность в части материальной и юридической ответственности. Кроме того, для ревизий характерна конкретность в определении размера ущерба, потерь, недостач ценностей и обоснованность системой доказательств (первичные документы, ведомости инвентаризации и т.д.).
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.
По уровням управления контрольные мероприятия можно разделить на общегосударственные, когда осуществляется проверка ряда министерств и ведомств; отраслевые - проверка той или иной отрасли и выборочно отдельных ее предприятий и организаций; региональные - когда проверяется регион и его отдельные предприятия; объектные - когда проверяется отдельное предприятие, банк, АО и т.п.
По субъектам контроля он (контроль) делится на две категории: внутренний контроль, когда проверка осуществляется ведомственным органом контроля, например, проверка предприятия АПК контрольным органом Минсельхозпрода России; внешний контроль осуществляется внешним контрольным органом, например, Счетной палатой Российской Федерации, счетной палатой региона, Главным контрольным управлением Президента Российской Федерации, налоговой службой и т.д.
Классификация по объектам контроля отражает собственно специфику этих объектов: контроль органов государственного управления; контроль банков; контроль предприятий сферы материального производства; контроль организаций сферы нематериального производства; контроль международной деятельности; контроль вооруженных сил и т.д.
По информационному обеспечению различают документальный и фактический контроль.
Документальный контроль заключается в установлении сущности и достоверности хозяйственной операции по данным первичной документации, учетных регистров и отчетности, в которых она нашла отражение, т.е. в бухгалтерском, оперативном и статистическом учете. Так, выполнение планов производства и реализации продукции, ее себестоимости и рентабельности на контролируемом предприятии определяется по данным, содержащимся в первичной документации, учете и отчетности.
Фактический контроль состоит в определении действительного, реального состояния объекта проверки путем перерасчета, взвешивания, обмера, лабораторного анализа и других методов проверки. К объектам фактического контроля относятся: наличные деньги в кассе, основные средства, материальные ценности, готовая продукция, незавершенное производство.
Фактический и документальный контроль выполняется во взаимной связи, так как только их совместное применение позволяет установить действительное состояние объектов проверки и их сохранности, разработать мероприятия по устранению имеющихся недостатков.
Поскольку финансовый контроль является одной из функций управления, то ему присущи общие принципы управления, на которых базируется процесс государственного управления и управления конкретным предприятием и организацией, но конечно с преломлением содержания этих принципов применительно к функции контроля.
В этой связи можно выделить следующие принципы.
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.
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.
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).
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.
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.
Принцип независимости устанавливает недопустимость какого-либо силового, материального или морального воздействия на субъект контроля.
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.
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.
Таким образом, мы последовательно рассмотрели основные теоретические вопросы государственного финансового контроля. При этом была соблюдена следующая логическая последовательность: во-первых, были определены генезисные источники контроля вообще и финансового в частности; затем мы рассмотрели содержание и сущность государственного контроля и установили в нем место финансового контроля; следующий логический шаг потребовал анализа сущности и содержания финансового контроля; далее были даны цель, задачи и функции государственного финансового контроля; в заключение в этой статье определены предмет, метод, виды и принципы финансового контроля. Такая логика позволила рассмотреть основные теоретические вопросы рассматриваемой проблемы

1. [↑](#footnote-ref-1)