ТГТУ

Кафедра: «Финансы и кредит»

Контрольная работа №1

по финансам

Студентки:3 курса, группы Б-31з

Гавриковой Марии Владимировны

Студенческий билет №0129

1. Финансовый контроль: сущность, формы, виды, методы. Органы финансового контроля

Контроль – непременная составляющая управленческого процесса. Он обеспечивает обратную связь в этом процессе, дает информацию о его состоянии, позволяет устранить и предупреждать нарушения. Финансовый контроль – это проверка специально уполномоченными органами соблюдения участниками финансовых, денежных, кредитных, валютных операций требований законодательства, норм и правил, установленных государством и собственниками.

Финансовый контроль возникает потому, что движение финансовых потоков имеет определенные общественные последствия и таким образом, предлагает ответственность собственников доходов – государства, корпораций, частных граждан – перед обществом и друг перед другом. Он помогает формировать полную и объективную картину о финансовых потоках и финансово-хозяйственной деятельности экономических субъектов.

Порядок осуществления финансового контроля, его правовые основы, органы контроля, их конкретные задачи, функции и полномочия устанавливаются законодательными и другими нормативными правовыми актами. Нормативную базу, органы контроля с их полномочиями, формы и методы контроля, взятые вместе, принято рассматривать как систему финансового контроля.

В системе финансового контроля на практике и в теории различают внешний и внутренний контроль.

Внешним называют контроль, который осуществляют специальные, вышестоящие по отношению к проверяемому объекту или независимые от него органы финансового контроля. Под внутренним контролем понимают контроль в пределах одной организации или отрасли, ведомства силами их собственных структурных подразделений и штатных сотрудников.

Оба вида финансового контроля важны и необходимы. Но главным средством обеспечения финансового порядка в стране следует считать внешний государственный финансовый контроль, независимый от экономических субъектов и органов власти, приверженный только закону и несущий ответственность перед всем обществом.

При формировании и в деятельности системы финансового контроля соблюдается некоторые общие принципы, без следования которым результативность финансового контроля невозможна. Эти принципы выработаны многолетней мировой практикой.

Эффективные системы финансового, в том числе государственного финансового, контроля существуют сейчас практически во всех экономически развитых странах. С 1953г. действует Международная организация высших контрольных органов (ИНТОСАИ), объединяющая более 120 стран-членов. В ее состав входит и Счетная палата РФ. Существует принципиально важный методологический документ, получивший по месту его принятия конгрессом ИНТОСАИ название Лимской декларации руководящих принципов контроля.

Декларация закрепила признанное в большинстве стран мирового сообщества мнение, что финансовый контроль – не самоцель, а неотъемлемая часть системы регулирования, осуществляемого государством в финансовой сфере рыночной экономики. Задача контроля – «вскрытие отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов на возможно более ранней стадии с тем, чтобы иметь возможность принять корректирующие меры, в отдельных случаях привлечь виновных к ответственности, получить компенсацию за причиненный ущерб, осуществить мероприятия по предотвращению или сокращению таких нарушений в будущем».

К общим принципам финансового контроля, способствующим решению его задач, относятся:

- законность;

- объективность;

- независимость;

- разграничение функций и полномочий между различными органами финансового контроля;

- подотчетность органов финансового контроля создающим их органам власти или собственникам;

- гласность.

Эти принципы являются выражением объективности происхождения и действия финансового контроля, а в более широком смысле контроля как обязательной функции управления.

Законность – фундаментальная основа существования общества и функционирования государства. Как принцип финансового контроля определяется Конституцией страны, законодательными и другими документами, посредством которых осуществляется правовое регулирование финансовых, денежных, валютных, кредитных отношений, банковской деятельности. В свою очередь, полномочия контрольных органов также устанавливаются законом и конкретизируются нормативно-правовыми актами, принимаемыми в развитие законов. Органы контроля не могут самостоятельно превышать или ограничивать свои полномочия.

Законность финансового контроля с точки зрения общества проявляется и в том, что документы, создаваемые органами контроля по результатам проверок, имеют юридическое значение для всех участников финансовых отношений, для организаций, властных структур, судебных органов. По ним судят о результатах использования тех или иных средств, правомерности действий юридических лиц, оценивают состоятельность собственников, возможность взаимодействия с ними.

Принцип объективности предполагает, что финансовый контроль строится строго на фактической и документальной основе, имеет дело с отчетными данными о финансовой деятельности объекта контроля, составленными и утвержденными в установленном порядке, оценивает их всесторонне и беспристрастно. Проверяющим запрещается вмешиваться в оперативную деятельность проверяемого объекта. Их задача – оценить эту деятельность с точки зрения закона и финансовых правил.

Принцип объективности определяет высокие требования к подготовке и компетенции работников контрольных органов. Их квалификация и опыт должны быть таковы, чтобы не давать повода усомниться в способности контролеров выполнять свою работу на требуемом уровне. В целях объективности обязательным является привлечение к участию в контроле экспертов соответствующей компетентности в случаях, когда проверяющие не располагают необходимыми узкими специальными знаниями.

Важным условием объективности контроля является заведомая жесткость его правил и инструкций, направленная на то, чтобы максимально снизить риск возможной дорогостоящей ошибки. Этому же требованию отвечает принцип двух подписей под документом о результатах проверки -0 проверяющей и проверяемой стороны.

Независимость финансового контроля гарантируется Конституцией и соответствующими законами. Она состоит прежде всего в том, что органы контроля, их руководители и работники должны быть максимально ограждены от возможного влияния на результаты их деятельности со стороны проверяемых. Органам финансового контроля в пределах их компетенции должны быть подконтрольны все органы власти, начиная с парламента и правительства. С другой стороны, сами органы контроля, в первую очередь их высшие инстанции, подчиняются только закону и отвечают только перед законом.

Организационно независимость обеспечивается тем, что контрольный орган формируется и комплектуется на длительный срок таким образом, чтобы органы власти и контролируемые объекты не могли влиять на его состав и направление работы. Во многих странах полномочия руководителей и членов учреждений контроля продолжительнее полномочий членов парламента и руководителей правительства, их нельзя освободить от должности по чьему-либо желанию. Основные объекты контроля и периодичность проверок устанавливаются и могут изменяться только законом. В свою очередь, контрольный орган самостоятелен в определении объема и способов проверки, а также в выборе объектов, не зафиксированных в законе.

В обеспечении самостоятельности и независимости органов контроля важна финансовая составляющая. Они получают из государственного бюджета целевым назначением средства, необходимые и достаточные для выполнения возложенных задач, и используют выделенные суммы без ограничений.

Принцип разграничения функций и полномочий связан с тем, что в развитых странах задачи финансового контроля решают обычно несколько органов. Поэтому важно, чтобы они не дублировали друг друга и не загружали проверками одни и те же объекты, обеспечивали возможно большую полноту контроля. Для этого органы финансового контроля координируют свои действия в установленном законом порядке или по согласованию между собой. Предусматриваются также возможности использования в интересах общества и государства одними органами результатов проверок других органов.

Говоря о принципе подотчетности, надо иметь в виду, что государственная власть, как правило, делится на законодательную и исполнительную. Соответственно в каждой ветви власти могут быть созданы свои органы финансового контроля, чем и определяется их подотчетность. Существуют ведомственные органы финансового контроля, которыми, естественно, руководят сами ведомства. Те органы финансового контроля, которые обслуживают интересы собственников, отчитываются перед собственниками.

В большинстве развитых стран есть орган финансового контроля, который имеет статус высшего или фактически является таковым. Это не значит, что он руководит всеми остальными органами контроля, а предполагается, что он решает основную задачу финансового контроля, определяемую конституцией страны. Таким органом является обычно общегосударственная Счетная палата, в деятельности которой принципы контроля реализуются с наибольшей полнотой.

Может возникнуть впечатление, что принцип подотчетности противоречит принципам законности, объективности и независимости. Это не так. Каждый следующий принцип действует только в рамках, ограниченных предыдущим. Но тут, действительно, имеются и сложности. Для их разрешения требуются продуманное и детальное законодательство, опыт и гибкость государственного управления.

Принцип гласности предполагает, что результаты финансового контроля должны быть общедоступными. Доступность, если речь идет о государственных средствах, обеспечивается обычно двумя способами: представлением докладов контрольных органов соответствующим структурным для обсуждения и принятия мер по устранению нарушений и публикацией результатов ревизий и проверок в открытой печати. В отношении частных средств, охраняемых коммерческой тайной, применяется публичное подтверждение законности их образования и использования, если такое подтверждение получено проверкой, публикуемое в средствах массовой информации.

Понятно, что здесь также возможны трудности, поскольку некоторые результаты финансовых проверок в интересах принятия реальных мер по возмещению ущерба не могут быть преданы гласности незамедлительно. Важно другое. Государство обязано исключить использование для сокрытия от общественности злоупотреблений, выявленных контролерами, под разными благовидными предлогами типа ссылок на коммерческую и банковскую тайну.

В современной Росси, как и в других странах, финансовый контроль осуществляется в виде государственного финансового контроля и аудиторской деятельности.

В соответствии с особенностями федерального устройства страны государственный финансовый контроль организуется в масштабе и на уровне всей Федерации и в каждом субъекте Федерации. Для этого создаются органы государственного финансового контроля или отдельные органы власти наделяются функциями финансового контроля. Финансовый контроль организует и органы местного самоуправления. Контрольные органы в сфере финансов представляют собой часть механизма реализации финансовой политики государства. Одновременно они являются обязательной составляющей общей структуры контрольных органов государства.

Любой собственник имеет право в своих интересах и обязан в силу финансовых, налоговых, кредитных отношений с государством контролировать финансовую деятельность в пределах своей компетенции. Для этого он, как правило, пользуется услугами аудиторских организаций и индивидуальных аудиторов, а также создает собственные органы финансового контроля, например ревизионные комиссии в акционерных обществах.

Государственный финансовый контроль помогает обеспечить проведение в стране единой финансовой, кредитной и денежной политики, защиту финансовых интересов государства и его граждан. Он представляет собой контроль за:

- образованием и использованием всех государственных средств, независимо от того, в какой форме они существуют – бюджетной или иной;

- Деятельностью органов власти, на которые возложено практическое проведение финансовой, бюджетной, кредитной, денежной, налоговой и валютной политики;

- законностью привлечения и использования средств юридических и физических лиц кредитными и иными организациями, которым государством предоставлено такое право.

В этих целях проверяются своевременность и полнота образования государственных средств, их сохранность, эффективность и целевое использование, финансовые результаты использования государственного имущества, правильность и эффективность использования кредитных ресурсов, предоставленных государством или под гарантии государства.

Контроль осуществляется также за организацией денежного обращения и рынка ценных бумаг, прохождением государственных средств в этой сфере, законностью предоставления от имени государства финансовых льгот и преимуществ и их использованием, обоснованностью и правомерностью действий кредитных организаций по привлечению и использованию средств юридических и физических лиц. Сюда же относятся проверка исполнения международных финансовых обязательств и состояния государственного внутреннего и внешнего долга, проведение финансовых экспертиз проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, влияющих на формирование и использование государственных средств или предусматривающих расходы, покрываемые за счет таких средств.

По результатам государственного финансового контроля принимаются меры к обеспечению возврата незаконно использованных средств и поступлению доходов от их использования в соответствующие бюджеты.

Объектами государственного финансового контроля выступают юридические и физические лица, которые получают, перечисляют, используют государственные средства или управляют ими, имеют предоставленные законодательством или органами государственной власти налоговые, таможенные и иные льготы и преимущества. В число таких объектов входят органы государственной власти, другие государственные органы, внебюджетные фонды, предприятия, учреждения и организации, а также предприятия, учреждения и организации с государственным участием.

При наличии указанных условий контролируются органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления, предприятия, учреждения и организации, страховые компании и банки и иные кредитные организации, их союзы, ассоциации и объединения вне зависимости от видов и форм собственности, органы военного управления и воинские формирования, граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства.

На деятельность общественных объединений, негосударственных фондов и иных негосударственных некоммерческих организаций действие государственного финансового контроля распространяется в части, связанной с получением, перечислением либо использованием государственных средств или управлением ими, а также в части предоставленных им законодательством или органами государственной власти налоговых, таможенных и иных льгот и преимуществ.

Государственный финансовый контроль реализуется в форме предварительного, текущего и последующего контроля.

Предварительный контроль – это проверки на стадии составления и рассмотрения проектов формирования и использования государственных средств учреждениями и организациями, содержащимися за счет государственных средств или претендующими на получение финансовой помощи, бюджетных кредитов, финансирования инвестиций, целевых и иных программ, а также получение государственных гарантий. Этот вид контроля важен прежде всего своей профилактической направленностью.

Такую же направленность имеет и текущий контроль. Он осуществляется непосредственно в процессе формирования и использования государственных средств с целью предупреждения и оперативного устранения имеющихся нарушений.

Последующий контроль представляет собой контроль по итогам формирования и использования государственных средств с установленной периодичностью или в разовом порядке с целью проверки правильности и эффективности расходования выделенных средств, утверждения отчетов об их использовании, оценки деятельности объектов контроля и состояния защиты финансовых интересов граждан. В нашей стране последующий контроль – наиболее распространенная форма деятельности органов финансового контроля. Путем ревизий и проверок фактически и документально с высокой степенью достоверности выясняют законность, целевой характер и эффективность использования выделенных и израсходованных средств.

Периодичность ревизий и проверок, обеспечивающая полный охват ими государственных средств, не соблюдается.

Такое положение вызвано тем, что правовая база государственного финансового контроля еще не соответствует экономической реальности формирующихся рыночных отношений и федеративному устройству страны. Не принят федеральный закон о государственном финансовом контроле, не установлена уголовная и административная ответственность за нецелевое использование государственных и муниципальных средств. Затянулось формирование некоторых органов финансового контроля, полномочия отдельных действующих органов недостаточны.

Несовершенство финансового контроля мешает эффективному использованию государственных средств, затрудняет предотвращение их расходования не по назначению и прямых потерь. Об этом свидетельствуют результаты проводимых контрольными органами ревизий и проверок. За первые пять лет своей деятельности (1995 — 2000 гг.) Счетная палата Российской Федерации установила, что из государственных финансовых ресурсов в результате различных финансовых нарушений была незаконно изъята сумма, превышающая федеральный бюджет России 1999 г.

Аудиторская деятельностькак вид финансового контроля представляет собой предпринимательскую деятельность по независимой проверке бухгалтерского учета и финансовой (бухгалтерской) отчетности организации и индивидуальных предпринимателей. Эта разновидность финансового контроля рождена потребностями рыночной экономики и осуществляется в интересах участников рыночных отношении. По существу аудиторские услуги — это услуги посредников, которые устанавливают достоверность финансовой информации.

В строгом смысле слова понятия «аудиторская деятельность**»** и «аудит» не равнозначны, хотя чаще всего употребляютсябез учета имеющейся разницы. Аудиторскаядеятельность включаеткак собственноаудит, т.е. непосредственно проверку отчетности, так и сопутствующие аудиту услуги: постановку, восстановление и ведение бухгалтерскогоучета, составление отчетности, налоговое планирование, анализ финансовых результатов и т.п.

В нашей стране аудит осуществляется в соответствии с Федеральным законом «Об аудиторской деятельности», другими федеральными законами и нормативно-правовымиактами по проведениюаудиторской деятельности.

В документах, образующих правовые основы аудита, в практической деятельности отечественных аудиторов широко используется богатый опыт других стран, где аудит давно сформировалсяв качестве развитого института правовойэкономики и гражданскогообщества. Этотопыт отражен, в частности, в Международных стандартах аудита (МСА). Их разрабатывает Комитет по международной аудиторскойпрактике Международной федерации бухгалтеров. МСА содержат базовыепринципы и основные процедуры аудита, рекомендации, пояснительные материалы.

Становление аудита в нашей стране началосьеще в годы советской власти.Это диктовалось либерализацией экономики, появлением экономических субъектов, функционирующих вне государственнойсобственности (кооперативы, индивидуальное предпринимательство**),** созданиемсовместных предприятий с участием иностранного капитала. Первая крупная организация по оказанию аудиторских и консультационныхуслуг — акционерное общество «Инаудит» — появилась в 1987 г. Примерно тогда же открылись представительства крупнейших международных организаций аудиторов «Делойт энд Туш»**, «**Прайс Уотерхаус» и др., что также способствовало освоению обширного иностранногоопыта. Стали возникать отечественные аудиторские фирмы, к 1993 г. их насчитывалось не менее трех тысяч.

Сейчас в России аудиторской деятельностью имеют право **з**аниматься физические липа — аудиторы и юридические лица - аудиторские организации (фирмы) независимо от вида собственности, в том числе иностранные и созданные совместно с иностранными юридическими и физическими лицами.

Ограничениями является то, что аудиторская фирмане может быть акционерным обществом открытого типа, фирмы и индивидуальные аудиторы не могут заниматься какой-либо предпринимательской деятельностью, кроме аудиторской и оказания сопутствующих аудитууслуг. Перечень таких услуг установлен законом.

Заниматься аудиторской деятельностью может гражданин, получивший в установленном порядке квалификационный аттестат аудитора. После этого он может работать либо в составе аудиторской фирмы, заключив с ней трудовое соглашение, либо самостоятельно в качестве индивидуального предпринимателя.

Фирма и индивидуальный предприниматель, чтобы начать работу, должны получить лицензию на осуществление аудиторской деятельности. Их включают в государственный реестр аудиторов и аудиторских организаций. По закону аудиторская фирма — это коммерческая организация, в штате которой должно состоять не менее пяти аудиторов. Половину кадрового состава должны составлять граждане Российской Федерации, постоянно проживающие в стране. Если руководителем организации является иностранец, таких работников следует иметь не менее 75%.

Цель аудита- выражение мнения о достоверности финансовой (бухгалтерской) отчетности организаций и индивидуальных предпринимателей и соответствии порядка ведения бухгалтерского учета законодательству Российской Федерации. Аудит не подменяет государственного контроля достоверности финансовой (бухгалтерской) отчетности, осуществляемого в соответствии с российским законодательством уполномоченными органами государственной власти.

Аудиторская проверка может быть обязательной и инициативной. В любых случаях она оформляется договором оказания аудиторских услуг. Проводить обязательный аудит могут только аудиторские организации (фирмы). Индивидуальным аудиторам такое право не предоставлено.

Обязательной ежегодной аудиторской проверкев России подлежат: акционерные общества открытого типа, банки и другие кредитные организации, страховые организации и общества взаимного страхования, товарные и фондовые биржи, инвестиционные фонды, государственные внебюджетные фонды, фонды, источником образования средств которых являются добровольные отчисления физических и юридических лиц.

Если организация или индивидуальный предприниматель имеет за год объем выручки, в 500 тысяч раз превышающий установленный законодательством МРОТ, или сумма активов его баланса превышает на конец года этот размер в 200 тысяч раз, они также подлежат обязательной аудиторской проверке. Это правило относится и к государственным и муниципальным унитарным предприятиям, основанным на праве хозяйственного ведения. Законом субъекта Российской Федерации для муниципальных унитарных предприятий указанные финансовые показатели могут быть понижены.

Федеральным законодательством могут быть предусмотрены и другие случаи обязательного аудита. При проведении такого аудита аудиторская организация обязана страховать риск ответственности за нарушение договора.

Аудиторская деятельность строится на основе правил (стандартов), которые содержат единые требования (частично — рекомендации) к ее осуществлению, оформлению документации, порядку подготовки аудиторов и оценки их квалификации. Правила (стандарты) делятся на федеральные и внутренние отдельно для профессиональных аудиторских объединений и аудиторских организаций. Федеральные правила (стандарты) утверждает Правительство Российской Федерации.

Внутренние правила (стандарты) в профессиональных аудиторских объединениях, аудиторских организациях и у индивидуальных аудиторов не могут противоречить федеральным правилам. Их требования также не должны быть ниже требований федеральных правил (стандартов), а требования в организациях и у индивидуалов — ниже, чем в профессиональных объединениях.

Закон «Об аудиторской деятельности» предусматривает обязательность контроля за качеством работы аудиторских организаций и индивидуальных аудиторов. За допущенные нарушения аудиторы и аудиторские организации могут быть привлечены к ответственности вплоть до аннулирования у них квалификационных аттестатов и лицензий на право осуществления аудиторской деятельности.

Все участники отношений, возникающих при осуществлении аудиторской деятельности, несут уголовную, административную и гражданско-правовую ответственность в соответствии с действующим законодательством.

Ввиду важности аудиторской деятельности для состояния экономики страны осуществляется ее государственное регулирование*.* На начальном этапе аудиторской деятельности в стране (1993—2000 гг.) этим занималась Комиссия по аудиторской деятельности при Президенте Российской Федерации. В настоящее время регулирование возложено на уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, каковым является Минфин России.

Орган издает в пределах своей компетенции нормативные правовые акты по аудиту, организует разработку и представление на утверждение правительства правил (стандартов) аудиторской деятельности, аттестацию, обучение и повышение квалификации аудиторов, внешний контроль качества их работы, выдает лицензии и ведет государственные реестры аудиторов, аудиторских организаций и их объединений, осуществляет аккредитацию профессиональных аудиторских объединений и другие возложенные на него функции.

В целях учета мнения профессиональныхучастников рынка аудиторских услуг при уполномоченном федеральноморгане создается Совет по аудиторской деятельности. Он включает представителей всех сторон аудиторской деятельности, соответствующих государственных органов идействует как консультативно-совещательный орган. Не менее 51% общего состава Совета должны составлять представители аккредитованных при уполномоченном органе **п**рофессиональных аудиторских объединений.

Основныезадачи Совета — участие вподготовке и предварительномрассмотрении основных документов по аудиторской деятельности, проектов решений уполномоченного органа иразработке федеральных правил (стандартов) аудиторской деятельности.

За годы становления рыночнойэкономики в России аудиторская деятельность получила значительное развитие. Ныне аудит представляет собой сформировавшийсясектор экономики, демонстрирующий устойчивость и динамику. После финансового кризиса августа 1998 г он быстрее других подразделений рынка восстановил докризисный уровень.

Аудит обладает широкими перспективами дальнейшего роста, которые определяются возможностями развития экономики. Объем совокупнойвыручки 100 крупнейших российских аудиторско-консалтинговыхгрупп за первую половину 2001 г. составил почти2 млрд руб., что на 64,**7%** больше, чем в первом полугодии 2000 г. (тогда рост составил 27,5%).

К основнымметодам финансового контроляотносятся ревизия и проверка.

Правом назначения ревизии и проверок пользуются Президент Российской Федерации, обе палаты Федерального Собрания Российский Федерации, ПравительствоРоссийской Федерации, Главное контрольное управлениеПрезидента Российской Федерации,федеральные органы исполнительнойвласти, органы власти субъектов Российской Федерации. Ревизиимогутназначать правоохранительныеорганы: суды, прокуратура, милиция. Федеральная служба безопасности,должностные лица этих органовв пределах своей компетенции, руководители органовгосударственного финансового контроля.

Таким же правомпользуются собственники и органыуправления акционерными обществами, другими коммерческими инекоммерческими организациями всоответствии с утвержденнымиуставами и положениями.

Вслучае необходимости проведения финансовой ревизии или проверки названные руководители, учреждения,органы власти и управления, собственникидают поручения соответствующим органам финансового контроля.

Ревизияпредставляет собой системуобязательных контрольныхдействий по документальной и фактическойпроверке законности, целесообразностии эффективности всехсовершенных впроверяемом периоде хозяйственныхи финансовых операций, а также законности и правильности действий должностных лиц при их осуществлении.

Проверка - единичное контрольное действие или исследованиесостояния дел на определенном участке деятельности объектаконтроля.

В учебной и иной литературе можно встретить расширительноетолкование понятияметода финансового контроля.Сюда относят, кроме ревизии и проверки, обследование, анализ, другие действия,которые совершает ревизор или инспектороргана финансовогоконтроля,чтобы получить необходимуюинформацию и оценитьее. Иногда сам контрольделят на документальный (формальный)и фактический.Под первым понимаютизучение учетных, бухгалтерскихраспорядительных и других документов,под вторым **-** ознакомление с состояниемпроверяемыхобъектов, наличиемтоваров, денег в кассе и т.п.

Правомерность и логичностьтаких подходов сомнительны.В самом деле, разве можно, например, провести проверкуили ревизию, не анализируя необходимые документы иданные, не сравнивая отчетныепоказатели с фактическим положением (наличием продукции, денег в кассе, товаров на складе)?

Вместе с тем вполне обоснованно, когда в практике, в частности,в деятельности Счетной палатыРоссийской Федерации, контрольносчетных органов субъектов РоссийскойФедерации пользуются термином контрольныемероприятия,объединяя в нем ревизии, проверки экспертизу идругие виды деятельности, которыми заняты эти органы.

Понятие «ревизия» имеет историческоепроисхождение. Оно перешло в практику финансового контроля советских времен понаследству из дореволюционной России. Государственный деятель, известныйроссийский реформатор началапрошлого века С.Ю. Виттеписал, например, что для правильного хода государственного хозяйства необходимо осуществление самостоятельного, независимого контроля над поступлением ирасходованием казенных сумм путем проведения периодических и внезапных ревизий сохранности этих сумм.

В условиях современной России ревизия продолжает оставатьсянаиболее эффективным и достоверным методомфинансового контроляособенно для целей последующего контроля.При наличиина проверяемом объектевсех необходимых документов и качественной работе проверяющихревизия можем датьисчерпывающий ответ обиспользовании средствв проверяемом периоде. Именно поэтому, когда расследуются экономические преступления, назначаетсяревизии финансово-хозяйственной деятельности интересующихследствие объектов в целом или по основным вопросам этой деятельности.

Полная комплексная ревизия включает следующиепроверки:

1. операцийс денежными средствами;
2. расчетных и кредитных операций;
3. расчетов с бюджетоми внебюджетными фондами;
4. правильностипланирования и расходования средств на содержание бюджетных учреждений, формирования и использования ими  
   внебюджетных средств;
5. сохранности основных средств и нематериальных активови операций с ними;
6. сохранности производственных запасов, товарно-материальных  
   ценностей и операцийс ними;
7. инвестиционных операции:
8. расчетов по оплате труда и начисления налогов;
9. формирования себестоимости продукции (работ, услуг**)**;
10. формирования финансовых результатов;

•организациии состояния бухгалтерскогоучета и внутреннего  
(ведомственного) контроля.

Естественно, что в практической деятельности различных органов государственного финансового контроляпроведение контрольных мероприятий имеет отличия, определяемые задачами и функциями органов, ихфактическими возможностями. Этонаходит отражение и закрепляется в таких регулирующих деятельность контрольных органов документах, как Регламент Счетнойпалаты Российской Федерации, Инструкция о порядке проведения ревизии и проверки контрольно-ревизионными органами Минфина России, положения МНСРоссии, издаваемые в целях реализациитребований Налоговогокодекса, и др.

Тем не менее можно выделить и изложить некоторые основные моменты, в большей или меньшейстепени являющиеся типичными длявсех органов. О них и пойдет речь ниже.

Ревизиии проверки проводятся в соответствии с планами работыорганов финансового контроля или внезапно в случае возникновения такой необходимости, в частности по поручению прокуратуры. В плане или поручении указываются объект,на котором следует провести проверку,и тема проверки. Объекты для плановых проверок на данный конкретный период выбираютв соответствии с установленными законом,иными нормативными документами порядком и периодичностьюили на основе предварительной информациио допускаемых нарушениях финансовой дисциплины**,** которой располагает контрольный орган.

Для проведения ревизииили проверкиустанавливается определенный срок. Они могут проводиться силами одного ревизора или группы(бригады) ревизоров, если нужно, с привлечением экспертов, специалистов поотдельным вопросам. Из-за большого объема подлежащего проверке материала инеобходимости затраты значительноговремени на практике чаше назначаютпроверки конкретных вопросов.

Ревизия и проверка обязательнопроводятся по программе (перечню основныхвопросов),который утверждает руководитель, назначивший ревизию, или другое должностное лицопо его поручению.

Составление программы, подготовительныйпериод, планирование ревизии и проверки являются важным этапом, который во многомопределяет успехили неудачу предстоящего мероприятия. На этом этапе необходимопрежде всего изучить имеющиеся поданной теме, касающиеся назначенного объектазаконодательные и нормативныедокументы. Обычно работники контрольных органов хорошо ориентированы в таких вопросах, но конкретизация и пополнение правовыхзнаний перед проверкой — обязательное условие. Подлежат изучениюили основательному ознакомлениютакже общеэкономические, региональныеи отраслевые особенностидеятельности проверяемого объекта, организация и технология производства, структура капитала,размещение акций, деятельность нарынке, взаимоотношения с собственнымиподразделениями и филиалами.

На этапе подготовки важно понять и предварительно оценить применяемый организацией,где предстоит проверка,метод ведения бухгалтерскогоучета, ее юридические и финансовые обязательства, организациюсистемы внутреннего контроля.

Для всего этого используют самые разнообразные доступные источники информации, включая статистические данные, публикуемые финансовые отчеты, материалы различных совещаний, семинаров, конференций, консультации с органами, ранее проводившими проверки, и многое другое. Практическая трудность состоит в том, что детальная подготовка требует значительного времени, которого в условиях обычно большой загруженности контрольных органов не хва тает.

Составленная в ходе подготовки программа, как правило, должна включать наименование объекта и тему ревизии (проверки), ее цель, период, подлежащий изучению, срок проведения, состав ревизионной группы, экспертов, перечень непосредственно охватываемых проверкой подразделений, конкретные вопросы, подлежащие ревизии, основные источники информации, порядок проведения мероприятия и оформления результатов.

Программа должна быть выполнена полностью. Однако в ходе работы ревизоры самостоятельно определяют необходимость и возможность применения тех или иных ревизионных действий, приемов и способов получения информации, аналитических процедур, обеспечивающих надежность сбора требуемых доказательств. Но в любом случае, чтобы получить доказательные ответы на поставленные в программе вопросы, ревизор должен провести ряд действий, которые для каждой ревизии и проверки одинаковы и обязательны.

Начинают ревизию обычно с проверки учредительных и регистрационных документов организации. Затем переходя: к изучению и анализу плановых, отчетных, бухгалтерских и других документов. Здесь ревизор должен установить законность и правильность операции, отраженных в документах, подлинность самих документов, их соответствие установленным формам, безошибочность содержащихся в них расчетов. Эта работа продолжается практически в ходе всей ревизии. Одновременно ревизор обязан удостовериться в действительности совершения тех пли иных операций, получения или выдачи указанных в документах денежных средств и материальных ценностей, фактического выполнения работ или оказания услуг.

Он делает это путем сопоставления бухгалтерских записей по учету с оправдательными (первичными) документами и соответствующими исходными данными. Записи, документы и фактические данные по одним операциям сличаются с записями, документами и фактическими данными по связанным с ними другим операциям, например, натуральных показателей отчетности — с данными о затратах денежных средств и материальных ценностей.

В этих же целях прибегают к проведению встречных проверок*.* Они состоят в сличении имеющихся в ревизуемой организации записей, документов и данных с соответствующими записями, документами и данными, находящимися в тех организациях, от которых получены или которым выданы денежные средства, материальные ценности и документы, выписок банка по счетам организации с подлинными записями по этим счетам в банке и т.п. При организации встречных проверок возникает необходимость прибегать к помощи коллег-ревизоров, работающих на территории других субъектов Российской Федерации, просить проверить документы, имеющиеся в местных организациях. Минфином России установлен порядок, в соответствии с которым КРУ Минфина в субъектах Федерации обязаны оказывать друг другу такую помощь. Ассоциация контрольно-счетных органов Российской Федерации организует подобное взаимодействие среди своих членов.

Чтобы получить необходимые доказательства, ревизору приходится пользоваться и методами фактической проверки — требовать проведения инвентаризации, заниматься с участием специалистов пересчетом, взвешиванием и обмером сырья, материалов и готовых изделий, оценкой качества продукции и соблюдения технологии. Это нужно, чтобы установить действительный расход, правильность списания сырья и оприходования готовой продукции, установления норм естественной убыли при хранении и транспортировке материальных ценностей, получить другие требующиеся подтверждения.

Один из важнейших разделов ревизии — проверка соблюдения установленного порядка ведения бухгалтерскою учета денежных средств и материальных ценностей, организации их охраны и обеспечения сохранности. Здесь используют, в частности, счетные проверки бухгалтерских отчетов и балансов для установления достоверности отчетных данных, выявления и устранения искажений и ошибок, оценивают обоснованность и правильность расчетов и данных для определения отчетных показателей работы организации, определения фондов заработной платы, уровня себестоимости продукции и услуг.

Проверка правильности и полноты начисления и уплаты налогов — не прямая обязанность ревизора, но если он в ходе ревизии встретится с какими -либо нарушениями в этом отношении, то должен поставить вопрос о передаче материалов в налоговые органы.

При проведении ревизии обязательна проверка состояния внутреннего контроля в организации. Хорошая постановка внутреннего контроля способствует успешной деятельности организации и может помочь решению задач ревизии.

В современных условиях все чаще организации ведут учет с и пользованием полной пли частичной компьютерной обработки данных. Естественно, что для проведения ревизии в таких условиях |ревизоры должны обладать определенной подготовкой или использовать работу экспертов.

Результаты ревизии(проверки), как правило, оформляются актом,который подписывают ревизоры, руководитель и главный бухгалтер ревизуемой организации, а в необходимых случаях - ранее работавшие в ревизуемой организации руководитель и главный бухгалтер, ко времени работы которых относится период, охваченный |ревизией.

В некоторых случаях, определенных нормативными документами процедура подписания акта руководителем и главным бухгалтером может быть заменена процедурой их ознакомления с содержание акта что, конечно, менее правильно. Но ни один из действующих правовых документов не допускает того, чтобы результаты ревизии остались неизвестными тем, кого проверяли, как это было принято в деятельности некоторых контрольных органов советского периода. Таков один из путей обеспечения объективности и точности контроля.

Акт ревизии — документ, имеющий четко очерченные параметры. Он должен содержать ответы на все вопросы, поставленные в программе ревизии.

В содержании акта ревизии ревизующие обязаны соблюдать объективность, точность используемых данных и описания выявленных фактов, ясность и грамотность изложения. Результаты ревизии излагаются в акте на основе проверенных данных и фактов, подтвержденных имеющимися в ревизуемых и других организациях документами, результатами произведенных встречных проверок и проверок действительности совершения операций, других ревизионных действий, заключений специальных экспертиз и привлеченных специалистов, объяснений должностных и материально-ответственных лиц.

Не допускается включение в акт ревизии выводов ревизующих и других лиц, предположений и фактов, не подтвержденных документами, сведений из следственных материалов и ссылок на показания, данные следственным органам, не перепроверенных ревизующими материалов внутреннего (ведомственного) контроля. В акте ревизии ревизующие не должны давать правовую и морально-этическую оценку действий должностных и материально-ответственных лиц ревизуемой и других организаций, квалифицировать их поступки, намерения и цели, применять понятия и фразы, имеющие заведомо оценочный или обвинительный смысл.

Акт ревизии состоит из текста акта и приложений к нему, на которые имеются ссылки в тексте (документы, копии документов, объяснения должностных и материально-ответственных лиц и т.п.).

Обязательно в акте ревизии приводятся полное наименование проверяемой организации с указанием ведомственной принадлежности, ее финансовые и другие реквизиты (коды бюджетной классификации, идентификационный номер налогоплательщика, номера счетов в банках и т.д.), общие данные о ее деятельности. Указывают период и сроки проведения ревизии, кем и на каком основании она проведена. Справочно сообщается, когда и кем проводилась предыдущая ревизия, что сделано в организации запрошедший период по устранению выявленных ранее недостатков и нарушений.

Основное содержание акта - выявленные факты нарушений законодательства и других нормативных правовых актов, регламентирующих финансово-хозяйственную деятельность организации; конкретные примеры и суммы нецелевого использования средств федерального или иного бюджета по статьям бюджетной классификации, хищений, недостач, других злоупотреблений должностных, материально-ответственных и иных лиц. В акте следует показать общий размер документально подтвержденного ущерба, выявленного ревизией, другие последствия вскрытых нарушений, фамилии, должности лиц, которыми они допущены, сведения для начисления штрафных санкций за нецелевое использование бюджетных средств.

Если в ходе ревизии установлены возможности улучшения показателей финансово-хозяйственной деятельности организации, более эффективного использования выделяемых ей бюджетных средств, это тоже должно быть отражено.

В соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации акт ревизии (проверки) может быть оспорен руководством ревизуемой организации или отдельным гражданином в суде.

Особенностью документального оформления действий по осуществлению налогового контроля и его результатов является составление в одних случаях протоколов, а в других — актов. Протоколом оформляются показания свидетеля, осмотр, выемка документов и предметов, актом — результаты выездной проверки. Акт оформляется не позднее двух месяцев после составления справки, которой завершается проведение выездной проверки.

Аудиторская проверка как метод финансового контроля имеет несколько иную цель, нежели ревизия или проверка, проводимые органами государственного финансового контроля. Вместе с тем по способам осуществления, набору контрольных действий между ними много общего.

Наибольшие отличия имеются в подготовке к проверке, регламентации действий аудитора и оформлении результатов аудиторской проверки. Они определяются происхождением аудита как продукта рыночной экономики и характеризуют его некоторую демократичность по сравнению с ревизией.

Отношения аудиторской организации или индивидуального аудитора с заказчиком — договорные*.* Заключению договора предшествует письмо-обязательство аудиторской организации заказчику о согласии на проведение аудита. Оно направляется исполнительному органу организации, где предполагается проверка, во избежание неправильного понимания условий предстоящего договора. Руководство организации должно письменно подтвердить согласие на предложенные условия аудита. В договоре фиксируются тема проверки и охватываемый ею период, обязательства сторон по обеспечению ее достоверности, условия и размер оплаты труда аудиторов.

Действия аудитора регламентируются не так жестко, как действия ревизора. Тем не менее аудиторская фирма (аудитор), планируя, организуя и проводя проверку, не может действовать произвольно. Она должна руководствоваться положениями правил (стандартов) аудиторской деятельности.

Эти правила не являются инструкцией по проведению аудиторских проверок, но они содержат единые для всех требования к порядку осуществления аудиторской деятельности, оформлению и оценке качества аудита и сопутствующих ему услуг. Правила делятся на несколько групп по основным направлениям.

К правилам, касающимся ответственности аудитора, относятся стандарты по подготовке письма-обязательства аудиторской организации о согласии на проведение аудита, документированию аудита, действиям аудитора при выявлении искажений бухгалтерской отчетности. Другая группа правил регламентирует планирование аудита. Ряд стандартов содержит рекомендации по получению аудиторских доказательств и использованию работы экспертов. Отдельно регламентируется порядок составления аудиторского заключения и информации аудитора руководству экономического субъекта. Имеются стандарты по подготовке аудиторских кадров, вопросам внутреннего контроля в организации и др. Все они направлены на то, чтобы аудиторская проверка квалифицированно решала стоящие перед ней задачи.

Аудитор самостоятельно выбирает приемы и методы своей работы. Однако планирование и документирование аудита, составление рабочей документации и аудиторского заключения должны осуществляться в строгом соответствии с федеральными правилами (стандартами).

Существенная особенность аудиторской проверки — обязанность аудитора информировать руководство проверяемого экономического субъекта о выявляемых нарушениях. Их наличие препятствует решению основной задачи проверки — выражению мнения о достоверности отчетности организации.

Договор между аудиторской организацией и экономическим субъектом может предусматривать и оказание иных, кроме непосредственно проверки, аудиторских услуг: консультирование, восстановление учета и т.д. Но здесь опять-таки есть существенная особенность. Если аудиторская организация или индивидуальный аудитор оказывали какой-либо организации услуги по восстановлению и ведению бухгалтерского учета, составлению отчетности, то в течение трех лет после этого они не могут проводить здесь аудиторские проверки.

Результатом аудиторской проверки является аудиторское заключение — официальный документ, предназначенный для пользователей финансовой (бухгалтерской) отчетности, составленный в соответствии с федеральными правилами (стандартами) аудиторской деятельности. Он содержит выраженное в установленной форме мнение аудиторской организации или индивидуального аудитора о достоверности проверенной отчетности и соответствии порядка ведения бухгалтерского учета законодательству. К аудиторскому заключению должна быть приложена бухгалтерская отчетность, в отношении которой проводился аудит.

Форма, содержание и порядок представления аудиторскою заключения определяются федеральными правилами (стандартами) аудиторской деятельности,

Заключение состоит из трех частей *—* вводной, аналитической и итоговой. Первая часть содержит данные об аудиторской организации (аудиторе): адрес, полное наименование, данные о лицензии, номер свидетельства о государственной регистрации аудиторской организации и ее расчетного счета, фамилии, имена и отчества аудиторов, участвовавших в проверке.

Во второй — аналитической — части заключения указываются наименование проверенной организации, объект аудита, период проверки, результаты проверки организации бухгалтерского учета, составления отчетности и состояния внутреннего контроля, факты выявленных аудиторской проверкой нарушений, влияющих на достоверность учета и отчетности и нанесших или могущих нанести ущерб собственникам экономического субъекта, государства и третьих лиц. Аналитическая часть адресуется исполнительному органу проверенной организации.

Итоговая часть аудиторского заключения — запись о том, что аудитор (аудиторская организация) подтверждает достоверность бухгалтерской (финансовой) отчетности экономического субъекта. Однако если в ходе проверки выявленные аудитором существенные нарушения не были устранены, делается запись о невозможности подтверждения достоверности отчетности.

Аудиторское заключение в целом представляется его заказчику (собственникам или руководству экономического субъекта, государственному органу). Сторонним заинтересованным лицам обычно представляется только заключительная часть аудиторского заключения.

Существует понятие заведомо ложногоаудиторского заключения. Таковым по закону признается заключение, составленное без проведения аудиторской проверки или явно противоречащее содержанию документов, представленных для проверки. Решение о признании заключения ложным принимает только суд. Организации и аудиторы, составившие заведомо ложное заключение, могут быть наказаны — лишены лицензии, аттестатов, привлечены к уголовной ответственности.

Ревизионные комиссии и другие органы внутреннего финансового контроля применяют в основном такие же, как описано выше, методы и приемы проведения ревизий и проверок. Особенности и детали, учитывающие специфику деятельности внутренних контрольных органов в пределах обслуживаемых организаций, устанавливаются учредительными и иными документами организаций.

Органами финансового контроляназывают органы, специально создаваемые для осуществления контрольных полномочий, либо органы исполнительной власти, на которые наряду с их основными задачами возлагаются контрольные функции в соответствующей отрасли финансовой сферы.

Согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации органами государственного финансового контроля в Российской Федерации являются:

1. Счетная палата Российской Федерации;
2. контрольные и финансовые органы исполнительной власти;
3. контрольные органы законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации.

На практике государственный финансовый контроль в настоящее время осуществляют Счетная палата Российской Федерации и контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации (Главное управление федерального казначейства, Департамент государственного финансового контроля и их территориальные органы), Министерство РФ по налогам и сборам, Государственный таможенный комитет Российской Федерации, Комитет Российской Федерации по финансовому мониторингу, контрольно-ревизионные подразделения органов исполнительной власти всех уровней.

Конкретные полномочия и функции каждого органа устанавливаются при его создании нормативным документом — законом, указом Президента страны, постановлением, положением о данном органе.

Наиболее масштабную и разностороннюю деятельность в сфере государственного финансового контроля ведут Счетная палата Российской Федерации и Министерство финансов Российской Федерации.

Образование Счетной палаты для контроля за исполнением федерального бюджета предусмотрено Конституцией Российской Федерации, она действует на основании специального закона о Счетной палате. Это полностью соответствует опыту развитых стран мирового сообщества. В упоминавшейся Лимской декларации сказано: «Основные контрольные полномочия высшего контрольного органа должны быть определены конституцией, детали могут быть установлены законом».

Формируют Счетную палату Государственная Дума и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Государственная Дума утверждает председателя палаты, Совет Федерации — его заместителя. Каждая палата назначает также по шесть аудиторов Счетной палаты — государственных служащих высшего ранга, возглавляющих основные направления контроля. Председатель палаты, его заместитель и аудиторы составляют Коллегию Счетной палаты.

Срок полномочий председателя, заместителя председателя и аудитором Счетной палаты — шесть лет. В течение этого срока они обладают гарантиями профессиональной независимости и могут быть освобождены от должности только в случаях, четко определенных законом.

Деятельность Счетной палаты не может быть приостановлена в связи с роспуском Государственной Думы. Средства на содержание Счетной палаты предусматриваются в федеральном бюджете отдельной строкой. Так практически реализуется принцип независимости контроля.

Задачами Счетной палаты являются:

1. организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и  
   бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре  
   и целевому назначению;
2. определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности;
3. оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов  
   федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных  
   фондом;
4. 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;
5. 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;
6. контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в Центральном банке Российской Федерации, уполномоченных банках и иных финансово-кредитных организациях Российской Федерации;
7. регулярное представление Совету Федерации и Государственной Думе информации о ходе исполнения федерального бюджета и результатах проводимых контрольных мероприятий.

Счетная палата обеспечивает единую систему контроля за исполнением федерального бюджета и бюджетов государственных федеральных внебюджетных фондов, проводит контрольно-ревизионную, экспертно-аналитическую, информационную и иные виды деятельности. Она строит свою работу на основе годовых и текущих планов, которые утверждает Коллегия Счетной палаты.

Реализуя планы, палата осуществляет комплексные ревизии, тематические проверки, другие контрольные мероприятия. По итогам мероприятий составляется отчет, за достоверность которого соответствующие должностные лица палаты несут персональную ответственность. Утверждает отчеты и принимает по ним решения Коллегия Счетной палаты.

Все государственные органы и любые организации обязаны представлять Счетной палате информацию, необходимую для выполнения ее задач, оказывать содействие ее деятельности. За отказ в представлении информации, представление заведомо неполной или ложной информации Счетной палате установлена уголовная ответственность.

Выявляя финансовые нарушения, отклонения от установленных бюджетных показателей, Счетная палата должна анализировать причины и готовить необходимые приложения. Руководителям органов государственной власти, проверяемых организаций палата направляет представления по устранению выявленных нарушений, возмещению причиненного государству ущерба, привлечению к ответственности виновных. В случаях, когда выявленные нарушения наносят прямой непосредственный ущерб и требуется их безотлагательное пресечение или создаются препятствия для проведения контрольных мероприятий, Счетная палата имеет право давать администрации обязательные для исполнения предписания.

Особенностью и одновременно недостатком организационного строения Счетной палаты, ограничивающим ее практические возможности, является отсутствие территориальных подразделений. Ревизии и проверки на местах проводятся путем командирования инспекторов палаты из Москвы в республики, края, области, округа. Командировки требуют значительных расходов, осложняются временными и кадровыми ограничениями.

Ограничивает возможности Счетной палаты и то, что она неправомочна защищать интересы государства путем прямого обращения в суд. Палате приходится направлять материалы по результатам проверок, требующим судебного разбирательства, в прокуратуру. Это затягивает возмещение ущерба, снижает эффективность контроля.

Функции, аналогичные функциям федеральной Счетной палаты в отношении государственных средств субъектов Российской Федерации, выполняют контрольно-счетные органы, создаваемые представительными органами республик, краев, областей, автономных образований, городов Москвы и Санкт-Петербурга.

Например, в столице на основании Устава города и закона, принятого Московской городской Думой, действует Контрольно-счетная палата Москвы. Во Владимирской области подобный орган именуется Счетной палатой, а в Республике Башкортостан функции финансового контроля возложены на Государственный контрольный комитет. Поскольку субъекты Федерации обладают самостоятельностью, в том числе и в финансовой сфере, создаваемые ими контрольные органы Счетной палате Российской Федерации не подчинены.

Эффективность деятельности территориальных контрольных органон снижает то, что и стране не установлена обязательность таких органов для каждою субъекта Федерации, нет единого порядка их организации и определения полномочий. Поэтому во многих субъектах Федерации они просто не созданы, а часть действующих не имеет достаточных полномочий, чтобы осуществлять действенный контроль.

С целью повышения эффективности системы государственного финансового контроля в Российской Федерации, координации деятельности контрольно-счетных органов субъектов Федерации и укрепления сотрудничества между ними образована общественная Ассоциация контрольно-счетных органов страны.

Ассоциация будет содействовать формированию современной правовой базы государственного финансового контроля, в первую очередь принятию федерального закона о контроле, разработке и внедрению унифицированной системы контроля за исполнением федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, государственных внебюджетных фондов, расширять и совершенствовать проведение совместных контрольно-ревизионных и экспертно-аналитических мероприятий.

Опыт создания федеральной и местных счетных палат как независимых органов финансового контроля позаимствован нашей страной из практики экономически развитых стран. Обычно в качестве наиболее близкого примера приводят деятельность родственных учреждений Германии, которая, как и наша страна, представляет собой федеративную республику.

Федеральная счетная палата Федеративной Республики Германии является верховным федеральным учреждением и, как независимый орган финансового контроля, подчиняется только закону. Она ведет свою историю с 1714 г., когда была создана Генеральная счетная палата Пруссии — самостоятельный коллегиальный ревизионный орган, независимый от государственной администрации.

Объекты контроля Федеральной счетной палаты ФРГ, объемы, порядок и сроки проверок, права и обязанности контролирующих и контролируемых, взаимодействие со счетными палатами федеральных земель, другие необходимые параметры контроля четко определены законодательством.

Палата постоянно контролирует все бюджетное финансирование федеральные предприятия с 50-проиентной долей участия государства, другие организации и ведомства, если в их распоряжение поступают государственные средства. Она может организовывать филиалы на местах и временные ревизионные группы. Палата имеет право по своему усмотрению ограничивать размеры ревизии и оставлять счета без проверок. Основная цель проверок палаты - установить правильность и экономическую эффективность произведенных расходов.

Никто не имеет права давать Счетной палате поручения. Вмешательство в работу, которую она в пределах установленной законом компетенции планирует самостоятельно, недопустимо. Президент и вице-президент палаты назначаются сроком на 12 лет. Они, а также члены палаты — заведующие ревизионными отделами и секторами — обладают независимостью, подобной судейской, и не могут быть сняты со своих постов без их собственною согласия. Законом гарантирована и независимость ревизорского персонала.

Решения Счетная палата принимает коллегиально; текущие — на малых (отраслевых) коллегиях по направлениям контроля, в которые входят руководители соответствующих ревизионных секторов и отделов, президент или вице-президент палаты. Решения по наиболее принципиальным вопросам, а также в спорных случаях принимаются на заседаниях Большого сената в составе президента, вице-президента, руководителей всех отделов, трех секторов и двух докладчиков.

Результаты конкретных проверок палата направляет для принятия мер соответствующим органам, в необходимых случаях и Министерству финансов. Об итогах работы за год представляется отчет парламенту и федеральному правительству. Содержание отчета, данные отдельных проверок доводятся до сведения общественности на пресс-конференциях президента Счетной палаты и путем публикации.

Во всех землях Германии субъектах Федерации существуют земельные счетные палаты. Федеральному органу контроля они не подчинены, но тесно сотрудничают с ним и между собой, поскольку функции их идентичны.

Значительными полномочиями в области государственного финансового контроля обладает Министерство финансов Российской Федерации. Оно осуществляет контроль в пределах своей компетенции, которая состоит в том, что министерство обеспечивает проведение единой финансовой, бюджетной, налоговой и валютной политики в стране и координирует деятельность в этой сфере иных органов исполнительной власти. Контрольные функции Минфина России реализуются в деятельности контрольно-ревизионного аппарата министерства, федерального казначейства, Комитета Российской Федерации по финансовому мониторингу.

На контрольно-ревизионный аппарат Минфина России возложен последующий контроль в бюджетной сфере и ряд специфических ревизионных функций, которые другие контрольные органы вообще не выполняют, главным образом проведение финансовых ревизий и проверок по поручениям правоохранительных органов.

Этот аппарат состоит из Департамента государственного финансового контроля министерства и руководимых им территориальных органов контрольно-ревизионных управлений (КРУ) Минфина России и субъектах РФ. Структурно департамент и КРУ состоит из отделов, основными из которых являются организационный, бюджетного контроля, но взаимодействию с правоохранительными органами. Территориальные подразделения КРУ действуют повсеместно вплоть до каждого города и района.

Объем работы контрольно-ревизионного аппарата Минфина России весьма значителен. Он проводит ежегодно порядка 50 тыс. ревизий и проверок различного масштаба и направлений.

Контролеры-ревизоры Минфина России выполняют следующие основные функции:

1. осуществляют последующий контроль за своевременным, целевым и рациональным использованием и сохранностью средств федерального бюджета, государственных внебюджетных фондов и других федеральных средств:
2. проводят ревизии и тематические проверки поступления и расходования средств федерального бюджета, использования внебюджетных средств, доходов от имущества (в том числе от ценных бумаг), находящегося в федеральной собственности:

осуществляют документальные ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, организаций любых форм собственности по требованиям правоохранительных органов;

1. по обращениям органов государственной власти субъектов |Российской Федерации проводят на договорной основе ревизии и проверки поступления и расходования средств, принадлежащих названным органам;
2. контролируют в необходимых случаях своевременность и полноту устранения нарушений, выявленных ревизиями и проверками, возмещение причиненного ущерба.

Свою деятельность контрольно-ревизионный аппарат Минфина России осуществляет во взаимодействии с другими департаментами м управлениями министерства, федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и другими организациями.

Федеральное казначейство создано для организации исполнения федерального бюджета Российской Федерации, в силу того оно непосредственно контролирует весь этот процесс, включая и работу территориальных органов казначейства. Контролируется исполнение не только федерального бюджета Российской Федерации, но и государственных (федеральных) внебюджетных фондов, поступление и использование внебюджетных (федеральных) средств.

Таким образом, казначейский контроль носит специфический характер, отличается от деятельности других органов финансового контроля. Он осуществляется непосредственно в ходе решения основной задачи этого учреждения — организации бюджетного финансирования по принципу единства кассы и неразрывен с этой работой.

Поэтому усилия федерального казначейства и его территориальных органов сосредоточены на предварительном и текущем контроле при финансировании расходов организаций получателей средств федерального бюджета (бюджетополучателей). Они должны охватывать проверками все организации, финансируемые из федерального бюджета через лицевые счета органов федерального казначейства. Предварительный контроль происходит на стадии сверки соответствия плановых сметных назначений лимитам бюджетного финансирования, текущий — при финансировании расходов с лицевых счетов бюджетополучателей путем проверки документов, подтверждающих правомерность расхода в пределах сметных назначений.

Являясь подразделениями Минфина России, контрольно-ревизионный аппарат и органы казначейства ведут работу по осуществлению государственного финансового контроля в тесном взаимодействии. Оно включает в себя информационный обмен, сотрудничество при планировании и организации контрольной работы, совместные усилия по реализации материалов ревизий и проверок.

Территориальные управления казначейства в начале каждого года передают соответствующим КРУ сведения о финансировании организаций из федерального бюджета. Планы контрольной работы обоих органов строятся на основе поручений министерства и собственного анализа обстановки на местах. КРУ в течение 10 дней по окончании каждого месяца информируют органы казначейства о результатах ревизий и проверок. Органы казначейства в соответствии с представленными полномочиями решают вопросы по взысканию в доход федерального бюджета средств, использованных не по целевому назначению, и о начислении на нарушителей штрафных санкций.

Специфическим органом финансового контроля является Комитет Российской Федерации по финансовому мониторингу. Это федеральный орган исполнительной власти, созданный для практической реализации положений Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» и координации деятельности в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти. Комитет подотчетен Министерству финансов Российской Федерации, обязанности его председателя исполняет первый заместитель министра финансов.

Основными задачами Комитета Российской Федерации по финансовому мониторингу являются:

1. сбор, обработка и анализ информации об операциях с денежными средствами или иным имуществом, подлежащих контролю в соответствии с законодательством Российской Федерации;
2. создание единой информационной системы и ведение федеральной базы данных в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем;
3. направление соответствующей информации в правоохранительные органы в соответствии с их компетенцией при наличии достаточных оснований, свидетельствующих о том, что операция или сделка связаны с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем;
4. осуществление в соответствии с международными договорами  
   Российской Федерации взаимодействия и информационного обмена  
   с компетентными органами иностранных государств в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем;

•представление Российской Федерации в международных организациях по вопросам противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем.

Контрольно-ревизионные подразделенияфедеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации выполняют в масштабе своих ведомств и административно-территориальных образований контрольные функции, аналогичные функциям контрольно-ревизионного аппарата Минфина России.

На их долю приходится большой объем контрольной работы, поскольку эти органы власти являются основными получателями и пользователями бюджетных средств, имеют в своем подчинении многочисленные учреждения бюджетной сферы.

Функции Центрального банка Российской Федерации как одного из органов, на которые возложен государственный финансовый контроль, состоят в том, что он осуществляет банковское регулирование и надзор за деятельностью кредитных организаций, а также организует и осуществляет валютный контроль. Он проверяет соблюдение банковского законодательства, правил ведения банковских операций, установленных для кредитных организаций обязательных нормативов, других параметров банковской деятельности.

Контрольные функции в отношении кредитных организаций Банк России может выполнять непосредственно или через создаваемый при нем орган банковского надзора, а также путем поручения проверок аудиторским организациям. По результатам проверок Банк России применяет к кредитным организациям — нарушителям меры воздействия. В качестве крайней меры он может лишить организацию лицензии на проведение банковских операций.

Нетрудно заметить, что в области контроля функции Банка России носят ограниченный, по преимуществу надзорно-технологический характер. Он не проводит ревизий и проверок деятельности коммерческих банков и иных кредитных организаций. С другой стороны, в действующем отечественном банковском законодательстве ограничены возможности получения от банков информации, требующейся органам финансового контроля для решения их задач.

Это создает определенные затруднения при осуществлении государственного финансового контроля в кредитно-банковской сфере. Недостаток контроля приводит к нарушению прав граждан и юридических лиц, пользующихся услугами денежно-кредитных институтов. Особенно яркое выражение это нашло в первоначальный период становления рыночной экономики в виде так называемых финансовых пирамид и других мошеннических способов привлечения финансов населения для незаконного использования и личного обогащения отдельных лиц.

Важной, крупной и во многом автономной сферой государственного финансового контроля является налоговый контроль*.* Его проводят должностные лица налоговых органов, возглавляемых Министерством по налогам и сборам Российской Федерации. Налоговый контроль осуществляют также Государственный таможенный комитет Российской Федерации, его территориальные органы и органы государственных внебюджетных фондов в пределах своей компетенции.

Задача этих органов — обеспечить своевременность и полноту поступления налогов, акцизов, таможенных пошлин и сборов, обязательных платежей в фонды. Их функции несколько отличаются от функций органов государственного финансового контроля, рассмотренных выше.

Прежде всего налоговые органы организуют учет налогоплательщиков по месту нахождения организации, ее обособленных подразделений, месту жительства физического лица, а также по месту нахождения принадлежащего им недвижимого имущества и транспортных средств, подлежащих налогообложению. Налоговые органы обязаны заботиться о том, чтобы учет налогоплательщиков был своевременным и полным. На основе данных учета Министерство по налогам и сборам ведет Единый государственный реестр налогоплательщиков.

Налогоплательщики должны представлять в налоговый орган налоговые декларации и в установленных случаях бухгалтерскую отчетность.

Непосредственно налоговый контроль проводится посредством налоговых проверок, получения объяснений налогоплательщиков налоговых агентов и плательщиков сборов, проверки данных учета и отчетности, осмотра помещений и территорий, используемых для извлечения дохода (прибыли). Контроль может осуществляться и в других формах, предусмотренных Налоговым кодексом Российской Федерации.

Налоговые проверки бывают камеральные и выездные. Разрешено проверять только три календарных года деятельности налогоплательщика, непосредственно предшествовавшие году проведения проверки. Камеральные проверки проводятся в рабочем порядке по месту нахождения налогового органа на основе полученных деклараций и других документов. Для проведения выездной проверки требует специальное решение руководства налогового органа. Нельзя проводить в течение календарного года более одной выездной проверки и отношении конкретного налогоплательщика по одним и тем же налогам.

Органами, осуществляющими финансовый контроль в виде аудиторской деятельности, являются аудиторские организации и аудиторы, работающие в качестве индивидуальных предпринимателей.

Для обеспечения условий своей деятельности и защиты интересов аудиторы и аудиторские организации могут создавать саморегулируемые профессиональные объединения, действующие на некоммерческой основе. Объединения устанавливают обязательные для своих членов внутренние правила (стандарты) деятельности и профессиональной этики и систематически контролируют их соблюдение. Объединения, удовлетворяющие названным требованиям и насчитывающие не менее 1000 аттестованных аудиторов и (или) 100 аудиторских организаций, могут стать аккредитованными. Для оформления аккредитации они подают заявление в уполномоченный федеральный орган.

В целях решения стоящих перед ними задач аудиторы и аудиторские организации наделены достаточными правами.

Они самостоятельно выбирают формы и методы проведения аудиторских проверок. В ходе работы аудиторы могут в полном объеме проверять у экономических субъектов документацию о финансово-хозяйственной деятельности, наличие денежных сумм, ценных бумаг и материальных ценностей, другого имущества, учтенного в этой документации, получать у должностных лиц проверяемой организации устные и письменные разъяснения по возникающим вопросам. Можно в случае необходимости получать информацию от третьих лиц, привлекать на договорной основе других аудиторов и различных специалистов.

Аудиторские организации и аудиторы имеют право и отказаться от проведения проверки или от выражения своего мнения о достоверности отчетности, если не созданы необходимые условия. Такая ситуация может возникнуть, когда проверяемая организация не представляет всю необходимую документацию или возникают обстоятельства, влияющие либо могущие существенным образом повлиять на мнение аудитора.

Вместе с тем аудиторы и аудиторские фирмы имеют определенные обязанности*.* При осуществлении аудиторской деятельности они должны неукоснительно соблюдать требования законодательства Российской Федерации, квалифицированно проводить аудиторские проверки и оказывать аудиторские услуги, представлять свое заключение своевременно. Аудитор обязан информировать руководство проверяемого объекта, какими требованиями законодательства он руководствуется при проведении проверки и составлении заключения. Он должен обеспечивать сохранность получаемых и составляемых документов, не разглашать их содержание без согласия тех, кого он проверяет.

Чтобы аудит был полноценным и качественным, закон предоставляет определенные права и налагает серьезные обязанности на проверяемые организации и лиц, заключивших договор оказания аудиторских услуг. Они вправе получать от проверяющих сведения о законодательных и нормативных актах, на основе которых аудиторы делают свои выводы, а также получать аудиторское заключение в срок, определенный договором.

Подлежащие аудиту организация или лицо должны заключать договор на проведение проверки в сроки, предусмотренные законодательством. Они обязаны создавать аудиторам условия для проведения проверки и оказывать необходимое содействие. Им запрещено предпринимать какие-либо действия, ограничивающие круг вопросов, подлежащих аудиторской проверке. Выявляемые нарушения следует устранять оперативно.

Поскольку аудит является предпринимательской деятельностью на рынке услуг, важно установленное законом правило своевременной, в соответствии с договором оплаты предоставленных услуг. При этом проверяемая организация не может в качестве условия оплаты выдвигать какие-либо требования о содержании выводов, которые могут быть сделаны в результате аудиторской проверки. На сроки и размер оплаты не может влиять несогласие аудиторов с позицией проверяемой организации или неполное выполнение аудиторами работы но независящим от них причинам.

Существует понятие аудиторской тайны*.* Аудиторские организации и индивидуальные аудиторы обязаны хранить тайну об операциях аудируемых лиц и лиц, которым они оказывают сопутствующие услуги. Требование о тайне распространяется не только на самих аудиторов, но и на федеральный уполномоченный орган, на всех, кто получает доступ к таким сведениям. Они могут разглашаться, передаваться и другим лицам только с согласия проверенных организаций или по |решению суда в случаях, предусмотренных законом.

Органами внутреннего финансового контроля являются ревизионные комиссии, создаваемые в акционерных обществах, иных коммерческих и некоммерческих организациях, учреждениях. Подразделения внутреннего финансового контроля могут именоваться и по-другому, например контрольно ревизионными отделами или департаментами. Иногда применяется название «внутренний аудит». Но это не вполне точное использование термина «аудит», поскольку здесь не может идти речь о предпринимательской деятельности.

В действующем законодательстве компетенция органов внутреннего контроля очерчена довольно скупо. Так, в Законе «Об акционерных обществах» сказано только, что ревизионная комиссия (ревизор) избирается для осуществления контроля за финансово-хозяйственной деятельностью общества общим собранием акционеров в соответствии с уставом общества. Более предметно их компетенция определяется уставом общества, а порядок деятельности — внутренним документом общества (обычно - положением), утверждаемым общим собранием акционеров.

Таким образом, собственник вправе существенно ограничить возможности контролеров. С точки зрения интересов граждан, общества и государства здесь нужны более полные и определенные правовые установки, как это и сделано во многих развитых странах.

2. Государственные займы: понятие, цели, классификация. Проблемы рынка государственных ценных бумаг

Для современной России кредиты и займы долгое время оставались преобладающей формой заимствований. Кредиты и займы наиболее широко распространены в реализации внешних заимствований со стороны международных финансовых организаций. На внутреннем рынке данная форма используется гораздо реже.

Кредиты и займы классифицируют как несекьюритизированную форму заимствований. Это означает, что при осуществлении заимствований не предполагается эмиссия ценных бумаг.

Секьюритизация представляет собой замену соглашений о займах и кредитных договоров на ценные бумаги должника (реципиента). Секьюритизация в мировой практике применяется для повышения инвестиционной привлекательности долговых обязательств, для расширения базы потенциальных инвесторов, служит инструментом реструктуризации долгов как одного из приемов управления государственным долгом.

Несекьюритизированные кредиты и займы классифицируются следующим образом.

Кредиты и займы: синдицированные кредиты, двусторонние кредиты, целевые кредиты. Синдицированные кредиты предоставляются заёмщику не одним финансовым (банковским) учреждением. Такое кредитование значительно сокращает вероятность большой потери финансовых ресурсов для кредиторов при наступлении риска невозврата обязательств, предполагает удобную и гибкую систему взаимоотношений, осуществляется, как правило, в виде средне- и долгосрочного кредитования.

Синдицированные кредиты получили широкое распространение на рынке внешних заимствований.

Особой привлекательностью такого вида кредитования является многообразие форм синдицированного кредита, а именно: заключение срочного договора; автоматически возобновляемый кредит; кредит с правом досрочного погашения; кредитная линия; кредит, предусматривающий амортизационное погашение основной части долга, и т.д.

Двусторонние кредиты используются в следующих случаях: а) при кредитовании правительства со стороны центрального банка; б) при кредитовании государства другим государством или международным финансовым институтом.

Данные кредиты носят индивидуальный характер, и условия кредитования для каждого конкретного случая выбираются отдельно.

Целевые займы являются наименее распространенной формой финансирования государств. Предоставление их предусматривает решение конкретной задачи в области экономического или социального развития территории и государства.

Цели государственных заимствований в современной литературе классифицируют по следующим признакам:

1. фискальные цели, или цели распределения дохода;
2. экономическая стабилизация и экономическое стимулирование;
3. оптимизация распределения общественных ресурсов.

Первый признак означает, что правительство, привлекая займы, преследует, как минимум, две цели: во-первых, обеспечение финансовыми ресурсами реализации необходимых государственных социальных программ и, во-вторых, достижение наиболее выгодных условий привлечения заимствований, формирование оптимального портфеля государственных займов.

Второй признак означает воздействие государства через заимствования на различные макроэкономические показатели.

Третий признак показывает приоритет государства в распределении и перераспределении финансовых ресурсов в тех случаях, когда рыночный механизм является наименее эффективным. Более поздней формой привлечения заимствований, по сравнению с кредитованием без оформления долговыми ценными бумагами, стало размещение эмитированных государственных и муниципальных ценных бумаг.

Государственные ценные бумаги — важнейший финансовый инструмент рыночной экономики. Роль их принципиально менялась в ходе развития общества. Первоначально государственные ценные бумаги использовались главным образом для покрытия бюджетного дефицита, вызванного чрезвычайными расходами, связанными с войнами, стихийными бедствиями и другими аналогичными событиями. Постепенно их выпуск приобретает экономическую направленность и они начинают играть существенную роль в государственном регулировании национальной экономики и денежного обращения. Так, Россия выпустила свои первые государственные ценные бумаги в 1769 г. для покрытия расходов в войне с Турцией. Затем все чаще государственные ценные бумаги (государственные займы) выпускались на инвестиционные нужды — развитие производства, инфраструктуры (например, строительство железных дорог), решение задач городского хозяйства.

В условиях рыночной экономики государственные ценные бумаги становятся важнейшим финансовым инструментом: они выступают наиболее цивилизованным рыночным способом формирования государственного долга; посредством государственных ценных бумаг проводится денежно-кредитная политика, осуществляется воздействие на макроэкономические процессы. Так, с помощью операций на открытом рынке, т. е. купли-продажи государственных ценных бумаг, Центральный банк страны регулирует денежную массу в обращении. Чтобы увеличить объем: денежной массы, финансовые возможности коммерческих банков, Центральный банк выкупает у них государственные ценные бумаги; наоборот — при излишках денежной массы, возрастании остатков на счетах коммерческих банков Центральный банк «выбрасывает» на рынок государственные ценные бумаги, с тем чтобы «связать» излишнюю денежную массу. Операции с государственными ценными бумагами обеспечивают также ликвидность активов коммерческих банков и других кредитно-финансовых институтов.

Государственные ценные бумаги выступают объектом залоговых отношений, т. е. используются в качестве залога по кредиту, предоставляемому Центральным банком правительству, по ссудам Центрального банка коммерческим банкам и по кредитам, предоставляемым предприятиям коммерческими банками

Это уникальный инструмент организации государственных займов, когда сам заемщик определяет условия и технологии займа. С помощью государственных ценных бумаг осуществляется и погашение задолженности но государственным займам —так называемая реструктуризация долга. Но это таит в себе возможность финансовой пирамиды, «долговой ямы». Наиболее предпочтительны и перспективны в этой связи, в том числе и с точки зрения инвестора, инвестиционные займы.

Государственные ценные бумаги во многом определяют состояние фондового рынка, курсы ценных бумаг других эмитентов, поэтому нередко их рассматривают в качестве барометра изменений в экономической и политической жизни страны.

В то же время государственные ценные бумаги, по мнению ряда специалистов, обладают рядом недостатков: «оттягивают» средства с кредитного рынка, содержат возможность принудительного размещения займов. Основной недостаток рынка государственных ценных бумаг – выпуск займа приводит к повышению финансовой зависимости государства, т.е. к увеличению финансового риска ее деятельности.