***Глава 1. ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ***

* 1. ***Финансовый контроль, его цели и задачи.***

Важным элементом бюджетного процесса является контроль, который обеспечивает эффективность функционирования государственной финансовой системы. Под финансовым контролем понимается система мероприятий по проверке законности, целесообразности и эффективности действий по формированию, распределению и использованию финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении федерального правительства, а также региональных и местных органов власти. Такие мероприятия проводятся на различных этапах бюджетного процесса государственными органами финансового контроля, состав и полномочия которых закрепляются в бюджетном законодательстве страны. Значение финансового контроля в России существенно возросло в период перехода к рыночной экономике. В рыночной системе велика роль налогов, которые являются не только основным источником поступлений в доходную часть бюджета, но и регулятором хозяйственной деятельности. Развитие налоговой системы невозможно без создания эффективной системы контроля за полнотой и своевременностью уплаты налогов в бюджет государства. В демократических странах велика значимость общественного контроля за расходованием государственных средств. Усложняется система бюджетного федерализма, которая также требует создания новых механизмов контроля за распределением и использованием бюджетных ресурсов. Основное назначение финансового контроля состоит в том, чтобы обеспечить эффективность процесса формирования и расходования денежных средств, находящихся в руках государства. Контроль является неотъемлемым элементом процесса государственного управления. Он способствует успешной реализации задач, стоящих передбюджетной системой страны.

*Финансовый контроль призван обеспечивать:*

\*правильность составления бюджетов различных уровней и их исполнения;

\*соблюдение действующего бюджетного и налогового законодательства, правильность ведения бухгалтерского учета, составления отчетности;

\*эффективное и целевое использования средств государственного бюджета и внебюджетных фондов; правильность операций с бюджетными средствами на счетах в банках и других кредитных учреждениях;

\*выявление резервов роста бюджетных доходов и экономии средств;

\*успешную реализацию межбюджетных отношений; эффективное и обоснованное распределение фондов финансовой поддержки регионов;

\*пресечение правонарушений в бюджетной сфере, выявление финансовых злоупотреблений и применение наказания к виновным лицам; компенсацию последствий незаконных действий;

\*улучшение финансовой дисциплины, проведение профилактической и разъяснительной работы.

Объектом финансового контроля является бюджетная система и бюджетный процесс. Однако, помимо этого, он распространяется и на негосударственный сектор экономики. Частные предприятия являются плательщиками налогов и сборов, исполнителями государственных заказов, получателями бюджетных средств и налоговых льгот. И в этом отношении они также подлежат контролю со стороны государства. Контроль является элементом государственного принуждения, поскольку законом предусмотрены различные формы ответственности за неисполнение бюджетно-налогового законодательства.

***1.2.*** ***Предмет и метод государственного финансового контроля.***

*Предметом* государственного финансового контроля являются средства

консолидированного государственного бюджета как на этапе их формирования, так и на этапах распределения и использования.

*Метод* финансового контроля можно сформулировать как комплексное,

органически взаимосвязанное изучение законности, достоверности, целесообразности и экономической эффективности хозяйственных и финансовых операций и процессов на основе использования учетной, отчетной, плановой (нормативной) и другой экономической информации в сочетании с исследованием фактического состояния объектов контроля. Анализ литературы о сущности методов контроля позволяет выделить из них две группы: общенаучные методы и специфические контрольные методы.

Общенаучные методические приемы включают анализ и синтез, индукцию, дедукцию, аналогию и моделирование, абстрагирование и конкретизацию, системный анализ, функционально-стоимостный анализ. Собственные методические приемы государственного финансового контроля представляют собой специфические приемы контроля, выработанные практикой. Формируются эти приемы в зависимости от целевой функции контроля. Например, методические приемы финансового контроля базируются на методиках бухгалтерского учета, статистики, экономического анализа и других экономических наук. Вместе с тем методические приемы финансового контроля применяются в исследованиях других экономических наук (управление, планирование, финансирование, кредитование и т.п.). По информационному обеспечению различают методы документального и фактического контроля.

*Документальный* контроль заключается в установлении сущности и

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

*Фактический* контроль состоит в определении действительного, реального

состояния объекта проверки путем перерасчета, взвешивания, обмера,

лабораторного анализа и других методов проверки. К объектам фактического

контроля относятся: наличные деньги в кассе, основные средства, материальные ценности, готовая продукция, незавершенное производство.

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

*Основными методами государственного финансового контроля являются:*

·проверки;

·обследования;

·надзор;

·анализ финансового состояния;

·наблюдение (мониторинг);

·ревизии.

*Проверки* производятся по отдельным вопросам финансово-хозяйственной

деятельности на основе отчётных, балансовых и расходных документов. В процессе проверки выявляются нарушения финансовой дисциплины и намечаются мероприятия по их устранению. Объектами документальных проверок являются бухгалтерская, статистическая, операционно-техническая отчетность, сметы расходов и расчеты к ним, расчеты по налогам и т.п.

*Обследование* в отличие от проверки охватывает более широкий спектр

финансово-экономических показателей обследуемого эко­номического субъекта для определения его финансового состоя­ния и возможных перспектив развития. В ходе обследования могут осуществляться контрольные обмеры выполнения работ, расхода материалов, топлива, энергии и т.д.

*Надзор* производится контролирующими органами за экономическими

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

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

*Наблюдение (мониторинг)* — постоянный контроль со стороны кредитных

организаций за использованием выданной ссуды и финансовым состоянием

предприятия-клиента; неэффектив­ное использование полученной ссуды и снижение ликвидности может привести к ужесточению условий кредитования, требова­нию досрочного возврата ссуды.

*Ревизия* — наиболее глубокий и всеобъемлющий метод фи­нансового контроля, представляющий собой взаимосвязанный комплекс проверок финансово хозяйственной деятельности предприятий, учреждений и организаций, проводимых с помощью определенных приемов фактического и документального контроля. Ревизия проводится для установления целесообразности, обоснованности, экономической эффективности совершенных хозяйственных операций, проверки соблюдения финансовой дисциплины, достоверности данных бухгалтерского учета и отчетности для выявления нарушений и недостатков в деятельности ревизуемого объекта. Комплексная ревизия охватывает все стороны хозяйственной и финансовой деятельности объекта контроля, а ее содержательная часть соответствует подходам, применимым к ревизии. Другой отличительной чертой комплексной ревизии является охват ею всех уровней управления: министерство — ведомство — предприятие (выборочно). Результатом ее являются не только выводы, но и предложения по улучшению не только финансово-хозяйственной, но и производственной деятельности объекта контроля.

***1.3. Сущность, виды, формы, принципы и органы финансового контроля.***

Финансовый контроль обычно рассматривают в двух аспектах:

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

2) неотъемлемый элемент управления финансами и денежными потоками на макро и микро уровне с целью обеспечения целесообразности и эффективности финансовых операций. Оба аспекта контроля взаимосвязаны, но различаются целями, методами и субъектами контроля. Если в первом случае преобладает правовая и количественная сторона контроля, то во втором — упор делается на аналитическую сторону финансового контроля. Контроль выступает как кульминационный момент управленческого цикла на той его стадии, когда фактические результаты воздействия на управляемый объект сопоставляются с требованиями принятых решений, а при выявлении отрицательных отклонений устанавливаются их причины и виновники, принимаются меры к улучшению положения дел. Являясь самостоятельной функцией управления экономикой, контроль не поглощает другие функции, а взаимопроникает в них, оказывая активное воздействие на эффективность их использования. Назначение финансового контроля заключается в содействии успешной реализации финансовой политики государства, обеспечении процесса формирования и эффективного использования финансовых ресурсов во всех сферах и звеньях народного хозяйства. Его роль при переходе к рынку многократно возрастает. Финансовый контроль осуществляется путем применения научно обоснованных методов установления степени соответствия практики управления финансовыми ресурсами во всех сферах производства и распределения общественного продукта задачам финансовой политики. Институт финансового контроля представляет собой составной элемент общей структуры контрольных органов государства и вместе с тем выступает как важнейший составной элемент финансовой системы.

*В зависимости от субъектов, осуществляющих финансовый контроль, выделяются:*

1)Государственный финансовый контроль, который подразделяется на вневедомственный и ведомственный;

2)Негосударственный финансовый контроль:

—внутрихозяйственный контроль в составе корпоративного и не корпоративного финансового контроля;

—аудиторский контроль как подсистема независимого контроля в форме общего

и банковского аудита;

— гражданский финансовый контроль;

— общественный финансовый контроль;

— правовой финансовый контроль;

— страховой финансовый контроль, и другие виды.

**Государственный вневедомственный финансовый контроль осуществляется следующими контрольными органами:**

- Счетной палатой РФ и контрольно-счетными органами субъектов РФ

- Главным контрольным управлением Президента РФ

- Департаментом государственного финансового контроля (ДГФК) Минфина России

- Главным управлением федерального казначейства (ГУФК) Минфина России

- Центральным банком РФ

- Министерством РФ по налогам и сборам

- Государственным таможенным комитетом РФ

- Федеральной службой налоговой полиции РФ

- Государственными внебюджетными фондами

- Пенсионным фондом РФ (ПФ РФ)

- Фондом социального страхования РФ (ФСС РФ)

- Федеральным и территориальными фондами обязательного медицинского страхования (ФФОМС и ТФОМС).

Ведомственный контроль осуществляется министерствами, ведомствами за

деятельностью входящих в их систему учреждений и организаций руководителями соответствующих образований и специально созданными в данных системах контрольно-ревизионными подразделениями, которые подчиняются, как правило, непосредственно руководителю министерства, комитета, иного органа исполнительной власти. В МВД РФ, например, финансовый контроль, осуществляется руководителями МВД России, МВД республик в составе РФ, ГУВД и других подразделений непосредственно и через соответствующую финансовую службу. В системе МВД России создана контрольно-ревизионная служба. Общее руководство контрольно-ревизионной службой в системе Министерства внутренних дел России осуществляет Контрольно-ревизионное управление МВД России (КРУ МВД России).

**Основными задачами данного контроля являются:**

· выявление случаев хищения и недостач денежных средств и материальных

ценностей, бесхозяйственности, других нарушений финансовой дисциплины;

· разработка предложений по устранению условий и причин, их порождающих; принятие мер по возмещению виновными лицами причиненного ущерба и др. Аудиторская деятельность представляет собой предпринимательскую деятельность аудиторов (аудиторских фирм) по осуществлению независимых вневедомственных проверок бухгалтерской (финансовой) отчетности, платежно-расчетной документации, налоговых деклараций и других финансовых обязательств и требований хозяйственных субъектов, а также оказанию им иных аудиторских услуг. Основной целью аудиторской деятельности является установление достоверности бухгалтерской (финансовой) отчетности хозяйствующих субъектов и соответствия совершенных ими финансовых и хозяйственных операций нормативным актам РФ.

*Формы государственного финансового контроля*

*По времени проведения различают предварительный, текущий и последующий контроль*.

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

*Текущий (оперативный)* финансовый контроль производится в момент

совершения денежных сделок, финансовых операций, выдачи ссуд и субсидий и т. д. Он предупреждает возможные злоупотребления при получении и расходовании средств, спо­собствует соблюдению финансовой дисциплины и своевремен­ности осуществления денежных расчетов. Опираясь на данные первичных документов, оперативного и бухгалтерского учета, инвентаризаций и визуального наблюдения, текущий контроль позволяет регулировать быстро изменяющиеся хозяйственные

ситуации, предупреждать потери и убытки, например, в результате неправильного начисления новых налогов. Обычно текущий контроль, как и предварительный, не носит репрессивного характера.

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

***Принципы государственного финансового контроля***

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

*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.

**ВЫВОД**

Эффективность деятельности государства во многом определяется тем, как оно распоряжается государственными ресурсами, находящимися в его распоряжении. Активизация государственного финансового контроля в настоящее время является стратегической задачей государства, подтверждением чему является принятие им в последнее время многочисленных нормативно-правовых и подзаконных актов, приведенных в списке использованной литературы. Сложившаяся система государственного финансового контроля привела к тому, что в настоящее время в стране существует 28 организаций и ведомств, имеющих контрольные функции. Обилие контрольных органов нередко порождает нездоровую конкуренцию, дублирование контрольных мероприятий и, как следствие, рост масштабов коррупционной среды, избыточное административное давление на экономику. Органами государственного управления неоднократно предпринимались меры к упорядочению действий контролирующих органов. Однако формирование единой системы контроля,  до принятия федерального закона, регламентирующего этот вид деятельности в финансово-бюджетной сфере,  можно считать пока еще незавершеным.

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации от 23 июня 2008 г. ставится задача о дальнейшем совершенствовании структуры и механизмов государственного и муниципального контроля, исключении параллелизма и дублирования в этой сфере. Отмечается, что назрела необходимость включения в Бюджетный кодекс Российской Федерации современных норм в части, касающейся государственного и муниципального финансового  контроля   и ответственности за нарушение бюджетного законодательства. Соответствующий проект федерального закона должен быть внесен в Государственную Думу уже в 2008 году. Несмотря на ожидаемое  законодательное урегулирование вопроса от всех должностных лиц, организующих и осуществляющих финансовый контроль, требуется знание действующих нормативно-правовых актов по этому вопросу  и умение правильно использовать возможности надзора и контроля в финансово-бюджетной сфере для повышения эффективности использования государственных средств. В предлагаемом учебно-методическом пособии  сосредоточивается внимание на основных вопросах, с которыми периодически приходится сталкиваться федеральным государственным гражданским служащим.