**Лекция №1 «Экономическое содержание государственного
и муниципального финансового контроля»**

1. Понятие, цели и функции государственного и муниципального финансового контроля.

2. Классификация государственного и муниципального финансового контроля

1. Завершающей стадией процесса государственного управления финансами выступает контроль. Государственный контроль формируется в различных направлениях, но реализация его идет от имени и в интересах государства. Функциональная сущность контроля вытекает из объективной необходимости осуществлять мониторинг процессов управления объектами с целью оценки обоснованности и эффективности принимаемых управленческих решений, а также результатов их выполнения, выявления отклонений от этих решений, устранения неблагоприятных последствий и осуществления корректировки действий.

Для того чтобы понять сущность государственного финансового контроля и подчеркнуть его значение, необходимо определить, что же такое контроль.

Под контролем в узком смысле (т. е. как функции управления или как стадии процесса управления) принято понимать совокупность следующих действий:

- определение фактического состояния управляемого звена или действия системы управления организацией (объекта контроля);

- сравнение фактических данных с требуемой базой, принятой в организации, либо заданной извне, либо основанной на рациональности;

- оценка отклонений, превышающих предельно допустимый уровень, а также степени их влияния на разные области функционирования организации;

- выявление причин данных отклонений.

В экономической литературе финансовый контроль трактуется по-разному: под финансовым контролем понимают действия в виде «наблюдения, определения и выявления фактического положения объекта посредством финансовых показателей деятельности и сравнением их с плановыми». Более полное и содержательное определение финансового контроля связано с характеристикой его как экономической категории.

В этом плане финансовый контроль рассматривают:

- во-первых, как «совокупность форм, методов, приемов производства ревизий и проверок финансово-хозяйственной деятельности предприятий, объединений, организаций, учреждений»;

- во-вторых, законность операций по формированию, распределению и использованию централизованных и децентрализованных денежных средств и сохранности собственности;

- в-третьих, правильность и своевременность выполнения финансовых обязательств перед бюджетом, государственными внебюджетными фондами;

- в-четвертых, постановку бухгалтерского учета и достоверность отчетности.

В определении финансового контроля выделяются три важных действия:

- первое – выявление разного рода нарушений (ошибок, злоупотреблений, включая мошенничество и т. п.) в процессах управления государственными финансовыми потоками (в т. ч. в ведении бухгалтерского учета и составлении отчетности) и в финансово-хозяйственной деятельности хозяйствующих субъектов;

- второе – обеспечение условий устранения нарушений (т. е. принятие корректирующих мер по результатам контроля);

- третье – анализ факторов возникновения нарушений (включая определение мотивов нарушителей) и разработка профилактических мер по их предотвращению в будущем.

Последнее утверждение наиболее важно для контрольных органов, так как им необходимо не только выявить те или иные отклонения, но и дать рекомендации по их устранению и предотвращению в будущем.

С учетом этих положений финансовый контроль, с одной стороны, должен обеспечивать возможность принятия эффективных управленческих решений, а с другой стороны – способствовать исполнению принятых решений. Такое понимание финансового контроля дает возможность рассматривать его как один из элементов общей системы управления финансами и в этом смысле подчеркивает его значимость как инструмента управления государственными финансами.

Характеристика государственного финансового контроля в качестве инструмента управления государственными финансами включает, прежде всего, понимание всей совокупности отношений, возникающих между государством, с одной стороны, и юридическими и физическими лицами, с другой стороны, по поводу производства и распределения национального дохода в территориальном и отраслевом разрезах, а также по поводу его эффективного использования.

**Финансовый контроль** можно определить как деятельность уполномоченных государством органов и организаций за соблюдением законности в процессе собирания, распределения, перераспределения и использования денежных фондов государства и муниципальных образований в целях осуществления эффективной финансовой политики в обществе для обеспечения прав и свобод граждан.

**Целью государственного финансового контроля** является обеспечение законности и эффективности использования государственных бюджетных и внебюджетных финансовых средств и государственной собственности.

**Основными задачами государственного финансового контроля** выступают:

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

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

- контроль правильности ведения бухгалтерского учета и отчетности;

- выявление финансовых злоупотреблений в сфере бюджетных и межбюджетных отношений.

Система государственного контроля состоит из следующих элементов: субъект контроля, объект контроля, предмет контроля, принципы контроля, методы контроля, принятие решений по результатам контроля. Перечисленные элементы системы контроля составляют в совокупности механизм финансового контроля и регламентируются нормативными юридическими актами, которые в совокупности образуют финансовое (бюджетное) право.

**Субъектами** государственного финансового контроля являются организации, осуществляющие финансовый контроль. Эти организации подразделяются на основе вида контроля (внешний, внутренний) и уровней управления (федеральный, региональный, местный).

**Объекты** государственного финансового контроля – это организации, которые используют средства бюджета, государственную собственность, природные ресурсы или имеют какие-либо льготы по налогообложению, экспорту, импорту и т. д.

**Предметом** финансового контроля являются финансы – объекты экономики, отражающие производственные отношения в обществе, складывающиеся в процессе производства, распределения и потребления продуктов, а также денежные средства консолидированного бюджета как на этапе их формирования, так и на этапах распределения и использования.

Условием достижения целей и задач государственного финансового контроля, формирования целостной и эффективной системы его функционирования является соблюдение **принципов (правил)** организации контрольных процессов. Содержание этих принципов и требование их соблюдения укрепляют не только правовую сторону процесса, но и повышают эффективность управления экономическими процессами.

**Принцип плановости** определяется природой организации управления, в которой субъекты контроля проводят свою работу на основе годовых, квартальных планов проведения контрольных мероприятий.

**Принцип системности** означает, что при проведении контрольных мероприятий должны рассматриваться все стороны объекта контроля и вся система его взаимосвязей.

**Принцип законности** обусловлен Конституцией РФ и предусматривает, что государство, все его органы действуют на основе законности, обеспечивают охрану интересов общества и граждан.

**Принцип объективности** предопределяет правильное, полное и объективное объяснение результатов контроля на основе сопоставления содержания приведенных фактов с законами, основными положениями, инструкциями.

**Принцип эффективности** контроля подразумевает своевременное и полное выявление отклонений от заданных параметров, их причин и виновников, а также оперативность исправления допущенных отрицательных результатов и обеспечение возмещения нанесенного материального ущерба.

**Принцип гласности** вытекает из сущности контроля, осуществляемого в интересах государства. Результаты контроля доводят до сведения коллектива, вышестоящих органов управления, а также в необходимых случаях до средств массовой информации.

**Принцип ответственности** включает ответственность контролируемых, ответственность контролеров и ответственность третьих лиц (принимающих решения, обладающих исполнительными полномочиями государственных органов).

Реализация принципов предполагает разработку и использование целого комплекса финансовых элементов, объединенных в финансовый механизм в целом. В качестве важных элементов выступают методы контроля, которые различаются в зависимости от конкретных способов (приемов), применяемых при осуществлении контрольных функций.

**Методами финансового контроля** являются, например, такие процедуры, как счетная проверка балансов, анализ финансово-хозяйственной деятельности, системный анализ, сопоставление различных данных и т. д.

В литературе выделяются общенаучные методы контроля, органолептические методы, расчетно-аналитические приемы финансового контроля, документальные приемы финансового контроля. В зависимости от

объекта контроля, целей контроля выбираются основные методы проведения контрольных мероприятий.

**Принятие решений по результатам контроля** – прием воздействия субъекта на объект контроля, обеспечивающий его функционирование в заданных параметрах и режимах – связано с применением этого метода для разработки и оформления представления, предписания, приказа, распоряжения, служебного письма по результатам ревизии, тематической проверки, обследования и т. д.

2. Классификация финансового контроля имеет особое значение для принятия решений и осуществляется по нескольким основаниям: видам, формам и методам осуществления государственного финансового контроля.

В зависимости от субъектов, его осуществляющих, выделяют государственный контроль, который, в свою очередь, подразделяется на общегосударственный (надведомственный) и ведомственный, внутрихозяйственный (внутрифирменный), муниципальный и независимый контроль — аудит. По содержанию (объекту, направлениям) он делится на бюджетный, налоговый, банковский, страховой, валютный.

Общегосударственный (надведомственный) контроль осуществляется федеральными органами законодательной власти, федеральными органами исполнительной власти, в том числе специально созданными. В соответствии с Указом Президента РФ от 25 июля 1996 г. № 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации» государственный финансовый контроль включает контроль за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, за организацией денежного обращения, использованием кредитных ресурсов, состоянием государственного внутреннего и внешнего долга, государственных резервов, предоставлением финансовых и налоговых льгот и преимуществ.

Государственный контроль проводят также органы представительной (законодательной) и исполнительной власти субъектов РФ.

Внутрихозяйственный контроль выступает как самостоятельная функция управления внутри предприятия, организации, отличается своей глубиной и точностью, так как осуществляется там, где находится «центр тяжести» управления. Главное его назначение — непрерывное наблюдение за эффективностью финансово-экономической, снабженческо-сбытовой и производственной деятельности, выявление внутрихозяйственных резервов, обеспечение сохранности денежных и материальных средств, устранение причин и условий, порождающих хищения и бесхозяйственность.

В системе внутрихозяйственного контроля ведущая роль принадлежит контролю, осуществляемому бухгалтерией предприятия, организации в виде:

1) предварительного контроля на стадии рассмотрения первичных документов, поступивших главному (старшему) бухгалтеру на подпись, а также при визировании договоров, смет, приказов и других документов, связанных с расходованием денежных и материальных средств;

2) текущего контроля в ходе учетной регистрации хозяйственных операций и инвентаризаций товарно-материальных и других ценностей;

 3) последующего контроля на стадии обобщения и анализа учетной и отчетной информации, а также посредством ревизий и тематических проверок (обследований) в отдельных внутрихозяйственных подразделениях. Следовательно, внутрихозяйственный бухгалтерский контроль является непрерывным, универсальным (сплошным), системным и строго документальным.

Преимущества внутриведомственного контроля проявляются в его непосредственной связи с функцией управления отраслью, а также в специализации контроля применительно к отраслевым особенностям организации, технологии и экономики производства. Его субъектами являются министерство (ведомство), промышленное объединение или другой вышестоящий орган хозяйственного управления.

Основное направление современного этапа развития внутриведомственного контроля — усиление комплексности ревизий производственной и финансово-хозяйственной деятельности предприятий и организаций.

В отличие от общегосударственного (межведомственного) контроля, сфера действия которого нередко ограничена определенным кругом вопросов финансовой и хозяйственной деятельности, внутриведомственный контроль обычно имеет комплексный характер.

Основные направления ведомственного контроля связаны с осуществлением надзора:

- за законным использованием материальных, трудовых и финансовых ресурсов;

- наличием и движением имущества;

- формированием достоверной и полной информации о финансовых результатах деятельности подразделений отраслевого министерства, необходимой для оперативного руководства и управления, организации работы по профилактике бесхозяйственности, недостач и хищений денежных средств и материальных ценностей.

В числе основных задач ведомственного контроля можно выделить следующие:

- проверка соблюдения в системе отрасли нормативных актов по вопросам финансово-хозяйственной деятельности;

- контроль за использованием средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, а также имеющихся заемных средств, имущества, материальных и трудовых ресурсов;

- контроль за предоставлением налоговых льгот и преимуществ, выполнением ими обязательств перед бюджетом, внебюджетными фондами, финансовыми, кредитными и другими организациями;

- выявление и профилактика случаев хищения и недостач денежных средств и материальных ценностей, других негативных явлений в финансовохозяйственной деятельности;

- разработка предложений по более эффективному и экономному расходованию финансовых и иных ресурсов, сокращению непроизводительных потерь и расходов;

- контроль за законностью документального оформления хозяйственных и финансовых операций, постановки и ведения бухгалтерского учета, достоверностью отчетности о результатах финансово-хозяйственной деятельности.

**Муниципальный контроль** осуществляется органами местного самоуправления при утверждении местного бюджета, его исполнения и при утверждении отчета о его исполнении; установлении местных налогов и сборов на основе принципов, определенных законодательством России. Главы местной администрации, являющиеся высшими должностными лицами местного самоуправления, осуществляют местный финансовый контроль при исполнении местного бюджета, управлении объектами муниципальной собственности, реализации государственных программ приватизации муниципальных предприятий, объектов социально-культурного и бытового назначения, торговых и иных объектов (имущества), являющихся муниципальной собственностью, и при решении иных вопросов местного значения.

Как отмечалось выше, финансово-хозяйственный контроль в зависимости от времени его осуществления подразделяется на предварительный, текущий и последующий. Они находятся во взаимосвязи, отражая непрерывный характер контроля.

**Предварительный контроль** предшествует совершению хозяйственных и финансовых операций. Контрольные органы осуществляют данный вид контроля на стадии рассмотрения производственных, финансовых (кредитных, кассовых) планов, смет и других плановых(нормативных) расчетов предприятий и хозяйственных организаций.

Основная цель предварительного бухгалтерского контроля — своевременно пресекать незаконное и нерациональное использование средств.

**Текущий контроль** является неотъемлемым элементом оперативного управления производством. Он проводится в процессе совершения производственных, хозяйственных и финансовых операций.

Опираясь на данные первичных документов, оперативного и бухгалтерского учета, инвентаризаций и визуального наблюдения, текущий контроль при необходимости позволяет регулировать быстроменяющиеся хозяйственные ситуации, предотвращать потери и убытки.

**Последующий контроль** охватывает хозяйственную и финансовую деятельность на всех уровнях управления за истекший период. Основное его содержание — проверка выполнения планов по количественным и качественным показателям, соблюдения хозяйственного и финансового законодательства, сохранности собственности, законности управленческих решений и т. д.

Государственный финансовый контроль по уровню взаимодействия с органами законодательной и исполнительной власти подразделяется на внешний финансовый контроль и внутренний финансовый контроль. **Внешний финансовый контроль** организован в Российской Федерации в соответствии с положениями главы 9 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Государственный финансовый контроль исполнительных органов власти в свою очередь подразделяется на подвиды: общегосударственный и внутренний. Формы и порядок осуществления финансового контроля органами исполнительной власти устанавливаются Бюджетным кодексом РФ, нормативными правовыми актами РФ, субъектов РФ, муниципальными правовыми актами органов местного самоуправления.

**Общегосударственный (надведомственный) финансовый контроль** осуществляется федеральными органами исполнительной власти, в том числе специально созданными органами исполнительной власти. Государственный контроль осуществляют также органы исполнительной власти субъектов РФ.

**Внутренний финансовый контроль** осуществляется главными распорядителями бюджетных средств, главными администраторами доходов бюджета и главными администраторами источников финансирования доходов бюджета. Кроме того, органы исполнительной власти вправе создавать подразделения внутреннего финансового контроля по осуществлению функций разработки и контроля за соблюдением внутренних стандартов и процедур составления и исполнения бюджета, составления бюджетной отчетности и ведения бухгалтерского учета, а также подготовке и организации осуществления мер, направленных на повышение результативности использования бюджетных средств.

**Негосударственный финансовый контроль** подразделяется на коммерческий (независимый) контроль и общественный контроль.

**Внутрихозяйственный контроль** выступает как самостоятельная функция управления внутри предприятия, организации, отличается своей глубиной и точностью, так как осуществляется там, где находится «центр решения всех трудностей управления». Главное его назначение – непрерывное наблюдение за эффективностью финансово-экономической, снабженческо-сбытовой и производственной деятельности, выявление внутрихозяйственных резервов, обеспечение сохранности денежных и материальных средств, устранение причин и условий, порождающих хищения и бесхозяйственность.

Классификация финансового контроля по источникам используемой информации включает **документальный и фактический контроль**. Источниками данных для документального контроля служат: первичные документы, включая технические носители информации, регистры бухгалтерского учета; данные оперативно-технического учета; бухгалтерская, статистическая и оперативно-техническая отчетность; плановая, нормативная и прочая документация.

Фактический контроль представляет собой изучение фактического состояния проверяемых объектов по данным их осмотра в натуре (обмера, взвешивания, пересчета и т. д.). Использование приемов фактического контроля позволяет установить достоверность хозяйственных операций, отраженных в первичных документах, бухгалтерском учете и отчетности. Однако фактический контроль, особенно последующий, не может быть всеобъемлющим в силу непрерывного характера хозяйственных процессов. Поэтому документальный и фактический контроль не существуют изолированно, они последовательно дополняют друг друга.