

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации



Уральский государственный экономический университет

А. К. Измоденов, А. В. Курдюмов

ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ, НАДЗОРА И АУДИТА

Рекомендовано

Советом по учебно-методическим вопросам и качеству образования
Уральского государственного экономического университета
в качестве учебного пособия

Екатеринбург
2018

УДК 336.1:354(075.8)
ББК 65.261+67.401.11я73
ИЗ7

Рецензенты:

кафедра финансов и кредита
Уральского государственного горного университета
(протокол № 5 от 29 мая 2018 г.)

кандидат экономических наук,
доцент кафедры финансового и налогового менеджмента
Уральского федерального университета
имени первого Президента России Б. Н. Ельцина
С. А. Жернаков

Измоленов, А. К.

ИЗ7 Основы государственного контроля, надзора и аудита
[Текст] : учеб. пособие / А. К. Измоленов, А. В. Курдюмов ;
М-во науки и высш. образования Рос. Федерации, Урал. гос.
экон. ун-т. — Екатеринбург : [Изд-во Урал. гос. экон.
ун-та], 2018. — 109 с.

В учебном пособии раскрывается сущность контроля, надзора и аудита в системе государственного управления. Рассмотрена специфика организации государственного контроля и надзора. Охарактеризованы понятия, принципы, функции и виды государственного финансового контроля. Излагаются основы финансового контроля в бюджетной системе Российской Федерации. Отдельные главы посвящены вопросам контроля и аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также рассмотрению основ осуществления общественного контроля.

Для магистрантов направления подготовки «Государственный аудит», преподавателей и аспирантов. Может быть использовано в системе повышения квалификации сотрудников финансово-контрольных и финансово-кредитных органов.

УДК 336.1:354(075.8)
ББК 65.261+67.401.11я73

© А. К. Измоленов, А. В. Курдюмов,
2018
© Уральский государственный
экономический университет, 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	5
Глава 1. Контроль, надзор и аудит в системе государственного управления	7
1.1. Контроль как функция управления	7
1.2. Роль контроля и надзора в системе государственного управления	10
1.3. Основы государственного аудита	14
Глава 2. Виды и организация государственного контроля и надзора	18
2.1. Президентский контроль.....	18
2.2. Парламентский контроль	20
2.3. Судебный контроль	22
2.4. Прокурорский надзор	25
2.5. Административный контроль (надзор).....	28
Глава 3. Государственный финансовый контроль.....	31
3.1. Государственный финансовый контроль: понятие, принципы, функции, виды	31
3.2. Налоговый контроль.....	38
3.3. Банковский надзор.....	40
3.4. Валютный контроль.....	42
3.5. Страховой надзор.....	43
3.6. Таможенный контроль	45
3.7. Контроль на рынке ценных бумаг	47
3.8. Финансовый мониторинг	48
Глава 4. Финансовый контроль в бюджетной системе Российской Федерации.....	50
4.1. Понятие бюджетного контроля	50
4.2. Формы и методы бюджетного контроля.....	54

4.3. Органы внешнего государственного финансово-го контроля в бюджетной сфере.....	60
4.4. Органы внутреннего государственного финансово-го контроля в бюджетной сфере	68
Глава 5. Государственный и негосударственный аудит	75
5.1. Аудиторская деятельность	75
5.2. Государственный аудит в бюджетно-финансовой сфере.....	79
5.3. Иные виды аудита.....	85
Глава 6. Контроль и аудит в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд	94
Глава 7. Общественный контроль	99
Библиографический список	104
Приложение. Схема организации аудита, контроля и надзора в Российской Федерации.....	109

ВВЕДЕНИЕ

Важнейшими элементами системы государственного управления являются контроль, надзор и аудит, которые играют существенную роль в регулировании социально-экономических процессов в Российской Федерации. Знание основ организации и осуществления контроля, надзора и аудита необходимо магистрантам, обучающимся по специальности «Государственный аудит». Материал изложен в логической последовательности, позволяющей при вдумчивом подходе к его освоению получить достаточные знания основ контроля, надзора и аудита, состава его объектов, основных полномочий его субъектов.

В первой главе излагаются теоретические вопросы контроля, надзора и аудита, раскрываются их роль и место в системе государственного управления. Подробно рассмотрено значение контроля как функции управления, роль контроля, надзора и аудита в системе государственного управления, подчеркнуты сходства этих понятий и существенные различия между ними.

Вторая глава посвящается описанию видов и организации государственного контроля и надзора в Российской Федерации. Рассмотрены такие виды государственного контроля и надзора, как президентский контроль, парламентский контроль, судебный контроль, прокурорский надзор, административный контроль (надзор).

В третьей главе рассматривается понятие государственного финансового контроля раскрыты его принципы, функции и виды. Изложены основы осуществления налогового контроля, банковского надзора, валютного контроля, страхового надзора, таможенного контроля, контроля на рынке ценных бумаг, финансового мониторинга. Комплексное рассмотрение этих видов контроля позволяет лучше понять структуру системы государственного финансового контроля в Российской Федерации.

В четвертой главе более подробно изложены основы бюджетного контроля, который является одним из видов государственного финансового контроля и осуществляется в бюджетной системе Российской Федерации. Рассмотрены формы и методы бюджетного контроля, поясняется различие между внешним и внутренним финансовым контролем, уделено внимание организации и основам деятельности органов внешнего и внутреннего государственного финансового контроля в бюджетно-финансовой сфере.

В пятой главе изложены основы государственного и негосударственного аудита, нормативно-правового регулирования и организации аудиторской деятельности, государственного аудита в бюджетно-финансовой сфере, а также иных видов аудита, осуществляемых государственными органами и негосударственными организациями.

Шестая глава знакомит с организацией и проведением контроля и аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

В седьмой главе раскрываются сущность общественного контроля и его роль в государстве, приводятся правовые основания его проведения, цели, задачи и основные полномочия органов, осуществляющих такой контроль.

В конце учебного пособия *в приложении* представлена схема, наглядно отражающая систему организации аудита, контроля и надзора в Российской Федерации.

ГЛАВА 1

КОНТРОЛЬ, НАДЗОР И АУДИТ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

1.1. Контроль как функция управления

Раскрывая понятие «контроль», следует обращать внимание на присущие ему *общие признаки*:

- вторичность (считается, что контролировать можно то, что уже совершилось);
- контроль — это процесс, длящийся во времени;
- это совокупность мероприятий по выявлению нарушений с применением специфических форм и методов;
- контроль проявляется через деятельность органов, его осуществляющих;
- контроль должен иметь цель;
- контроль должен быть результативным.

На основании этих признаков контроль определяют как совокупность мероприятий, как процесс, как деятельность специальных органов в целях выявления нарушений в контролируемой сфере. Однако такой подход не учитывает, что контроль не может существовать вне системы управления.

В общем виде систему управления можно определить как совокупность взаимосвязанных элементов, образующих целое. Иначе говоря, система — не просто совокупность, сумма элементов; она должна иметь обоснованные, организованные опти-

мально взаимосвязи между элементами, позволяющие системе эффективно функционировать как единое целое.

Любую систему управления составляют следующие *основные элементы*:

- субъект управления — элемент системы, оказывающий управляющее воздействие, т. е. тот, кто управляет;
- объект управления — элемент системы, воспринимающий управляющее воздействие, т. е. тот, кем управляет субъект управления;
- предмет управления — то, чем управляет субъект управления.

Субъект управления воздействует на объект управления в процессе управления с помощью определенных инструментов (способов, методов), стремясь к видоизменению предмета управления в необходимом направлении. Конечной целью субъекта управления является получение запланированного результата.

Однако результат управляющего воздействия не всегда очевиден. Поэтому субъект управления заинтересован в получении объективной и точной информации о степени достижения результата, факторах, помешавших его достичь, и мерах, которые необходимо принять, чтобы с минимальными затратами исправить ситуацию и, в конечном итоге, получить запланированный результат. Для этого ему нужна обратная связь, обеспечивающая получение необходимой информации. В роли такой обратной связи в любой системе управления и выступает контроль.

Схематично процесс управления и место в нем контроля, выполняющего функцию обратной связи представлены на рис. 1.



Рис. 1. Простейшая схема системы управления

Таким образом, можно сформулировать следующее определение контроля в системе управления:

Контроль — это элемент системы управления, выполняющий функцию обратной связи, посредством которой субъект управления получает достоверную информацию о результатах своего управляющего воздействия на объект управления в процессе управления, что позволяет ему скорректировать свои действия для достижения оптимального результата.

Для осуществления контроля субъект управления обычно создает специальные контрольные подразделения или органы. Контроль, организованный внутри системы управления, является *внутренним контролем*.

Однако контролирующие органы не всегда могут находиться внутри системы управления. Например, учредитель предприятия может пригласить независимого аудитора для осуществления контроля за финансовой деятельностью, которую осуществляет руководство предприятия. Или общественная организация направит на избирательный участок независимых наблюдателей за ходом голосования. Или налоговый инспектор придет в организацию для проверки правильности уплаты налогов. Контроль, организованный и осуществляемый органом или лицом, находящимися вне системы управления, будет являться *внешним контролем*.

Внутренний контроль — это контроль, организованный внутри системы управления.

Внешний контроль — это контроль, организованный и осуществляемый органом или лицом, находящимися вне системы управления.

Схему внутреннего и внешнего контроля см. на рис. 2.

Весь контроль в государстве подразделяется на государственный и негосударственный:

- государственный контроль осуществляют органы государственной власти и государственные органы государства за всеми процессами, происходящими в государстве;

- негосударственный контроль — это контроль в негосударственных организациях, в домашних хозяйствах, аудиторский

контроль, а также контроль со стороны коммерческих банков, общественных организаций.

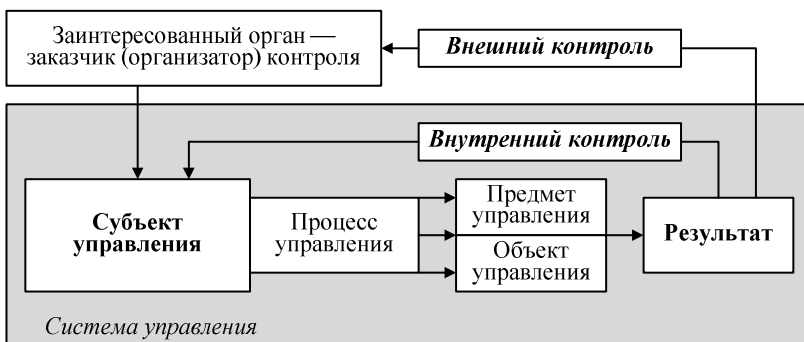


Рис. 2. Схема внутреннего и внешнего контроля

1.2. Роль контроля и надзора в системе государственного управления

Государственный контроль — это один из элементов системы государственного управления, которая строится по тем же принципам, что и любая система управления.

Основными элементами системы государственного управления являются субъекты управления (органы государственной власти и другие уполномоченные государством органы), объекты и предмет управления.

Взаимосвязи между этими элементами системы обеспечиваются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, ведомственными приказами и инструкциями, другими документами. Таким образом, осуществляется правовое, а на его основе методическое, кадровое, материально-техническое и финансовое обеспечение органов, составляющих систему государственного управления, определяется их организационная структура, научно-исследовательская и учебная база и т. д.

В системе государственного управления информация, которая поступает государственным органам, осуществляющим

властные полномочия, от органов государственного контроля, позволяет своевременно и точно корректировать их управляющее воздействие на подконтрольные объекты, что повышает эффективность государственного управления.

В рыночной экономике органы государственной власти оказывают непосредственное управляющее воздействие только на объекты государственной собственности. Процессы регулирования в негосударственной сфере носят опосредованный характер — через определение «правил игры». Данные правила вырабатываются государственными органами в строгом соответствии с их компетенцией: законодательные органы принимают законы, исполнительные — на их основе подзаконные акты.

Наряду с термином «контроль» в нормативных правовых актах и в научной литературе используется понятие «надзор». Возникает вопрос: является ли надзор как понятие и как явление аналогичным контролю? В настоящее время однозначного ответа на этот вопрос нет. Термины «контроль» и «надзор» в законодательстве не определены, либо определяются как синонимы. В различных литературных источниках встречается мнение, что понятие «надзор» — более узкое и является составной частью понятия «контроль».

С правовой точки зрения между контролем и надзором значительной разницы нет. Целью и того, и другого является обеспечение соблюдения законности и установленных правил подконтрольным объектом. И контрольные, и надзорные органы обладают полномочиями по применению определенных законодательством санкций к нарушителям. Поэтому зачастую эти понятия используются как синонимы. Так, в Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» дается развернутое определение государственного контроля (надзора), из которого следует, что законодатель отождествляет понятия «контроль» и «надзор». Закон определяет контроль (надзор) как «деятельность уполномоченных органов государственной власти, направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений».

Аналогичный подход воспроизведен и в проекте Федерального закона «Об основах государственного контроля (надзо-

ра) и муниципального контроля в Российской Федерации», внесенного еще в 2015 г. на рассмотрение в Государственную Думу Правительством Российской Федерации.

Анализ содержания понятий «контроль» и «надзор» с управленческой точки зрения показывает различия между ними. В системе управления контроль выполняет функцию обратной связи между результатом управления и субъектом управления, он находится внутри системы, является ее элементом. Иными словами, контролирующий орган в системе управления подчинен субъекту управления, ему представляет результаты своей деятельности, вместе с ним принимает меры по устранению недостатков. Контролирующий орган заинтересован не только в обеспечении соблюдения законности, но и в том, чтобы ресурсы использовались рационально, система функционировала наиболее эффективно.

В отличие от контрольного надзорный орган не является элементом системы управления, его не интересует, насколько эффективно функционирует подконтрольный объект, насколько рационально он использует ресурсы, каким образом и за какие средства будут устранены нарушения и недостатки. Надзорный орган имеет одну цель — обеспечить соблюдение законности и установленных правил.

Особенностями надзора являются: <i>во-первых</i> , его внешний характер; <i>во-вторых</i> , нацеленность только на соблюдение законности; <i>в-третьих</i> , ориентированность на поиск недостатков и наказание виновных.

Различия контроля и надзора в части характера проявления, предмета контроля и элемента системы управления представлены в табл. 1.

В административном праве понятия «контроль» и «надзор» разделяются, но уже по иным основаниям. Выделяются следующие виды государственного контроля:

- контроль, осуществляемый Президентом Российской Федерации (президентский контроль);
- контроль, осуществляемый органами представительной власти (парламентский контроль);

- контроль, осуществляемый органами исполнительной власти;
- судебный контроль.

Т а б л и ц а 1

Различие понятий «контроль» и «надзор»

Характеристика контроля	Характеристика надзора
Имеет внутренний характер, является элементом системы управления	Имеет внешний характер; субъект надзора находится вне системы управления
Предмет контроля — не только законность, но и эффективность управления	Предмет надзора — соблюдение законности
Как элемент системы управления участвует в управлении, заинтересован в результатах управления	Не участвует в управлении, имеет целью выявление нарушений и применение санкций к нарушителям

Надзор подразделяется на прокурорский и административный.

Прокурорский надзор является особой формой государственного воздействия, отличной от иных форм, и предусматривающей создание и функционирование единого, универсального, независимого надзорного органа с индивидуальными инструментами воздействия на поднадзорных субъектов в соответствии с Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

Административный надзор осуществляется федеральными органами исполнительной власти, к которым относятся федеральные службы, различные инспекции в федеральных министерствах и иных федеральных органах исполнительной власти (ветеринарного, пожарного, рыбного, лесного, санитарного, геодезического и другого надзора), а также территориальные органы надзора.

Как представляется, в данном случае подразделение органов на контрольные и надзорные довольно условно. Практически все органы государственного контроля, входящие в систему исполнительной власти, обладают надзорными функциями, т. е. осуществляют административный надзор. Их так и называют — *контрольно-надзорные органы*.

1.3. Основы государственного аудита

В последнее время в научной литературе и в практике государственного управления начали применять термин «государственный аудит». В связи с этим следует ответить на ряд вопросов: в чем суть государственного аудита, каковы его цели; что отличает его от государственного контроля и надзора?

Во-первых, следует отличать понятие «государственный аудит» от понятий «аудит» и «аудиторская деятельность», содержащихся в Федеральном законе от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности». В данном Законе аудит определяется как «независимая проверка бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица в целях выражения мнения о достоверности такой отчетности». Под аудиторской деятельностью понимается «деятельность по проведению аудита и оказанию сопутствующих услуг, осуществляемая аудиторскими организациями, индивидуальными аудиторами».

Мировой опыт показывает, что аудит целесообразно использовать не только для оценки финансово-хозяйственной деятельности предприятий, но и для определения качества управления финансовыми и иными государственными ресурсами. Таким образом, аудит следует рассматривать более широко — как системный процесс получения и оценки объективных данных об экономических действиях и событиях, устанавливающих уровень их соответствия определенному критерию и предоставляющий результаты заинтересованному пользователю.

Во-вторых, следует разделять понятия «государственный контроль» и «государственный аудит». Государственный контроль осуществляется внутри системы управления, в то время как государственный аудит — это исследование объекта управления извне в целях предоставления независимой оценки состояния этого объекта заказчику аудита, которым являются органы государственной власти.

В-третьих, в отличие от государственного контроля и надзора государственный аудит не предполагает применения к нарушителям карательных санкций. Его задача — проанализировать ситуацию и предложить меры по улучшению дел на объекте аудита.

Аудит, который организуют независимые государственные органы, стали называть государственным аудитом. Государственным можно также считать аудит, проводимый негосударственными организациями, если заказчиком аудита является государство в лице органов государственной власти. Они могут проводить аудит энергетический, экологический, кадровый, управленческий, социальный и др., постепенно распространяя государственный аудит на все сферы общественных отношений, на которые оказывает регулирующее воздействие система государственного управления.

Государственный аудит является внешним по отношению к объекту аудита. Внутри органа или организации может быть организован внутренний аудит, но он не будет являться государственным.

В Российской Федерации государственный аудит законодательно регулируется только в финансовой сфере. Его субъектами выступают органы внешнего финансового контроля (аудита) — Счетная палата Российской Федерации и контрольно-счетные органы субъектов РФ. Они осуществляют внешний финансовый аудит (контроль) в бюджетной системе Российской Федерации и предоставляют результаты этого аудита независимым пользователям — законодательным органам государственной власти.

Цель государственного аудита — анализ ситуации, выявление причин возникновения проблем и выработка рекомендаций по улучшению дел на объекте аудита. Результаты аудита излагаются в заключении органа государственного аудита, которое доводится до сведения законодательных (представительных) органов. Таким образом, контроль и аудит выполняют разные управленческие функции как по целям, так и по результатам.

Теоретические разработки в области государственного аудита и практическая деятельность Счетной палаты Российской Федерации по освоению инструментов аудита использованы в процессе совершенствования российского законодательства в этой области. Так, в Бюджетном кодексе Российской Федерации к полномочиям органов внешнего государственного финансового контроля отнесено проведение аудита эффективности, в ходе которого определяются результативность и экономность использования бюджетных средств.

В Федеральном законе «О Счетной палате Российской Федерации» она определена постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля), подотчетным Федеральному Собранию Российской Федерации. Среди полномочий Счетной палаты РФ — проведение финансового аудита, аудита эффективности, стратегического аудита, аудита государственных программ и другие виды аудита.

Счетная палата Российской Федерации — единственный законодательно определенный орган государственного аудита.

В Федеральном законе от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» понятия «контроль» и «аудит» разделяются. Субъектом аудита в сфере закупок закон определяет Счетную палату Российской Федерации, контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальных образований. Эти органы уполномочены проводить анализ и оценку результатов закупок, степени достижения заявленных целей. В их компетенцию входит проведение аудита законности, целесообразности, обоснованности, своевременности, эффективности и результативности бюджетных расходов на проведение закупок. Субъектами финансового контроля в сфере закупок закон определяет исполнительные органы государственной власти, местного самоуправления, органы внутреннего государственного и муниципального финансового контроля.

Можно сделать вывод: понятия «контроль», «надзор» и «аудит» различаются, в системе государственного управления они играют разные роли. Их сравнение дано в табл. 2.

Требуется четко, на законодательном уровне дать определение понятий «контроль», «надзор» и «аудит», уяснить их различия, установить их место в системе государственного управления. Это — одно из условий повышения эффективности системы государственного управления и результативности ее функционирования.

Т а б л и ц а 2

**Свойства контроля, надзора и аудита
в системе государственного управления**

Свойства	Контроль	Надзор	Аудит
Характер по отношению к объекту	Внутренний	Внешний	Внешний
Цель	Информировать субъект управления о результатах управления	Выявить нарушения и наказать виновных	Информировать независимого пользователя о положении дел на объекте и предложить меры по улучшению
Ответственность	Дисциплинарная	Административная, уголовная	Отсутствует
Органы	Подразделения внутри объекта контроля	Контрольно-надзорные органы, прокуратура РФ	Счетная палата РФ, контрольно-счетные органы субъектов РФ

ГЛАВА 2

ВИДЫ И ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА

2.1. Президентский контроль

Президент Российской Федерации согласно Конституции Российской Федерации обладает большими полномочиями по контролю за деятельностью исполнительных органов. Такая возможность неразрывно связана с его правом принимать решения об отставке Правительства, отменять правительственные акты, приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ, а также другими полномочиями, предоставленными ему Конституцией РФ.

Президентский контроль осуществляется Президентом РФ как непосредственно, так и через его администрацию. Для этого в составе Администрации Президента РФ создано Контрольное управление (далее — Управление), которое действует на основании Указа Президента РФ от 8 июня 2004 г. № 729 «Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации».

Основными задачами Управления являются:

- контроль и проверка исполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, а также организациями федеральных законов, указов, распоряжений и иных решений Президента РФ;
- контроль за реализацией общенациональных проектов;

- контроль и проверка исполнения поручений Президента РФ и Руководителя Администрации Президента РФ;
- контроль за реализацией ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ, бюджетных посланий Президента и иных программных документов Президента РФ;
- информирование Президента РФ и Руководителя Администрации Президента РФ о результатах проверок и подготовка на их основе предложений по предупреждению и устранению выявленных нарушений.

При осуществлении президентского контроля Контрольное управление Президента РФ использует предоставленные ему *права*:

- создавать комиссии с привлечением работников аппаратов полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, работников федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, сотрудников правоохранительных и контролирующих органов;
- направлять работников Управления на заседания Правительства РФ, коллегий федеральных органов исполнительной власти, на совещания по вопросам контроля, проводимые федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- вносить предложения Президенту РФ, в Правительство РФ, руководителям федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ о привлечении к дисциплинарной ответственности государственных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение федеральных законов, указов, распоряжений и иных решений Президента РФ;
- вызывать должностных лиц для дачи объяснений по поводу неисполнения или ненадлежащего исполнения федеральных законов, указов, распоряжений и иных решений Президента Российской Федерации;
- направлять в органы прокуратуры РФ, следственные органы Следственного комитета РФ, органы внутренних дел РФ, органы федеральной службы безопасности и иные государствен-

ные органы материалы о выявленных в результате проверок нарушениях;

- запрашивать и получать необходимые материалы от подразделений Администрации Президента РФ, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, а также от организаций и должностных лиц;

- пользоваться базами данных Администрации Президента РФ и федеральных органов исполнительной власти;

- привлекать для осуществления отдельных работ ученых и специалистов, в том числе на договорной основе.

Еще одной формой президентского контроля является деятельность полномочных представителей Президента в федеральных округах. Они обязаны содействовать исполнению правовых актов Президента РФ и Правительства РФ, контролировать их выполнение органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Полномочные представители Президента обязаны представлять Президенту РФ информацию об экономических, социальных и политических процессах на территории и вносить предложения. Они вправе вносить в соответствующие органы государственной власти представления о нарушениях Конституции РФ, указов и распоряжений Президента, постановлений Правительства РФ.

2.2. Парламентский контроль

Парламентский контроль — это контроль со стороны высшего законодательного органа — Федерального Собрания Российской Федерации. Законодательной основой осуществления парламентского контроля является Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле».

Субъектами парламентского контроля являются:

- палаты Федерального Собрания Российской Федерации — Совет Федерации и Государственная Дума;

- комитеты и комиссии палат Федерального Собрания РФ;

- парламентская комиссия по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования;

- члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы.

Применяются следующие *формы парламентского контроля*:

- рассмотрение Государственной Думой вопроса о доверии Правительству РФ;

- проведение палатами Федерального Собрания РФ, комитетами палат Федерального Собрания мероприятий по осуществлению предварительного, текущего и последующего парламентского контроля в сфере бюджетных правоотношений;

- заслушивание Государственной Думой ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности;

- рассмотрение Государственной Думой годовых отчетов Центрального банка Российской Федерации;

- направление палатами Федерального Собрания РФ парламентских запросов;

- направление членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы депутатских запросов;

- заслушивание на заседаниях палат Федерального Собрания РФ, их комитетов и комиссий информации членов Правительства РФ, руководителей и должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, иных федеральных государственных органов, государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;

- заслушивание в целях получения информации по вопросам, носящим чрезвычайный характер, Председателя Правительства РФ, Генерального прокурора РФ, Председателя Центрального банка РФ, Председателя Центральной избирательной комиссии РФ, иных должностных лиц;

- назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты РФ, заместителя Председателя Счетной палаты РФ, аудиторов Счетной палаты РФ;

- осуществление взаимодействия со Счетной палатой РФ, Уполномоченным по правам человека в РФ;

- заслушивание Советом Федерации ежегодных докладов Генерального прокурора РФ о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации;

- приглашение членов Правительства РФ и иных должностных лиц на заседания комитетов и комиссий палат Федерального Собрания РФ;

- проведение парламентских слушаний;

- проведение парламентских расследований.

Парламентский контроль осуществляется также при издании нормативных правовых актов, разработка и принятие которых предусмотрены федеральными законами.

По результатам проведения мероприятий по осуществлению парламентского контроля палаты Федерального Собрания РФ вправе:

- поручить комитету или комиссии палаты Федерального Собрания РФ разработать соответствующий проект федерального закона для внесения его в Государственную Думу в порядке законодательной инициативы;

- предложить государственному органу и соответствующим должностным лицам принять меры по устранению выявленных нарушений законодательства РФ;

- рассмотреть вопрос о доверии Правительству Российской Федерации;

- освободить от должности лиц, назначение на должность и освобождение от должности которых отнесены к ведению соответствующей палаты;

- обратиться в органы прокуратуры РФ или Следственный комитет РФ.

2.3. Судебный контроль

Судебный контроль — это производство в суде по проверке законности и обоснованности действий и решений в связи с жалобами физических и юридических лиц. Судебный контроль осуществляется Конституционным Судом Российской Федерации, конституционными (уставными) судами субъектов РФ, су-

дами общей юрисдикции, арбитражными судами, мировыми судьями и военными судами.

Конституционный Суд Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации» является судебным органом конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства.

Конституционный Суд РФ осуществляет контроль соответствия Конституции РФ федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов РФ, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ.

Конституционный Суд РФ по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом.

Конституционные (уставные) суды субъектов РФ осуществляют контроль за законностью правовых актов органов государственной власти субъектов РФ и соответствии их конституциям (или уставам) субъектов РФ.

Суды общей юрисдикции осуществляют контрольные полномочия в процессе осуществления гражданского, уголовного и административного судопроизводства в соответствии с законодательными актами Российской Федерации, определяющими порядок данного вида судопроизводства.

Сущность контрольной деятельности судов общей юрисдикции заключается в том, что они при рассмотрении конкретных дел оценивают законность актов и действий органов исполнительной власти и их должностных лиц. Право гражданина обращаться в суд за защитой своих прав и свобод является важнейшим фактором укрепления гарантий прав граждан в области действия органов публичного управления.

Суд, признав жалобу обоснованной, выносит решение об обязанности соответствующих государственного органа или должностного лица устранить допущенное нарушение прав и свобод гражданина. С момента вступления в законную силу решения суда о признании акта либо отдельной его части незаконными этот акт или его отдельная часть считаются недействующими.

Кроме того, суд, обнаружив при рассмотрении дела нарушения законности должностными лицами, выносит частное определение и направляет его в соответствующие государственные органы, которые обязаны сообщить суду о принятых ими мерах.

Контроль за деятельностью органов исполнительной власти осуществляется также судьями в процессе рассмотрения дел об административных правонарушениях в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. При этом судья выясняет следующие вопросы: не превышены ли компетенции органа исполнительной власти, правильно ли составлены протокол об административном правонарушении, правильно ли оформлены иные материалы дела, а также ряд иных вопросов, связанных с деятельностью органов исполнительной власти, осуществляющих административную юрисдикцию.

Арбитражные суды выполняют свои функции, в том числе и контрольные, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, а также Федеральным конституционным законом от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации».

Систему арбитражных судов в Российской Федерации составляют: арбитражные суды округов (арбитражные кассационные суды), арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды первой инстанции в республиках, краях, областях, городах федерального значения, автономной области, автономных округах — арбитражные суды субъектов Российской Федерации, специализированные арбитражные суды.

Арбитражные суды в Российской Федерации осуществляют правосудие путем разрешения экономических споров и рассмотрения иных дел, отнесенных к их компетенции. При этом их основными задачами при рассмотрении подведомственных им споров являются:

- защита нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;
- содействие укреплению законности и предупреждению правонарушений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Контроль, осуществляемый арбитражными судами, заключается в проверке при рассмотрении дел соответствия актов и решений органов исполнительной власти и должностных лиц требованиям законов. В случае установления фактов нарушения законов арбитражный суд может вынести частное определение в адрес соответствующих должностных лиц.

Судебный контроль осуществляется также в сфере уголовного судопроизводства. В частности, граждане, конституционные права которых нарушены в ходе предварительного расследования, вправе обжаловать в суд действия и решения органа дознания, следователя или прокурора. В частности, к таким решениям и действиям отнесены те, которые связаны: с задержанием, арестом, содержанием под стражей и продлением срока содержания под стражей; с отказом в возбуждении уголовного дела; с прекращением производства по делу; с обыском; наложением ареста на имущество; с приостановлением производства по делу; продлением срока предварительного расследования.

2.4. Прокурорский надзор

Прокурорский надзор — одна из важных составных частей, относительно самостоятельная и специфическая отрасль деятельности прокуратуры, направленной на обеспечение законности. Предмет надзора, полномочия прокуроров по его осуществлению, методы и формы реагирования прокурора на факты нарушения закона регламентированы Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

Прокуратура Российской Федерации является единой федеральной, централизованной системой органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением

Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, и соответствием законодательству всех иных правовых актов.

Систему прокуратуры Российской Федерации составляют Генеральная прокуратура Российской Федерации, прокуратуры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, научные и образовательные учреждения, редакции печатных изданий, являющиеся юридическими лицами, а также прокуратуры городов и районов, другие территориальные, межтерриториальные, военные и иные специализированные прокуратуры.

Прокурорский надзор осуществляется в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Для обеспечения законности прокуратура РФ осуществляет:

1. Надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов.

Прокурор или его заместитель в случае установления факта нарушения закона органами и должностными лицами:

- освобождает своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов;

- опротестовывает противоречащие закону правовые акты, обращается в суд или Арбитражный суд с требованием о признании таких актов недействительными;

- вносит представление об устранении нарушений закона.

По результатам проверки прокурор вправе:

- принести протест на противоречащий закону правовой акт;
- внести представление об устранении нарушений закона;
- вынести мотивированное постановление о возбуждении производства об административном правонарушении;

- направить должностным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона.

2. Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

При осуществлении данного вида надзора прокурор:

- рассматривает и проверяет заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина;

- разъясняет пострадавшим порядок защиты их прав и свобод;

- принимает меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба.

Прокурор приносит протест на акт, нарушающий права человека и гражданина, в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо обращается в суд.

3. Надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие.

Предметом надзора является соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, выполнения оперативно-розыскных мероприятий и проведения расследования, а также законность решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие.

4. Надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

Постановления и требования прокурора относительно исполнения установленных законом порядка и условий содержания задержанных, заключенных под стражу, осужденных, лиц, под-

вергнутых мерам принудительного характера либо помещенных в судебно-психиатрические учреждения, подлежат обязательному исполнению администрацией, а также органами, исполняющими приговоры судов в отношении лиц, осужденных к наказанию, не связанному с лишением свободы.

2.5. Административный контроль (надзор)

Административный контроль (надзор) как способ обеспечения законности представляет собой особый вид государственной деятельности специально уполномоченных органов исполнительной власти и их должностных лиц, направленный на строгое и точное исполнение органами исполнительной власти, коммерческими и некоммерческими организациями, а также гражданами общеобязательных правил, имеющих важное значение для общества и государства.

Термин «административный контроль (надзор)» имеет юридическую природу и обусловлен таким общим признаком органов, осуществляющих этот вид государственного контроля (надзора), как возможность применения административного принуждения.

Административный контроль (надзор) обладает следующими признаками:

- реализуется специальными органами, создаваемыми исполнительными органами государственной власти (федеральные службы, различные инспекции в федеральных министерствах и иных федеральных органах, а также территориальные органы);
- имеет внешний характер, т. е. отсутствует организационная подчиненность субъектов контроля (надзора) и поднадзорных объектов;
- сфера действия четко очерчена (например, надзор в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, надзор за соблюдением законодательства в сфере связи и массовых коммуникаций, надзор за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия и т. д.);
- цель — обеспечить безопасность граждан, общества, государства, а также надлежащее качество продукции, услуг и работ;

- деятельность поднадзорных объектов оценивается только с точки зрения законности и по достаточно узкому кругу специальных вопросов;

- отсутствует возможность вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность объекта контроля (надзора);

- имеется возможность самостоятельного применения мер административного принуждения в случаях обнаружения правонарушений или возникновения угроз безопасности различным объектам;

- применение мер принуждения строго ограничивается правовыми рамками.

Контрольные и надзорные функции органов, осуществляющих административный контроль (надзор), в нормативных актах не различаются, поэтому эти органы получили общее наименование — *контрольно-надзорные органы*.

Осуществление административного контроля (надзора) регулируется Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», а также иными федеральными законами, регулирующими конкретные сферы деятельности. Положения о федеральных службах утверждаются постановлениями Правительства РФ. Деятельность контрольно-надзорных органов регулируется приказами министерств, иными внутренними документами. Например, деятельность Роспотребнадзора регулируется Федеральным законом от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», Федеральным законом от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» и другими законами.

В постановлении Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 322 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека» перечислены полномочия, установлена организация деятельности Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека.

Федеральные контрольно-надзорные органы могут создавать свои территориальные подразделения.

Исполнительные органы государственной власти субъектов РФ создают региональные органы государственного контроля (надзора). Исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления муниципальных образований в пределах своих полномочий создают органы муниципального контроля.

Проводимая в стране реформа контрольно-надзорной деятельности требует совершенства федерального законодательства в этой сфере. В связи с этим Правительством РФ в Государственную Думу внесен проект Федерального закона «Об основах государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации». В приложениях к законопроекту перечислено 159 видов федерального государственного контроля (надзора), 44 вида регионального государственного контроля (надзора), 13 видов муниципального контроля.

Принятие данного закона будет способствовать построению эффективной системы государственного контроля и надзора, муниципального контроля.

ГЛАВА 3

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ

3.1. Государственный финансовый контроль: понятие, принципы, функции, виды

Один из важнейших элементов государства — его финансовая система. Как известно, финансовую систему государства образуют и государственные, и негосударственные финансы. Одна из наиболее ответственных функций государства — организация контроля за законностью и эффективностью функционирования его финансовой системы. Для этого организуется государственный финансовый контроль.

Государственный финансовый контроль охватывает как государственные, так и негосударственные финансы. Непосредственно управляя государственными финансами, государство не оставляет при этом без контроля состояние всей финансовой системы. Оно отслеживает денежные потоки в экономике страны, проверяет полноту и своевременность взимания налогов и сборов, таможенных платежей, законность и эффективность функционирования банковской системы, осуществление операций на фондовом рынке и валютных операций, исполнение страховых обязательств и использование государственного имущества.

Объектами государственного финансового контроля являются не только государственные, но и негосударственные структуры, а его предметом — как государственные, так и негосударственные финансы.

Субъектами государственного финансового контроля являются органы государственной власти и созданные ими органы государственного финансового контроля.

Информация, поступающая государственным органам, осуществляющим властные полномочия, от органов государственного финансового контроля позволяет своевременно и точно корректировать их управляющее воздействие на подконтрольные объекты, что повышает эффективность управления финансовой системой и всеми социально-экономическими процессами в государстве. В то же время органы государственного финансового контроля уполномочены применять установленные государством меры к нарушителям финансового законодательства.

Таким образом, государственный финансовый контроль обладает такими признаками, как:

- разновидность финансовой деятельности государства;
- контроль со стороны государства (субъектом контроля являются органы государственной власти и уполномоченные на это органы);
- контроль за всеми финансами в государстве (предметом контроля является вся финансовая система государства);
- форма реализации контрольной функции финансов;
- элемент системы управления финансами в государстве;
- функция обратной связи, посредством реализации которой субъект управления финансами получает информацию о результатах управления;
- заключительная стадия процесса управления;
- одновременно самостоятельный управленческий процесс;
- контроль за соблюдением законности использования государственных ресурсов;
- система органов, уполномоченных государством осуществлять финансовый контроль.

Дать определение государственного финансового контроля с учетом всех этих признаков затруднительно, оно будет громоздким. В зависимости от того, какая сторона этого явления (экономическая, финансовая, юридическая, управленческая) рассматривается как основная, формулируются различные определения (табл. 3).

Определения государственного финансового контроля

Определение	Источник
Установленная соответствующими нормативными актами деятельность органов государственной власти и управления всех уровней (должностных лиц), а также подразделений внутреннего контроля государственных организаций по выявлению, предупреждению и пресечению следующих нарушений в процедурах управления государственными финансовыми потоками и финансово-хозяйственной деятельностью экономических субъектов	<i>Бурцев В. В.</i> Организация системы государственного финансового контроля в Российской Федерации: теория и практика. — М. : Дашков и К°, 2002. — С. 45
Система институтов, инструментов и объектов по проверке законности и целесообразности действий в образовании, распределении и использовании денежных фондов государства и органов местного самоуправления	<i>Государственные</i> и муниципальные финансы / под общ. ред. И. Д. Мацкуляка. — М. : Изд-во РАГС, 2003. — С. 593
Одна из функций государственных органов, представляющая собой систему сбора и оценки информации о финансовых потоках объекта контроля в целях установления полноты и своевременности формирования, обоснованности распределения и эффективности использования общественных финансовых ресурсов, а также государственного имущества, закрепленного за государственными организациями и учреждениями	<i>Мельник М. В., Пантелеев А. С., Звездин А. Л.</i> Ревизия и контроль: учеб. пособие / под ред. М. В. Мельник. — 2-е изд., стер. — М. : КноРус, 2006. — с. 21
Регулируемая правовыми нормами деятельность государственных органов и органов местного самоуправления по контролю за формированием, распределением, целевым и эффективным расходованием финансовых ресурсов, а также законности и рациональности использования государственной и муниципальной собственности, имеющая своей целью не только обнаружить, но и предупредить нарушения в работе подконтрольных объектов	<i>Финансы</i> и кредит : учеб. пособие / под ред. А. М. Ковалевой. — М. : Финансы и статистика, 2006. — С. 333

Определение	Источник
Контроль за законностью и целесообразностью действий органов государственной власти и местного самоуправления, осуществляемый в процессе планирования и ведения финансовой деятельности в интересах реализации стратегии социально-экономического развития страны и ее территорий	<i>Столяров Н. С.</i> Финансовый контроль в системе стратегического управления социально-экономическим развитием России (теория и практика) : монография. — М. : Изд-во РГСУ «Союз», 2006. — С. 53
Одна из функций управления финансами, осуществляемая уполномоченными органами за процессами формирования и использования централизованных и децентрализованных финансовых фондов в целях соблюдения законодательства, а также обеспечения результативности поставленных целей государственной финансовой политики	<i>Государственный финансовый контроль</i> : учебник / Н. М. Сабитова, М. Е. Орлова, Ч. М. Шавалеева и др. ; под общ. ред. Н. М. Сабитовой. — М. : Рид Групп, 2012. — С. 18

Возможно, наиболее общим, характеризующим государственный финансовый контроль как элемент системы управления финансами, будет следующее определение:

Государственный финансовый контроль — это форма реализации контрольной функции финансов на всех стадиях процесса общественного воспроизводства, обеспечивающая обратную связь в системе государственного управления и создающая условия для осуществления государством эффективного прямого и косвенного регулирования социально-экономических процессов, в которых участвуют субъекты финансовых правоотношений.

Государственный финансовый контроль строится на основе общих принципов.

Принципы финансового контроля — это основные, исходные положения организации, определяющие общие правила и целенаправленность контрольной деятельности государства в финансовой сфере. Государственный финансовый контроль строится на принципах законности, объективности, эффективности, независимости, гласности, разграничения функций и полномочий, плановости, системности.

Законность государственного финансового контроля — один из основных принципов его организации — означает, что деятельность контролирующих органов осуществляется в полном соответствии с законодательством Российской Федерации. Субъекты контроля могут действовать только в пределах их компетенции, в рамках определенных им задач, функций и полномочий в соответствии с правами и обязанностями, которыми они наделены соответствующими нормативными актами.

Объективность государственного финансового контроля обеспечивается достоверностью информации, умением контролирующих органов основываться только на реальных фактах, проявлять непредвзятость, исключать субъективный подход и какое-либо внешнее влияние на ход и результаты контрольного процесса.

Принцип эффективности государственного финансового контроля заключается в том, что осуществляющие его органы

должны выполнить свои функции наилучшим образом, обеспечив результативность, экономичность и действенность контроля.

Принцип независимости означает, что государственный финансовый контроль может быть эффективным только при условии независимости контролирующих органов и лиц от объектов контроля, самостоятельности в выборе методов и способов реализации контрольных действий.

Принцип гласности заключается в том, что результаты государственного финансового контроля должны быть доступны для сведения органов государственной власти, подконтрольных объектов и общественности.

Принцип разграничения функций и полномочий предполагает четкое разделение функциональных обязанностей между субъектами государственного финансового контроля. Для каждого контролирующего органа должны быть нормативно определены предмет и объекты контроля, пределы их контрольных полномочий. Это необходимо для предотвращения дублирования в деятельности контролирующих органов.

Принцип плановости способствует рациональной организации и обеспечению систематичности, непрерывности и качества контроля. Обеспечивается он составлением перспективных и текущих планов работы.

Принцип системности означает, что объекты контроля рассматриваются контролирующими органами как элементы единой системы управления, действующие во взаимосвязях с другими элементами системы. Это позволяет в процессе контроля выявить системные недостатки и выработать предложения по оптимизации системы управления, элементом которой является объект контрольной деятельности.

Государственный финансовый контроль выполняет в системе государственного управления определенные функции.

Функции принято определять как основные направления деятельности, выражающие сущность и социальное назначение, цели и задачи государственного органа по управлению социально-экономическими процессами в присущих ему формах и присущими ему методами. Выделяют следующие функции государственного финансового контроля:

◦ *выявление отклонений* от установленных законодательством норм и правил осуществления финансовой деятельности, от показателей, утвержденных законами и иными нормативными правовыми актами, от принятой стратегии социально-экономического развития и т. д.;

◦ *функция анализа* — предполагает исследование фактов, ставших причинами отклонений, выявление степени ответственности лиц, допустивших то или иное отклонение;

◦ *функция обратной связи* — обеспечивает информирование субъекта управления о результатах его управляющего воздействия, позволяет ему скорректировать свои действия, сделать их более эффективными;

◦ *функция коррекции* — заключается в разработке предложений и принятии мер по устранению выявленных отклонений, восстановлению нарушенных параметров;

◦ *функция превенции* — необходима для проведения профилактической работы по предупреждению отклонений; предполагает совершение действий предостерегающего характера до наступления события, вызывающего отклонения.

◦ *функция правоохраны* — исполняется как средство обеспечения законности; направлена на пресечение правонарушений в финансовой сфере и привлечение к ответственности виновных.

Виды государственного финансового контроля сформировались, в основном, в соответствии со структурой финансовой системы государства. Следует отметить, что при осуществлении контроля со стороны контрольных органов, создаваемых исполнительными органами государственной власти, применяется и термин «надзор». Этим подчеркивается его внешний характер по отношению к объекту контроля (надзора) и возможность применения установленных санкций.

Можно выделить следующие виды государственного финансового контроля (надзора):

◦ *бюджетный контроль* — это государственный финансовый контроль в бюджетной системе Российской Федерации;

◦ *налоговый контроль* — контроль, который организован в государстве в целях обеспечения соблюдения налогового законодательства, правильности исчисления, полноты и своевремен-

ности внесения налогов и сборов в бюджеты всех уровней бюджетной системы Российской Федерации;

- *банковский надзор* (иначе называемый денежно-кредитным). Цель такого контроля — поддержание стабильности банковской системы, обеспечение защиты вкладчиков и кредиторов кредитных организаций;

- *валютный контроль* — призван обеспечить исполнение участниками экономических отношений законодательно установленных требований движения иностранной валюты на территории государства;

- *страховой надзор* — обеспечивает защиту интересов участников процесса страхования, соблюдение законодательства в сфере обязательного и добровольного страхования;

- *таможенный контроль* — имеет своей целью обеспечение соблюдения законодательства при перемещении денежных средств и имущества через границу Таможенного союза.

- *контроль на рынке ценных бумаг* — необходим в целях защиты интересов участников данной сферы финансовой деятельности (эмитентов и инвесторов);

- *финансовый мониторинг* — организован для осуществления контроля за операциями с денежными средствами в целях противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путем.

Бюджетному контролю посвящена отдельная глава данного учебного пособия, остальные виды государственного финансового контроля рассмотрены в последующих параграфах.

3.2. Налоговый контроль

Налоговый контроль организован в государстве в целях обеспечения соблюдения налогового законодательства, правильности исчисления, полноты и своевременности внесения налогов и сборов в бюджеты всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Налоговый контроль — это деятельность уполномоченных органов по контролю за соблюдением налогоплательщика-

ми, налоговыми агентами и плательщиками сборов, плательщиками страховых взносов законодательства о налогах и сборах.

Цель налогового контроля — предупреждение и выявление налоговых правонарушений (в том числе налоговых преступлений), а также привлечение к ответственности лиц, нарушивших налоговое законодательство.

Объектами налогового контроля выступают организации и физические лица, признаваемые в соответствии с Налоговым кодексом РФ налогоплательщиками, плательщиками сборов и налоговыми агентами.

Систему налогового контроля составляют федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный по контролю и надзору в области налогов, сборов, страховых взносов, и его территориальные органы. Этим органом является Федеральная налоговая служба (ФНС), которая находится в ведении Министерства финансов РФ. Федеральную налоговую службу возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ по представлению министра финансов РФ. Полномочия ФНС установлены постановлением Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе».

Территориальными органами ФНС являются управления субъектов Федерации, межрегиональные инспекции, инспекции по районам, районам в городах, городам без районного деления, инспекции межрайонного уровня.

Налоговые органы составляют единую централизованную систему контроля за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) в бюджетную систему Российской Федерации налогов, сборов, страховых взносов. В случаях, предусмотренных законодательством РФ, контролируется также правильность исчисления, полнота и своевременность уплаты (перечисления) в бюджетную систему РФ иных обязательных платежей.

Налоговый контроль проводится должностными лицами налоговых органов посредством налоговых проверок, получения объяснений налогоплательщиков, налоговых агентов и плательщиков сбора, проверки данных учета и отчетности, осмотра

помещений и территорий, используемых для извлечения дохода (прибыли), а также в других формах, предусмотренных Налоговым кодексом РФ.

Налоговые проверки могут быть выездными и камеральными. По результатам рассмотрения материалов налоговой проверки руководитель налогового органа выносит решение о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения либо об отказе в привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения.

В пределах своих полномочий налоговый контроль осуществляют также таможенные органы, которые пользуются правами и несут обязанности налоговых органов по взиманию налогов при перемещении товаров через таможенную границу Таможенного союза, финансовые органы, органы внутренних дел, следственные органы, органы управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации.

3.3. Банковский надзор

Банковский надзор — это надзор за деятельностью кредитных организаций и банковских групп. *Цель* такого надзора — поддержание стабильности банковской системы, обеспечение защиты вкладчиков и кредиторов кредитных организаций. Контролю подлежат процессы и условия создания кредитных организаций, банковские операции, финансовые показатели деятельности коммерческих банков.

Объектами контроля являются кредитные организации, действующие в соответствии с банковским законодательством.

Надзор за деятельностью кредитных организаций и банковских групп, а также регулирование их деятельности согласно Федеральному закону от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации» входит в перечень функций Центрального банка РФ (Банка России).

Регулирующие и надзорные функции Банка России, установленные настоящим Федеральным законом, осуществляются действующий на постоянной основе органом — Комитетом банковского надзора, объединяющим руководителей структурных

подразделений Банка России, обеспечивающих выполнение его надзорных функций.

Центральный банк РФ осуществляет предварительный, текущий и последующий надзор.

Предварительный надзор осуществляется на этапе выдачи лицензии на осуществление банковских операций. Основной целью предварительного надзора является оценка того, насколько учредители кредитной организации, ее потенциальные руководители готовы с точки зрения финансовой, управленческой, технической к обеспечению надлежащей устойчивости развития кредитной организации.

Целью *текущего банковского надзора* является создание условий, при которых кредитная организация выполняла бы эффективное управление рисками, возникающими в ходе ее деятельности.

В процессе *последующего надзора* Центральный банк РФ осуществляет проверки кредитных учреждений и их филиалов, оставляет им обязательные для реализации предписания о ликвидации обнаруженных в их деятельности нарушений и применяет санкции применительно к нарушителям. Проводиться подобные проверки могут уполномоченными Советом директоров представителями Центрального банка РФ и по его поручениям — аудиторскими компаниями. Уполномоченные Советом директоров представители Центрального банка РФ вправе получать и осуществлять проверку отчетности и других документов кредитных учреждений, при необходимости делать копии с необходимых документов.

В случае выявления в ходе проверки нарушений кредитными организациями федеральных законов, нормативно-правовых актов и предписаний Центрального банка РФ, сокрытия какой-либо информации, предоставления неполных или недостоверных сведений Банк России вправе потребовать от кредитных организаций срочной ликвидации обнаруженных нарушений, осуществлять взыскание штрафа либо ограничить совершение некоторых банковских операций на срок до шести месяцев.

Банк России осуществляет анализ деятельности кредитных организаций в целях выявления ситуаций, угрожающих законным интересам вкладчиков и кредиторов кредитных органи-

заций, а также стабильности банковской системы Российской Федерации. При возникновении таких ситуаций Банк России вправе принимать предусмотренные законодательством меры, а также осуществлять мероприятия по финансовому оздоровлению кредитных организаций.

3.4. Валютный контроль

Валютный контроль призван обеспечить исполнение участниками экономических отношений законодательно установленных требований движения иностранной валюты на территории государства и заключается в надзоре уполномоченными органами за соблюдением требований в области внешнеэкономических и денежных операций. Надзор производится:

- за денежными расчетами и иными действиями, которые осуществляются в РФ;
- за перемещениями денежных единиц через границу РФ;
- за исполнением обязанностей, выраженных в деньгах, перед Россией ее резидентами.

Контроль осуществляется в отношении юридических и физических лиц, производящих операции по обмену валют или иные операции с иностранной валютой.

К валютными операциям причисляются:

- покупка и отчуждение валютных ценностей, а также их использование в качестве средства платежа, если сторонами сделки выступают резиденты;
- сделки по отчуждению валюты и ценных бумаг (в том числе их применение как средства платежа), заключенные между резидентами и нерезидентами, а также совершенные только между нерезидентами;
- передвижение денежных средств и ценных бумаг как в Россию, так и из страны;
- денежные транзакции на счета одного и того же лица, если эти счета находятся в разных странах;
- транзакции между счетами нерезидента, открытыми в России;

◦ переводы денег со счетов на территории РФ, принадлежащих одному резиденту, на счета иного лица-резидента, находящиеся как в России, так и за рубежом и ряд других операций.

В соответствии с Федеральным законом от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» валютный контроль в Российской Федерации осуществляется Правительством РФ, органами и агентами валютного контроля.

Органами валютного контроля являются: Центральный банк Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные Правительством Российской Федерации, а именно Федеральная налоговая служба и Федеральная таможенная служба, которые осуществляют валютный контроль (надзор) в пределах своих полномочий, установленных положениями об этих органах, утвержденных постановлениями Правительства РФ.

Агентами валютного контроля выступают уполномоченные банки и не являющиеся уполномоченными банками профессиональные участники рынка ценных бумаг, а также государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)».

Контроль за осуществлением валютных операций кредитными организациями и некредитными финансовыми организациями осуществляет Центральный банк Российской Федерации.

Контроль за осуществлением валютных операций резидентами и нерезидентами, не являющимися кредитными организациями и некредитными финансовыми организациями, осуществляют в пределах своей компетенции федеральные органы исполнительной власти, являющиеся органами валютного контроля, и агенты валютного контроля.

3.5. Страховой надзор

Страховой надзор обеспечивает защиту интересов участников процесса страхования, соблюдение законодательства в сфере обязательного и добровольного страхования. Предметом страхового надзора являются процедуры создания страховых ор-

ганизаций и их деятельность, лицензирование видов страхования, процесс конкурсного отбора претендентов по обязательным видам страхования, формирование страховых резервов и др.

Контролю подлежат субъекты страхового дела — как государственные, так и негосударственные страховые организации, общества взаимного страхования, страховые брокеры и актуарии.

Страховой надзор возложен на Центральный банк Российской Федерации.

Надзор за деятельностью субъектов страхового дела осуществляется в целях соблюдения ими страхового законодательства, предупреждения и пресечения нарушений участниками страховых отношений, страхового законодательства, обеспечения защиты прав и законных интересов страхователей, иных заинтересованных лиц и государства, эффективного развития страхового дела.

В соответствии с Законом РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 (ред. от 31 декабря 2017 г.) «Об организации страхового дела в Российской Федерации» страховой надзор включает в себя:

- лицензирование деятельности субъектов страхового дела и ведение Единого государственного реестра субъектов страхового дела, Реестра объединений субъектов страхового дела, Единого реестра саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка;

- контроль за соблюдением страхового законодательства, в том числе путем проведения на местах проверок деятельности субъектов страхового дела, и достоверности представляемой ими отчетности, а также за обеспечением страховщиками их финансовой устойчивости и платежеспособности;

- выдачу разрешений на увеличение размеров уставных капиталов страховых организаций за счет средств иностранных инвесторов, на совершение с участием иностранных инвесторов сделок по отчуждению акций страховых организаций, на открытие представительств иностранных страховых, перестраховочных, брокерских и иных организаций, осуществляющих деятельность в сфере страхового дела, а также на открытие филиалов страховщиков с иностранными инвестициями;

◦ принятие решения о назначении временной администрации, о приостановлении и об ограничении полномочий исполнительного органа страховой организации в случаях и в порядке, которые установлены Федеральным законом от 26 октября 2002 г. № 127 «О несостоятельности (банкротстве)».

В целях своевременного выявления рисков неплатежеспособности субъектов страхового дела орган страхового надзора (Центральный банк РФ) осуществляет мониторинг деятельности субъектов страхового дела с применением финансовых показателей (коэффициентов), характеризующих финансовое положение субъектов страхового дела и их устойчивость к внутренним и внешним факторам риска.

3.6. Таможенный контроль

Таможенный контроль имеет своей целью обеспечение соблюдения законодательства при перемещении денежных средств и имущества через Государственную границу Российской Федерации.

Таможенный контроль заключается в осуществлении таможенными органами Российской Федерации правомочных действий, направленных на соблюдение юридическими и физическими лицами законодательства РФ, международных договоров РФ и правил, регулирующих порядок ввоза, вывоза или транзита грузов, транспортных средств, валюты и валютных ценностей.

Объекты контроля — юридические и физические лица, осуществляющие перевозку грузов, товаров, денежных средств через границу Таможенного союза.

Таможенный контроль проводится должностными лицами таможенных органов в отношении:

- товаров, в том числе транспортных средств, перемещаемых через таможенную границу и (или) подлежащих декларированию;
- таможенной декларации, документов и сведений о товарах, представление которых предусмотрено в соответствии с таможенным законодательством Таможенного союза;

- деятельности лиц, связанной с перемещением товаров через таможенную границу, оказанием услуг в сфере таможенного дела, а также осуществляемой в рамках отдельных таможенных процедур;

- лиц, пересекающих таможенную границу.

Осуществление таможенного контроля возложено на Федеральную таможенную службу. В соответствии с положением о Федеральной таможенной службе, утвержденным постановлением Правительства РФ от 16 сентября 2013 г. № 809, Федеральная таможенная служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в области таможенного дела, функции органа валютного контроля и иные функции.

Федеральная таможенная служба находится в ведении Министерства финансов Российской Федерации и осуществляет контроль и надзор:

- за соблюдением актов, составляющих право Евразийского экономического союза, в установленной сфере ведения Службы, законодательства Российской Федерации о таможенном деле, а также принятых в соответствии с ними нормативных правовых актов;

- за правильностью исчисления и своевременностью уплаты антидемпинговых, специальных и компенсационных пошлин, утилизационного сбора в отношении колесных транспортных средств;

- за валютными операциями, связанными с перемещением товаров через таможенную границу Евразийского экономического союза;

- за внешнеэкономическими бартерными сделками;

- за соблюдением в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации порядка осуществления международных автомобильных перевозок;

- за соблюдением требований актов, составляющих право Евразийского экономического союза, к продукции, ввозимой на территорию Российской Федерации, в области ветеринарии, обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия, качества и безопасности пищевых продуктов, материалов и изделий, а также норм и правил обеспечения карантина растений.

3.7. Контроль на рынке ценных бумаг

Контроль на рынке ценных бумаг необходим в целях защиты интересов участников данной сферы финансовой деятельности (эмитентов и инвесторов). При этом контролируются на соответствие законодательству все операции с ценными бумагами.

Предметом данного контроля являются процедуры лицензирования деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг, осуществления ими операций с ценными бумагами, эмиссии и организованной торговли ценными бумагами и др.

Объектами контроля являются:

- эмитенты;
- инвесторы;
- профессиональные участники рынка ценных бумаг.

В соответствии с Федеральным законом от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» субъектом контроля на рынке ценных бумаг является Центральный банк Российской Федерации. Он осуществляет контроль за соблюдением эмитентами, профессиональными участниками рынка ценных бумаг, саморегулируемыми организациями в сфере финансового рынка требований законодательства Российской Федерации о ценных бумагах, стандартов и требований, утвержденных Банком России.

В своей деятельности Центральный банк РФ руководствуется положениями Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации».

При осуществлении контроля на рынке ценных бумаг Центральный банк РФ в случае нарушения профессиональными участниками рынка ценных бумаг законодательства Российской Федерации о ценных бумагах вправе принимать решение о приостановлении действия или об аннулировании лицензии на осуществление профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, а также в случаях, предусмотренных федеральными законами, назначать временную администрацию.

3.8. Финансовый мониторинг

Финансовый мониторинг организуют для осуществления контроля за операциями с денежными средствами в целях противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путем.

Контролю подлежат организации и физические лица, совершающие операции с денежными средствами и иным имуществом, в соответствии с Федеральным законом от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма». Согласно данному Федеральному закону контроль в данной сфере осуществляет уполномоченный орган, определяемый Президентом Российской Федерации. Таким уполномоченным органом в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 13 июня 2012 г. № 808 является Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг). Она является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим *функции*:

- по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения;
- по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в этой сфере;
- по координации соответствующей деятельности федеральных органов исполнительной власти, других государственных органов и организаций;
- функции национального центра по оценке угроз национальной безопасности, возникающих в результате совершения операций (сделок) с денежными средствами или иным имуществом, и по выработке мер противодействия этим угрозам.

Руководство деятельностью Росфинмониторинга осуществляет Президент Российской Федерации.

Росфинмониторинг осуществляет контроль за выполнением юридическими и физическими лицами законодательства Российской Федерации о противодействии легализации (отмыва-

нию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. При этом Росфинмониторинг:

- проводит проверки;
- принимает необходимые меры по устранению последствий выявленных нарушений;
- выдает организациям, осуществляющим операции (сделки) с денежными средствами или иным имуществом, и индивидуальным предпринимателям предписания об устранении выявленных нарушений;
- привлекает к ответственности юридических и физических лиц, допустивших нарушение законодательства РФ в этой сфере.

ГЛАВА 4

ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ В БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

4.1. Понятие бюджетного контроля

Одним из видов государственного финансового контроля является бюджетный контроль. Он осуществляется в бюджетной системе Российской Федерации.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации к бюджетам бюджетной системы Российской Федерации относятся:

- федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации (Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Фонд обязательного медицинского страхования РФ);
- бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов (Территориальный фонд обязательного медицинского страхования);
- местные бюджеты, в том числе бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, бюджеты городских и сельских поселений.

Схематично место бюджетного контроля в системе государственного и муниципального финансового контроля показано ниже (рис. 3).

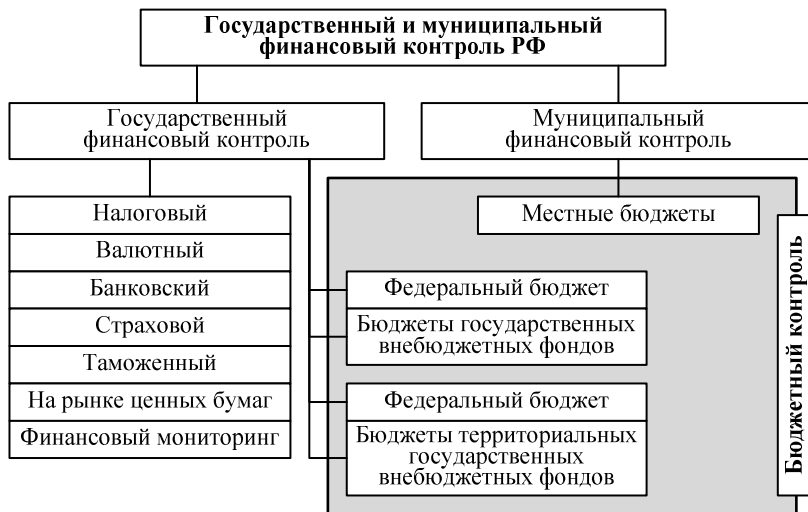


Рис. 3. Место бюджетного контроля в системе государственного и муниципального финансового контроля РФ

Таким образом, бюджетную систему Российской Федерации образуют как государственные, так и муниципальные финансы. Следовательно, в бюджетной системе Российской Федерации осуществляется как государственный, так и муниципальный финансовый контроль.

Бюджетный контроль — государственный и муниципальный финансовый контроль в бюджетной системе Российской Федерации.

Предметом бюджетного контроля являются государственные и муниципальные финансы, образующие бюджетную систему РФ.

Кроме того, в предмет бюджетного контроля входит государственное и муниципальное имущество. Данное положение проистекает из того, что это имущество, во-первых, имеет балансовую стоимость, и, во-вторых, является источником доходной части соответствующих бюджетов. Доходы от использования и реализации государственного и муниципального имуще-

ства зачисляются в состав неналоговых доходов соответствующих бюджетов. Поэтому процессы управления имуществом и бюджетными средствами тесно связаны и подлежат бюджетному контролю.

Объектами бюджетного контроля являются органы государственной власти и государственные органы, органы местного самоуправления и муниципальные органы, осуществляющие управление бюджетными средствами соответствующих бюджетов, управление и распоряжение государственным и муниципальным имуществом.

К объектам бюджетного контроля относятся и другие участники бюджетного процесса: органы управления государственными внебюджетными фондами; главные распорядители и распорядители бюджетных средств; главные администраторы и администраторы доходов бюджетов; главные администраторы и администраторы источников финансирования дефицита бюджетов; получатели бюджетных средств.

В число объектов бюджетного контроля входят также государственные и муниципальные учреждения, государственные и муниципальные унитарные предприятия, организации, имеющие в составе учредителей государственные и муниципальные органы, все организации, получающие средства из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в формах и на условиях, установленных бюджетным законодательством РФ.

Субъектами бюджетного контроля выступают законодательные и исполнительные органы государственной власти, органы местного самоуправления и специально созданные для этой цели органы бюджетного контроля. При этом законодательные органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления образуют органы *внешнего* финансового (бюджетного) контроля, а исполнительные органы государственной власти и исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления — органы *внутреннего* финансового (бюджетного) контроля (рис. 4).

Для лучшего понимания сути этих двух форм бюджетного контроля и целей такого разделения ниже представлена схема управления финансами, образующими бюджетную систему Российской Федерации (рис. 5).

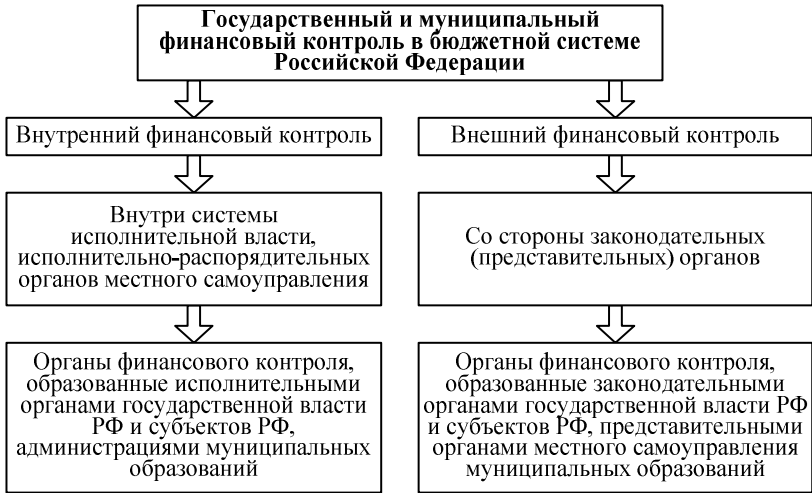


Рис. 4. Внутренний и внешний финансовый контроль в бюджетной системе Российской Федерации

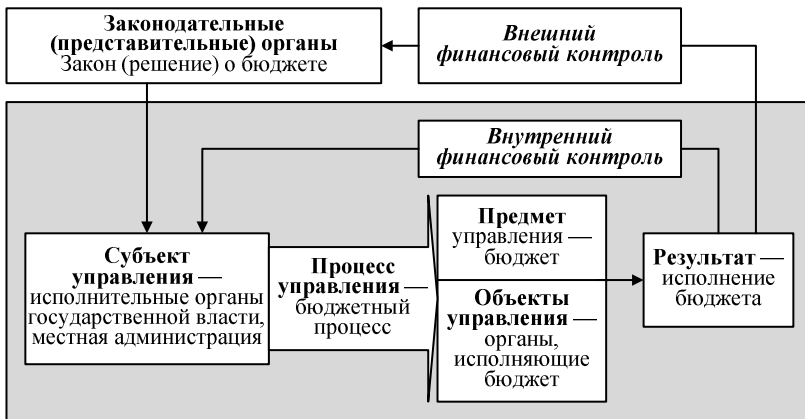


Рис. 5. Схема управления финансами, образующими бюджетную систему Российской Федерации

Субъектом управления (см. рис. 5) являются высшие исполнительные органы государственной власти и исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления; они управ-

ляют процессом исполнения бюджета, в ходе которого и по его результатам осуществляется внутренний финансовый контроль. Законодательные органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления получают информацию об исполнении бюджета от создаваемых ими органов внешнего финансового контроля.

Высшим органом внешнего государственного финансового контроля является Счетная палата Российской Федерации, образуемая высшим законодательным органом страны — Федеральным Собранием Российской Федерации. Законодательными органами субъектов Российской Федерации, представительными органами местного самоуправления муниципальных образований, для осуществления внешнего финансового контроля создаются специальные органы, которые получили общее наименование «контрольно-счетные органы» (КСО).

4.2. Формы и методы бюджетного контроля

Под **формами** понимаются определенные особенности контрольного процесса в зависимости от тех или иных факторов. В связи с этим можно классифицировать бюджетный контроль по его формам в зависимости от следующих факторов:

1) *от субъекта контроля:*

- внешний контроль;
- внутренний контроль.

Внешним в бюджетной системе Российской Федерации считается финансовый контроль, осуществляемый органами, созданными законодательными органами Российской Федерации и субъектов РФ, представительными органами местного самоуправления муниципальных образований. Это Счетная палата РФ, контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальных образований. Они осуществляют контроль за тем, как управляют общественными финансами исполнительные органы государственной власти, администрации муниципальных образований.

Внутренний бюджетный контроль — это финансовый контроль в бюджетной системе Российской Федерации, осуществля-

емый исполнительными органами государственной власти и исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления, их контрольными подразделениями, главными распорядителями и распорядителями бюджетных средств;

2) *от времени осуществления контрольных действий:*

- предварительный контроль;
- текущий контроль;
- последующий контроль.

Предварительный контроль осуществляется в целях предотвращения возможных финансовых недоработок и нарушений до момента принятия соответствующих управленческих решений и совершения финансовых операций. Это инструмент планирования и прогнозирования. Применяется органами внешнего финансового контроля при экспертизе проектов нормативных правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления до их принятия, органами Федерального казначейства при санкционировании операций в ходе исполнения бюджетов при осуществлении кассового обслуживания исполнения бюджетов.

Текущий контроль проводится в целях оценки текущего состояния контролируемого объекта в процессе финансовой деятельности, оперативного выявления недостатков и отклонений от заданных бюджетных параметров. В процессе текущего финансового контроля осуществляется мониторинг исполнения бюджетов в течение финансового года, рассматриваются и проверяются отдельные аспекты финансовой деятельности в конкретный момент времени.

При *последующем контроле* осуществляются проверки, ревизии и другие контрольные действия по результатам бюджетной деятельности за определенные отчетные периоды (квартал, первое полугодие, девять месяцев, год) в целях оценки законности и эффективности использования бюджетных средств. Как правило, по результатам последующего контроля составляются акты, в которых указываются нарушения и меры по их устранению, и отчеты, в которых кратко излагаются содержание и результаты контрольного мероприятия. По результатам контрольных мероприятий нарушителям выдаются представления и предписания;

3) *от места проведения контрольных действий:*

- камеральный контроль;
- выездной контроль.

Камеральный контроль совершается по месту нахождения контролирующего органа на основе документов, предоставляемых должностными лицами контролируемого объекта.

Выездной контроль производится по месту нахождения контролируемого объекта на основе первичных документов и непосредственного осмотра объекта контроля;

4) *от полноты и масштаба охвата объектов контрольными действиями:*

- сплошной (комплексный) контроль;
- выборочный (тематический) контроль.

Сплошной (комплексный) контроль охватывает все финансовые потоки подконтрольного объекта в целом, проверке подлежит вся финансовая документация. Эта форма контроля обычно применяется при проведении ревизий.

Выборочный (тематический) контроль применяется при проведении проверок и обследований. Предмет контрольных действий определяется темой проверки и касается только части финансовой деятельности подконтрольного объекта;

5) *от периодичности проведения контрольных действий:*

- систематический контроль;
- периодический контроль;
- разовый контроль.

Систематический контроль проводится регулярно и не связан с определенными периодами.

Периодический контроль осуществляется постоянно, но строго в установленные сроки (как правило, по итогам отчетных периодов).

Разовый контроль — единовременное контрольное мероприятие без установления его периодичности.

Методы бюджетного контроля представляют собой конкретные способы осуществления контрольных действий. Наиболее распространенные методы бюджетного контроля: ревизия; проверка; обследование; мониторинг; экспертиза; санкционирование операций; анализ.

Применение того или иного метода контроля зависит от цели, которую запланировал достичь контрольный орган или пользователь результатов его деятельности. Каждый метод применяется в соответствии со стандартами, методиками или методическими рекомендациями, разработанными самим органом, вышестоящей организацией или заимствованными у аналогичных контрольных органов.

Ревизия — контрольное мероприятие, совершаемое после завершения операций с бюджетными средствами. Таким образом, она является методом последующего контроля. Ревизия включает комплекс обязательных контрольных действий по документальной и фактической проверке законности и обоснованности совершенных в ревизуемом периоде финансовых и хозяйственных операций, правильности их отражения в бюджетном учете и отчетности. Ее характеризует комплексный характер. По сравнению с проверками ревизия дает более полную информацию о состоянии объекта контроля, так как позволяет глубже и шире ознакомиться с его деятельностью.

Проверка — основной метод последующего контроля — представляет собой разовые контрольные действия по отношению к объекту контроля, в ходе которых исследуются вопросы, сформулированные в теме проверки. Проверки могут быть плановые и внеплановые, выездные и камеральные. При необходимости могут быть проведены повторные и встречные проверки.

Обследование — контрольное мероприятие последующего характера, проводимое путем сбора (анкетирование, наблюдение, опрос, изучение документов) и анализа информации в целях определения необходимости проведения проверки или ревизии. Также может быть осуществлено в ходе проверки.

Мониторинг заключается в непрерывном наблюдении за процессом исполнения бюджета в целях своевременного выявления отклонений от заданных параметров бюджета, корректирования этого процесса и определения необходимости внесения изменений в нормативный правовой акт о соответствующем бюджете. Наиболее эффективно мониторинг исполнения бюджета осуществляют финансовые органы. Органы внешнего финансового контроля также применяют этот метод контроля в процессе исполнения бюджетов. Его результаты они используют при под-

готовке ежеквартальной информации об исполнении бюджетов для представления в законодательные (представительные) органы.

Экспертиза — метод предварительного контроля — может быть проведена в отношении проекта нормативного правового акта законодательного органа государственной власти или представительного органа местного самоуправления, регулирующего бюджетные правоотношения. Экспертизе подлежат также проекты государственных (муниципальных) программ, принимаемых правовыми актами исполнительных органов. Цель экспертизы — дать заключение о возможности принятия данного проекта. Экспертиза проводится органами внешнего финансового контроля, которые представляют ее результаты законодательным (представительным) органам.

Санкционирование операций — метод предварительного контроля, который осуществляется в целях предупреждения и пресечения бюджетных нарушений в процессе исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Этот метод используют органы, осуществляющие кассовое обслуживание исполнения бюджета (Федеральное казначейство, финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований). Метод заключается в проверке представленных в эти органы документов на соответствие требованиям бюджетного законодательства Российской Федерации и совершении разрешительной надписи.

Анализ также иногда рассматривается в качестве отдельного метода контроля. Это не вполне точно, так как анализ — скорее, метод научного и практического познания, применяемый при любом исследовании. При осуществлении бюджетного контроля любым из перечисленных методов обязательно проводится анализ ситуации и используемых документов — без этого невозможно сделать выводы. Однако иногда анализ становится самостоятельным методом контроля, причем анализировать можно какой-либо процесс или явление, например, бюджетного процесса. Результаты анализа обычно излагаются в заключении или аналитической записке.

Органами бюджетного контроля используется весь арсенал методов, преобладание которых определяется задачами и особенностями контрольных органов.

Методы бюджетного контроля тесно связаны с его формами (рис. 6).

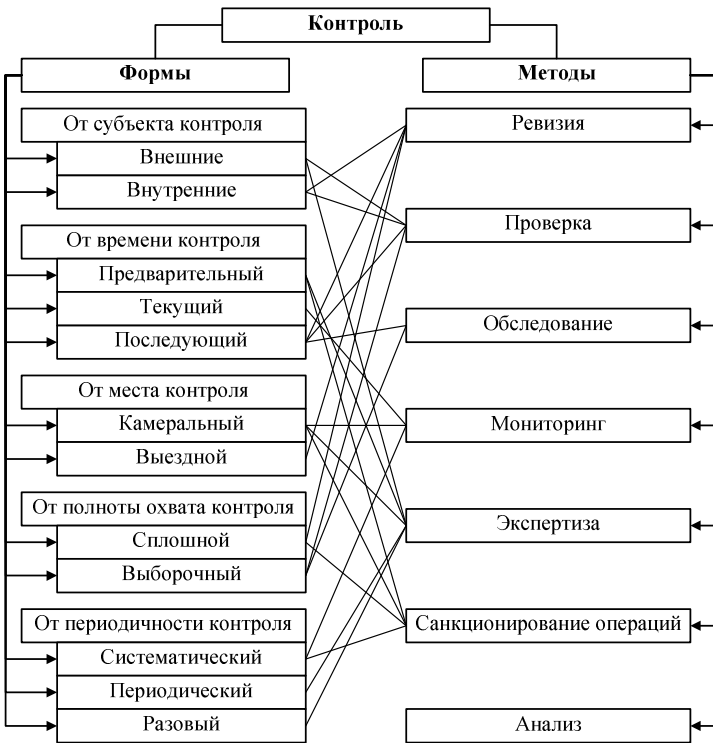


Рис. 6. Формы и методы бюджетного контроля

Так, предварительный контроль осуществляется методами экспертизы, санкционирования операций, текущий — посредством мониторинга, а методы последующего контроля — это ревизии, проверки и обследования. При ревизии обычно осуществляется сплошной контроль, а в ходе проверки — выборочный. Экспертиза и мониторинг проводятся камерально, ревизия и проверка — обычно выездные. Сплошной контроль можно осуществить только методом ревизии; проверка же всегда выборочна, проводится в соответствии с заявленной темой. Метод анализа применяется при осуществлении контроля во всех формах.

4.3. Органы внешнего государственного финансового контроля в бюджетной сфере

Органами внешнего государственного финансового контроля в бюджетной сфере являются Счетная палата Российской Федерации и контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальных образований. Особенность заключается в том, что они образуются законодательными органами государственной власти и представительными органами местного самоуправления муниципальных образований и при этом обладают организационной, функциональной и финансовой независимостью.

Организационная независимость проявляется в том, что эти органы организационно самостоятельны, не входят в состав других органов, обладают правами юридического лица.

Функциональная независимость означает, что органы внешнего государственного финансового контроля действуют самостоятельно, без вмешательства со стороны в их деятельность. Они самостоятельно планируют свою деятельность, определяют объекты контроля, составляют и утверждают стандарты внешнего финансового контроля, методические материалы, а также другие документы.

Финансовая независимость выражается в том, что органы внешнего финансового контроля финансируются по отдельной строке соответствующего бюджета, самостоятельно распоряжаются средствами, выделенными на их содержание.

Счетная палата Российской Федерации является конституционным органом государственного финансового контроля. В Конституции Российской Федерации определено, что Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета. Согласно Конституции РФ к ведению Совета Федерации относится назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов, к ведению Государственной Думы — назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.

Правовой статус, состав и структура, полномочия и основы деятельности Счетной палаты РФ определены Федеральным за-

коном от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации». В Законе установлено, что Счетная палата является постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля), подотчетным Федеральному Собранию Российской Федерации. Данная формулировка содержит несколько ключевых положений:

1) применено понятие *внешнего* государственного финансового аудита (контроля);

2) подчеркивается, что Счетная палата является *высшим* органом внешнего государственного аудита (контроля);

3) применен международный термин — *государственный аудит*, более точно отражающий характер деятельности Счетной палаты;

4) статус *постоянно действующего* органа означает, что деятельность Счетной палаты не может быть приостановлена, в том числе в связи с досрочным прекращением полномочий палат Федерального Собрания;

5) Счетная палата подотчетна только Федеральному Собранию и никому больше; при этом подотчетность не означает подконтрольность и не отменяет самостоятельности.

Счетная палата Российской Федерации состоит из председателя, заместителя председателя, 12 аудиторов и аппарата Счетной палаты. Председатель палаты, его заместитель и аудиторы замещают государственные должности Российской Федерации. Они назначаются на срок шесть лет палатами Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации. Председателя Счетной палаты и шесть аудиторов назначает Государственная Дума, заместителя председателя и шесть аудиторов — Совет Федерации.

Каждый из 12 аудиторов Счетной палаты возглавляет определенное направление деятельности, которое охватывает комплекс, группу или совокупность ряда доходных или расходных статей федерального бюджета, характеризующихся единством назначения.

На каждого аудитора возложены обязанности по руководству структурными подразделениями аппарата Счетной палаты, включающими инспекторов и иных сотрудников. Такие подразделения называются «инспекции». Они проводят контрольные

мероприятия, обеспечивают исполнение аудитором возложенных на него полномочий. Результаты контрольных мероприятий являются итогом деятельности нескольких сотрудников, они рассматриваются на коллегии Счетной палаты — таким образом обеспечивается их объективность.

Председатель, его заместитель, аудиторы Счетной палаты и руководитель ее аппарата составляют коллегию Счетной палаты РФ. Она рассматривает наиболее важные вопросы, такие как: методология деятельности Счетной палаты, планирование и организация работы, итоги контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, содержание информационных сообщений, направляемых Совету Федерации и Государственной Думе. Коллегия утверждает Регламент Счетной палаты, стандарты Счетной палаты, общие требования к стандартам внешнего государственного и муниципального контроля, определяет содержание направлений деятельности, возглавляемых каждым аудитором.

Вопросы деятельности Счетной палаты, распределение обязанностей между аудиторами Счетной палаты, содержание направлений деятельности, возглавляемых аудиторами Счетной палаты, функции и взаимодействие структурных подразделений аппарата Счетной палаты, порядок ведения дел определяются Регламентом Счетной палаты.

Аппарат Счетной палаты Российской Федерации состоит из руководителя аппарата, его заместителя, инспекторов и иных штатных сотрудников. В служебные обязанности инспекторов Счетной палаты входят непосредственная организация и проведение контрольных мероприятий. Для этого они объединены в инспекции, руководимые их начальниками, которые работают под руководством аудиторов. В состав аппарата Счетной палаты входят также департаменты (административный, сводный, правового обеспечения, информации, внешних связей, финансовый, кадров и государственной службы, обеспечения деятельности и др.), управления и отделы.

В Счетной палате Российской Федерации более 1 000 сотрудников, в том числе 700 инспекторов. Ее научный потенциал составляют 30 докторов и более 100 кандидатов наук.

Счетная палата Российской Федерации решает следующие задачи:

- организация и осуществление контроля за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- аудит реализуемости и результативности достижения стратегических целей социально-экономического развития Российской Федерации;
- определение эффективности и соответствия нормативным правовым актам Российской Федерации порядка формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, в том числе для целей стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации;
- анализ недостатков и нарушений, выявленных в процессе формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, выработка предложений по их устранению, а также по совершенствованию бюджетного процесса в целом в пределах компетенции;
- развитие возможностей и методов аудита (контроля) эффективности и соответствия нормативным правовым актам Российской Федерации порядка формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, включая выбор и оценку ключевых национальных показателей и индикаторов социально-экономического развития Российской Федерации;
- оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств федерального бюджета, а также оценка законности предоставления государственных гарантий и поручительств или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет федеральных и иных ресурсов, в пределах компетенции Счетной палаты;
- определение достоверности бюджетной отчетности главных администраторов средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и годового отчета об исполнении федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;

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

- обеспечение в пределах своей компетенции мер по противодействию коррупции.

Основные виды деятельности Счетной палаты — контрольная, экспертно-аналитическая и информационная, в рамках которых она проводит контрольные, экспертно-аналитические и иные мероприятия. Применяются такие методы контрольной и экспертно-аналитической деятельности, как ревизия, проверка, анализ, обследование, мониторинг.

Контрольные и экспертно-аналитические мероприятия проводятся в формах предварительного аудита, оперативного анализа и контроля, последующего аудита. Таким образом, закреплён принцип непрерывного, системного контроля в всего бюджетного процесса путем осуществления предварительного, текущего и последующего аудита (контроля) за исполнением федерального бюджета.

По результатам проведенных мероприятий оформляются соответствующие документы:

- по результатам проверки, ревизии оформляется *акт*;
- по результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий — *отчет*;
- в случае выявления нарушений при проведении контрольных мероприятий направляются *представления, предписания, уведомления о применении бюджетных мер принуждения*;
- по результатам экспертизы, анализа или обследования составляется *заключение*;
- по результатам предварительного аудита оформляется *заключение*;
- по результатам оперативного анализа составляется *оперативный доклад*;
- по результатам последующего контроля за исполнением федерального бюджета подготавливается *заключение*.

Счетная палата самостоятельно разрабатывает и утверждает в установленном порядке стандарты, которые являются

внутренними нормативными документами, определяющими характеристики, правила и процедуры планирования, организации и осуществления различных видов деятельности Счетной палаты и требования к их результатам. При этом учитываются международные стандарты в области государственного финансового контроля, аудита и финансовой отчетности.

Контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований функционируют в соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

Контрольно-счетные органы созданы во всех субъектах Российской Федерации. Они обладают организационной и функциональной независимостью, правами юридического лица, являются органами внешнего государственного финансового контроля в субъектах Российской Федерации.

Полномочия этих органов определяются региональными законами, но в основу положены те, что предусмотрены Законом № 6-ФЗ:

- контроль за исполнением бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда;
- экспертиза проектов законов о бюджетах субъекта Российской Федерации и проектов законов о бюджетах территориального государственного внебюджетного фонда;
- внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации, годового отчета об исполнении бюджета территориального государственного внебюджетного фонда;
- организация и осуществление контроля за законностью и эффективностью использования средств бюджета субъекта Российской Федерации, средств бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов;
- контроль за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в государственной собственности субъекта Российской Федерации;

- оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов, законности предоставления государственных гарантий и поручительств за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации и имущества, находящегося в государственной собственности субъекта Российской Федерации;
- финансово-экономическая экспертиза проектов законов субъекта Российской Федерации и нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации в части, касающейся расходных обязательств субъекта Российской Федерации, а также государственных программ субъекта Российской Федерации;
- анализ бюджетного процесса в субъекте Российской Федерации и подготовка предложений, направленных на его совершенствование;
- контроль за законностью, результативностью (эффективностью и экономностью) использования межбюджетных трансфертов, предоставленных из бюджета субъекта Российской Федерации бюджетам муниципальных образований, а также проверка местного бюджета в случаях, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации;
- подготовка информации о ходе исполнения бюджета субъекта Российской Федерации, бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, о результатах проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий и представление такой информации в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации и высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации;
- участие в пределах полномочий в мероприятиях, направленных на противодействие коррупции;
- иные полномочия в сфере внешнего государственного финансового контроля, установленные федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ.

Во многих субъектах Российской Федерации данный перечень полномочий расширен, уточнены отдельные положения.

Численность и организационная структура контрольно-счетных органов большинства субъектов Российской Федерации

позволяют обеспечить выполнение возложенных на них полномочий органов внешнего финансового контроля. Они состоят из председателя, заместителя председателя, нескольких аудиторов и аппарата контрольно-счетного органа. Обычно председатель, его заместитель и аудиторы замещают государственные должности государственной службы субъектов Российской Федерации. Инспекторы и иные работники аппарата контрольно-счетного органа являются государственными гражданскими служащими субъектов Российской Федерации.

Как правило, аудиторы возглавляют одно из направлений деятельности, обеспечивая контроль за доходами или определенными расходами регионального бюджета.

Председатель, его заместитель и аудиторы образуют коллегия контрольно-счетного органа, которая рассматривает наиболее важные вопросы его деятельности. Она осуществляет свою деятельность в соответствии с положением о коллегии.

В аппарат контрольно-счетного органа включаются инспекторы и иные работники. Инспекторы объединены в инспекции, или рабочие группы, и на постоянной или временной основе закрепляются за аудиторами для проведения контрольных мероприятий. Для организации работы аудиторов и инспекторов в аппарате создаются отделы.

Контрольно-счетные органы муниципальных образований обладают полномочиями, аналогичными полномочиям контрольно-счетных органов субъектов РФ. Они пока имеются далеко не во всех муниципальных районах и городских округах на территории Российской Федерации, не говоря уже о поселениях. Часть из них, созданная как органы местного самоуправления, обладает правами юридического лица. Другие функционируют в составе представительных органов. Вместе с тем есть и такие, которые состоят из депутатов, являясь комиссиями представительных органов. Конечно, представительные органы местного самоуправления вправе создавать в своем составе такие подразделения. Следует учитывать, однако, что они не являются контрольно-счетными органами муниципальных образований, не обладают организационной и функциональной независимостью, не наделены полномочиями, определенными Законом № 6-ФЗ, в том

числе правом проведения внешней проверки годовых отчетов об исполнении местных бюджетов.

Численность и организационная структура контрольно-счетных органов муниципальных образований должны обеспечивать реализацию возложенных на эти органы полномочий. Однако не во всех муниципальных образованиях создаются необходимые условия для осуществления внешнего контроля за исполнением местного бюджета. Контрольно-счетные органы муниципальных образований, в основном, малочисленны: состоят из председателя и 1–3 инспекторов.

В столицах субъектов Российской Федерации и других крупных городах численность контрольно-счетных органов выше. Однако общих критериев определения реальных потребностей в количестве сотрудников органов внешнего финансового контроля пока не выработано. Поэтому она зависит, в основном, от понимания важности объективного финансового контроля местным представительным органом и субъективных позиций руководителей муниципальных образований.

Контрольно-счетные органы столиц субъектов Российской Федерации и других крупных городских округов, как правило, состоят из председателя, его заместителя, аудиторов, инспекторов и иных сотрудников. Инспекторский состав может быть объединен в несколько инспекций, которые работают под руководством аудиторов.

В некоторых муниципальных органах внешнего финансового контроля созданы коллегии. Их создание должно быть обусловлено положением о контрольно-счетном органе муниципального образования.

4.4. Органы внутреннего государственного финансового контроля в бюджетной сфере

Органы внутреннего государственного финансового контроля создаются исполнительными органами государственной власти, исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления муниципальных образований.

Важнейшим органом государственного финансового контроля в системе органов исполнительной власти является Министерство финансов РФ. Постановлением Правительства РФ от 7 апреля 2004 г. № 185 определено, что Министерство финансов РФ осуществляет, наряду с другими функциями, функцию контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере, реализация которой предполагает разработку и утверждение:

- порядка организации контроля в финансово-бюджетной сфере;
- порядка осуществления контроля за исполнением федерального бюджета и реализации мер принуждения, применяемых к участникам бюджетного процесса за нарушение бюджетного законодательства.

Федеральное казначейство находится в ведении Министерства финансов Российской Федерации. Федеральное казначейство функционирует на основании постановления Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703 «О Федеральном казначействе». Постановлением Правительства РФ от 1 июля 2016 г. № 616 Федеральному казначейству переданы полномочия упраздненной Федеральной службы финансово-бюджетного надзора.

На основании Положения, утвержденного постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703, Федеральное казначейство (Казначейство России) является федеральным органом исполнительной власти (федеральной службой), осуществляющим *правоприменительные функции* по:

- обеспечению исполнения федерального бюджета;
- кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- предварительному и текущему контролю за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета;
- контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере;
- внешнему контролю качества работы аудиторских организаций, определенных Федеральным законом «Об аудиторской деятельности».

Федеральное казначейство возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Пра-

вительством Российской Федерации по представлению министра финансов Российской Федерации. Руководитель Федерального казначейства имеет 8 заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности министром финансов Российской Федерации по представлению руководителя Федерального казначейства.

В структуре центрального аппарата Федерального казначейства 22 управления по основным направлениям деятельности. Федеральное казначейство осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы. В каждом субъекте Российской Федерации имеется Управление Федерального казначейства (УФК), в состав которых входят отделения управлений Федерального казначейства (ОФК).

Система органов Федерального казначейства представляет собой единую централизованную систему, построенную по принципу многоуровневой и иерархической организации, где каждый уровень имеет свои задачи, функции и специфику.

Структура Федерального казначейства является трехуровневой (табл. 4).

Таблица 4

Структура Федерального казначейства

Уровень	Структура
I. Федеральный	Главное управление Федерального казначейства (ГУФК) — орган управления всей казначейской системой; ему подчинены все нижестоящие территориальные органы казначейства. Начальник ГУФК назначается и освобождается от должности Правительством РФ по представлению министра финансов Российской Федерации
II. Региональный	Территориальные управления Федерального казначейства (УФК) по республикам, краям, областям, автономным округам, городам Москве и Санкт-Петербургу. Руководители территориальных УФК назначаются и освобождаются от должности министром финансов по представлению начальника ГУФК
III. Локальный	Территориальные отделения Федерального казначейства на местах (ОФК) — по городам, районам и т. п. Руководители ОФК назначаются и освобождаются от должности начальниками вышестоящих органов по субъектам РФ

В приказе Федерального казначейства от 10 апреля 2006 г. № 5н «Об утверждении Регламента Федерального казначейства» оговорены правила организации деятельности Федерального казначейства по реализации его полномочий, в том числе общие правила организации взаимодействия Федерального казначейства с его территориальными органами, с Министерством финансов Российской Федерации.

Структурными подразделениями центрального аппарата Федерального казначейства являются управления по основным направлениям деятельности. В управлениях образуются отделы.

Управления обеспечивают деятельность центрального аппарата Федерального казначейства и осуществляют свои полномочия и функции в соответствии с Регламентом. Положением об управлении, утверждаемым приказом Федерального казначейства, а также поручениями руководителя и заместителей руководителя.

Для рассмотрения и выработки решений по отдельным наиболее важным вопросам образуется коллегия Федерального казначейства, персональный состав которой утверждается приказом Федерального казначейства.

Территориальные органы Федерального казначейства осуществляют полномочия Федерального казначейства на соответствующей территории, исходя из утвержденной в установленном порядке схемы размещения территориальных органов Федерального казначейства, которая утверждается приказом Министерства финансов России.

Главные распорядители средств федерального бюджета, главные администраторы доходов и главные администраторы источников финансирования дефицита федерального бюджета для осуществления внутреннего финансового контроля создают в своей структуре специальные подразделения, например:

- в Министерстве здравоохранения Российской Федерации внутренний финансовый контроль осуществляет Департамент учетной политики и контроля;

- в структуре Министерства спорта Российской Федерации эти функции выполняет Департамент бухгалтерского учета и контрольно-ревизионной деятельности, в котором создан контрольно-ревизионный отдел;

◦ в Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации в финансовом департаменте функционирует отдел финансового контроля.

В субъектах Российской Федерации внутренний финансовый контроль осуществляют финансовые органы либо специально созданные для этой цели органы внутреннего финансового контроля, а также главные распорядители бюджетных средств, главные администраторы доходов и главные администраторы источников финансирования дефицита бюджетов.

Например, в Свердловской области для реализации полномочий по осуществлению внутреннего финансового контроля в структуре Министерства финансов создано Управление финансового контроля (далее — Управление). Управление является структурным подразделением Министерства финансов Свердловской области, созданным для осуществления полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере. В его состав входят:

- начальник Управления и его заместитель;
- отдел методологии и организации контрольно-ревизионной работы;
- отдел контрольно-ревизионной работы;
- отдел административного производства;
- 8 межрайонных отделов контрольно-ревизионной работы в городах: Артемовский, Ирбит, Каменск-Уральский, Краснотурьинск, Кушва, Невьянск, Нижний Тагил, Первоуральск.

Управление финансового контроля решает следующие *основные задачи*:

- осуществление внутреннего государственного финансового контроля в сфере бюджетных правоотношений, в том числе, предварительного и последующего контроля;
- осуществление внутреннего государственного финансового контроля в отношении закупок для обеспечения государственных нужд Свердловской области;
- осуществление контроля за использованием Региональным фондом содействия капитальному ремонту общего имущества в многоквартирных домах Свердловской области (региональный оператор) средств областного бюджета, полученных в качестве государственной поддержки капитального ремонта;

- осуществление производства по делам об административных правонарушениях в финансово-бюджетной сфере в порядке, установленном действующим законодательством;
- применение мер ответственности к нарушителям бюджетного законодательства, законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок в случаях и порядке, установленных бюджетным законодательством Российской Федерации и Кодексом об административных правонарушениях;
- применение к нарушителям бюджетного законодательства бюджетных мер принуждения в случаях и порядке, установленных бюджетным законодательством Российской Федерации;
- осуществление контроля за своевременностью и полнотой устранения выявленных нарушений в финансово-бюджетной сфере;
- осуществление методологической работы по организации контроля в финансово-бюджетной сфере;
- осуществление координации и организационно-методического обеспечения деятельности отделов Управления.

Деятельность Управления финансового контроля осуществляется в соответствии с планом работы, утвержденным министром финансов Свердловской области. План предусматривает проведение проверок целевого и эффективного использования бюджетных средств главными распорядителями и получателями бюджетных средств, при этом особое внимание уделяется контролю за использованием средств, выделяемых на выполнение государственных программ. Значительную часть деятельности занимает проведение комплексных проверок формирования и исполнения бюджетов муниципальных образований и целевого использования средств, выделяемых из областного бюджета.

Главные распорядители бюджетных средств, главные администраторы доходов, главные администраторы источников финансирования дефицита бюджетов, которыми обычно являются органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, либо создают специальные контрольные подразделения, либо возлагают функции финансового контроля на отделы бухгалтерского учета, отчетности и контроля.

При проведении проверок и ревизий в подведомственных организациях обычно проверяется соблюдение законности и фи-

нансовой дисциплины при использовании бюджетных средств их получателями, сохранность денежных и материальных ценностей, правильность постановки бухгалтерского учета и отчетности.

В муниципальных образованиях осуществление внутреннего финансового контроля обычно возлагается на финансовые органы, а у главных распорядителей бюджетных средств, главных администраторов доходов и главных администраторов источников финансирования дефицита бюджетов — на бухгалтерии этих органов.

ГЛАВА 5

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ И НЕГОСУДАРСТВЕННЫЙ АУДИТ

5.1. Аудиторская деятельность

В российском законодательстве термин «аудит» появился в Федеральном законе от 7 августа 2001 г. № 119-ФЗ «Об аудиторской деятельности». В этом Законе, а также в пришедшем ему на смену Федеральном законе от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» аудит определяется как «независимая проверка бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица в целях выражения мнения о достоверности такой отчетности».

Под *аудиторской* деятельностью понимается деятельность по проведению аудита и оказанию сопутствующих услуг, осуществляемая аудиторскими организациями, индивидуальными аудиторами. Аудиторская деятельность не подменяет контроля достоверности бухгалтерской (финансовой) отчетности, осуществляемого органами внешнего и внутреннего государственного и муниципального финансового контроля.

Аудиторские организации, индивидуальные аудиторы, наряду с аудиторскими услугами, могут оказывать прочие связанные с аудиторской деятельностью услуги, в частности:

- постановку, восстановление и ведение бухгалтерского учета, составление бухгалтерской (финансовой) отчетности, бухгалтерское консультирование;

- налоговое консультирование, постановку, восстановление и ведение налогового учета, составление налоговых расчетов и деклараций;
- управленческое консультирование, связанное с финансово-хозяйственной деятельностью, в том числе по вопросам реорганизации организаций или их приватизации;
- юридическую помощь в областях, связанных с аудиторской деятельностью;
- автоматизацию бухгалтерского учета и внедрение информационных технологий;
- оценочную деятельность;
- разработку и анализ инвестиционных проектов, составление бизнес-планов;
- проведение научно-исследовательских и экспериментальных работ в областях, связанных с аудиторской деятельностью;
- обучение в областях, связанных с аудиторской деятельностью.

Основным лицом при осуществлении аудиторской деятельности является аудитор — физическое лицо, получившее квалификационный аттестат аудитора и являющееся членом одной из саморегулируемых организаций аудиторов. Аудитор может быть работником аудиторской организации на основании трудового договора между ним и аудиторской организацией или индивидуальным аудитором.

Аудит может быть обязательным или инициативным.

Обязательный аудит проводится ежегодно в случаях:

- если организация имеет организационно-правовую форму акционерного общества;
- если ценные бумаги организации допущены к организованным торгам;
- если организация является кредитной организацией, бюро кредитных историй, организацией, являющейся профессиональным участником рынка ценных бумаг, страховой организацией, клиринговой организацией, обществом взаимного страхования, организатором торговли, негосударственным пенсионным или иным фондом, акционерным инвестиционным фондом, управляющей компанией акционерного инвестиционного фонда, паевого инвестиционного фонда или негосударственного пенсионного фонда;

◦ если объем выручки от продажи продукции организации за год, предшествовавший отчетному, превышает 400 млн р. или сумма активов бухгалтерского баланса по состоянию на конец предшествовавшего отчетному года превышает 60 млн р.;

◦ если организация (за исключением органа государственной власти, органа местного самоуправления, государственного внебюджетного фонда, а также государственного и муниципального учреждения) представляет и (или) раскрывает годовую сводную (консолидированную) бухгалтерскую (финансовую) отчетность;

◦ в иных случаях, установленных федеральными законами.

Инициативный аудит проводится по инициативе экономического субъекта.

По *итогам аудиторской проверки* составляется аудиторское заключение — официальный документ, предназначенный для пользователей бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемых лиц, содержащий выраженное в установленной форме *мнение* аудиторской организации, индивидуального аудитора о достоверности бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица. Аудиторское заключение представляется аудиторской организацией, индивидуальным аудитором только аудируемому лицу либо лицу, заключившему договор оказания аудиторских услуг.

Аудиторская деятельность осуществляется в соответствии с *международными стандартами аудита*, которые являются обязательными для аудиторских организаций, аудиторов, саморегулируемых организаций аудиторов и их работников, а также со стандартами аудиторской деятельности саморегулируемых организаций аудиторов. На территории Российской Федерации применяются международные стандарты аудита, принимаемые Международной федерацией бухгалтеров и признанные в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Аудиторы объединяются в *саморегулируемые организации*, которые являются некоммерческими организациями, созданными на условиях членства в целях обеспечения условий для аудиторской деятельности. Ведение реестра аудиторов и аудиторских организаций осуществляется саморегулируемыми организациями аудиторов в отношении своих членов.

Стандарты аудиторской деятельности саморегулируемой организации аудиторов:

- определяют требования к аудиторским процедурам, дополнительные к требованиям, установленным международными стандартами аудита, если это обуславливается особенностями проведения аудита или особенностями оказания сопутствующих аудиту услуг;

- не могут противоречить международным стандартам аудита;

- не должны создавать препятствия осуществлению аудиторскими организациями, индивидуальными аудиторами аудиторской деятельности;

- являются обязательными для аудиторских организаций, аудиторов, являющихся членами указанной саморегулируемой организации аудиторов.

Министерство финансов РФ в соответствии с постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 329 является уполномоченным федеральным органом, который осуществляет:

- функции государственного регулирования аудиторской деятельности;

- ведение контрольного экземпляра Реестра аудиторов и аудиторских организаций;

- ведение Государственного реестра саморегулируемых организаций аудиторов;

- государственный контроль (надзор) за деятельностью саморегулируемых организаций;

- анализ состояния рынка аудиторских услуг в Российской Федерации.

Внешний контроль качества работы аудиторских организаций, проводящих обязательный аудит бухгалтерской (финансовой) отчетности, осуществляют саморегулируемые организации аудиторов в отношении своих членов, а также уполномоченный федеральный орган по контролю и надзору.

Федеральное казначейство в соответствии с постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703, являясь уполномоченным федеральным органом по контролю и надзору, осуществляет внешний контроль качества работы аудиторских организаций.

Плановые внешние проверки качества работы аудиторской организации проводятся им не чаще одного раза в три года.

Основанием для проведения внеплановой внешней проверки являются:

- поданная в уполномоченный федеральный орган по контролю и надзору жалоба на действия (бездействие) аудиторской организации, нарушающие требования настоящего Федерального закона, стандартов аудиторской деятельности, правил независимости аудиторов и аудиторских организаций, кодекса профессиональной этики аудиторов;

- истечение срока исполнения аудиторской организацией предписания, выданного по результатам предыдущей внешней проверки качества ее работы.

5.2. Государственный аудит в бюджетно-финансовой сфере

Постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» является Счетная палата Российской Федерации. Следует отметить, что государственный аудит, осуществляемый Счетной палатой РФ, отличается от аудиторской деятельности тем, что он совмещается с финансовым контролем, в ходе которого выявляются нарушения, отражаемые в актах, отчетах и заключениях. По результатам такого контроля выдаются представления и предписания; к нарушителям могут применяться установленные законом санкции.

Различаются также статус и полномочия аудиторов, осуществляющих аудиторскую деятельность, и аудиторов Счетной палаты. Аудиторы Счетной палаты — это лица, замещающие государственные должности в уполномоченном государственном органе, возглавляющие определенное направление деятельности, которое охватывает комплекс, группу или совокупность ряда доходных или расходных статей федерального бюджета, объединенных единством назначения. На каждого аудитора возложены обязанности по руководству инспекциями, состоящими из инспекторов Счетной палаты и иных сотрудников.

Аудит федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации Счетная палата проводит на всех этапах бюджетного процесса.

Предварительный аудит формирования федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации Счетная палата осуществляет в целях установления их соответствия законодательству РФ, а также определения обоснованности показателей проектов бюджетов.

В рамках предварительного аудита осуществляется комплекс экспертно-аналитических и контрольных мероприятий, в процессе которых происходит оценка качества бюджетного прогнозирования, проверка и анализ обоснованности показателей проектов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации. Также оцениваются наличие и состояние нормативной базы их формирования, проводится оценка проектов бюджетов как инструментов социально-экономической политики государства, их соответствия положениям посланий Президента Российской Федерации и иных программных документов. Данная деятельность осуществляется в соответствии со стандартами внешнего государственного аудита СГА 201 «Предварительный аудит формирования федерального бюджета» и СГА 204 «Предварительный аудит формирования бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации».

По результатам предварительного аудита Счетная палата подготавливает заключения на проекты федеральных законов о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и представляет их палатам Федерального Собрания.

Аудит в процессе исполнения бюджетов включает в себя оперативный анализ исполнения и контроль за организацией исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, в ходе которого Счетная палата анализирует полноту и своевременность поступлений доходов, кассовое исполнение бюджетов в сравнении с утвержденными показателями, выявляет отклонения и нарушения, проводит их анализ, вносит предложения по их устранению. При этом Счетная палата руководствуется стандартами внешне-

го государственного аудита СГА 202 «Оперативный анализ исполнения и контроль за организацией исполнения федерального бюджета» и СГА 206 «Оперативный анализ исполнения и контроль за организацией исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации».

По итогам данного мероприятия Счетная палата ежеквартально представляет палатам Федерального Собрания Оперативный доклад о ходе исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.

Аудит исполнения бюджетов Счетная палата осуществляет в процессе контроля за исполнением федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации. По истечении финансового года проводятся внешняя проверка годового отчета об исполнении федерального бюджета и проверка отчетов об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов. При этом проводится комплекс контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в целях определения соответствия фактических показателей исполнения бюджетов показателям, утвержденным соответствующими законами, полноты и своевременности исполнения бюджетов. Данные мероприятия проводятся в соответствии со стандартами внешнего государственного аудита СГА 203 «Последующий контроль за исполнением федерального бюджета» и СГА 205 «Последующий контроль за исполнением бюджетов государственных внебюджетных фондов».

Заключения на отчеты об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации представляются в Государственную Думу и Совет Федерации, а также направляются в Правительство Российской Федерации.

Наряду с аудитом бюджетов Счетная палата РФ в процессе своей деятельности использует также следующие **виды аудита**:

1) *финансовый аудит*. Применяется в целях документальных проверок достоверности финансовых операций, бюджетного учета, бюджетной и иной отчетности, целевого использования федеральных и иных ресурсов, проверок финансовой и иной деятельности объектов аудита. При проведении финансового аудита

осуществляется проверка соблюдения бюджетного законодательства Российской Федерации, а также нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения;

2) *аудит эффективности*. Применяется в целях определения эффективности использования федеральных и иных ресурсов, полученных объектами аудита для достижения запланированных целей, решения поставленных социально-экономических задач развития Российской Федерации и проводится в соответствии со стандартом внешнего государственного аудита СГА 104 «Аудит эффективности». В процессе аудита эффективности обычно оцениваются:

- эффективность использования бюджетных средств и иных ресурсов;
- эффективность деятельности государственных органов;
- эффективность внутренних систем контроля.

Аудит эффективности осуществляется по критериям результативности, экономичности и продуктивности использования бюджетных средств, при этом:

- результативность характеризуется степенью достижения запланированных результатов при использованном объеме средств, определенных бюджетом;
- экономичность выражается в использовании на достижение заданного результата наименьшего объема бюджетных средств;
- продуктивность обычно определяется соотношением между объемом произведенной продукции (оказанных услуг, других результатов деятельности объекта проверки) и затраченными на получение этих результатов материальными, финансовыми, трудовыми и другими ресурсами;

3) *стратегический аудит*. Преследует цели оценки реализуемости, рисков и результатов достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации, предусмотренных документами стратегического планирования РФ;

4) *аудит государственных программ* Российской Федерации (федеральных целевых программ). Применяется для оценки качества их формирования и реализации в части:

- соответствия хода и результатов их реализации заданным требованиям;

- обоснованности и соблюдения графиков выполнения отдельных этапов работ и сведений о ресурсном обеспечении;
- соотношения результатов с затраченными федеральными ресурсами;

5) *аудит федеральных инновационных проектов.* Осуществляется на основе анализа эффективности реализации совокупности проектов, обладающих схожими целями и характеристиками. Аудит инвестиционных проектов проводится в целях оценки обоснованности объемов и сроков осуществления капитальных вложений (инвестиций), а также оценки результатов действий и эффективности вложений федеральных и иных ресурсов. При этом Счетная палата руководствуется стандартом внешнего государственного аудита (контроля) СГА 304 «Аудит государственных и международных инвестиционных проектов»;

6) *аудит в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита.* Проводится в целях оценки обоснованности планирования закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд, реализуемости и эффективности осуществления указанных закупок. Оценке подлежат выполнение условий контрактов по срокам, объему, цене контрактов, количеству и качеству приобретаемых товаров, работ, услуг, а также порядок ценообразования и эффективность системы управления контрактами;

7) *аудит федеральных информационных систем и проектов.* Проводится с учетом требований соответствующих международных стандартов и стандартов России, в том числе стандарта внешнего государственного аудита (контроля) СГА 305 «Аудит федеральных информационных систем и проектов»;

8) *аудит систем финансовых расчетов.* Проводится в целях содействия формированию эффективной национальной платежной системы;

9) *аудит состояния государственного внутреннего и внешнего долга* Российской Федерации, долга иностранных государств и (или) иностранных юридических лиц перед Российской Федерацией, бюджетных кредитов. Предоставленных из федерального бюджета, проводится в соответствии со стандартом внешнего государственного аудита СГА 308 «Аудит (контроль) состояния государственного внутреннего и внешнего долга Рос-

сийской Федерации, долга иностранных государств и (или) иностранных юридических лиц перед Российской Федерацией, бюджетных кредитов, предоставленных из федерального бюджета».

Контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальных образований законодательно не наделены полномочиями по проведению государственного и муниципального аудита. Однако формулировки, примененные в Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» во многом аналогичны тем, что приведены применительно к Счетной палате РФ. В частности, контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальных образований уполномочены проводить предварительный, текущий и последующий контроль соответствующих бюджетов, проводить экспертизы правовых актов, оценивать эффективность налоговых льгот и преимуществ, а также бюджетных кредитов и межбюджетных трансфертов, анализировать ход бюджетного процесса. Результаты своей контрольной и экспертно-аналитической деятельности контрольно-счетные органы предоставляют независимо от исполнительной власти заказчику — законодательным органам субъектов РФ и представительным органам местного самоуправления муниципальных образований. Таким образом, по своей сути данная деятельность является государственным и муниципальным аудитом.

Исполнительные органы государственной власти и исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления организуют проведение внутреннего финансового аудита. Обособленные подразделения внутреннего финансового аудита создаются в структуре главных распорядителей бюджетных средств всех уровней бюджетной системы Российской Федерации. Их целями являются:

- оценка надежности внутреннего финансового контроля и подготовка рекомендаций по повышению его эффективности;
- подтверждение достоверности бюджетной отчетности и соответствия порядка ведения бюджетного учета методологии и стандартам бюджетного учета;
- подготовка предложений по повышению экономности и результативности использования бюджетных средств.

Внутренний финансовый аудит проводится в подразделениях главных распорядителей бюджетных средств, у распорядителей и получателей бюджетных средств и, в итоге, должен способствовать более эффективной их деятельности по управлению общественными финансами.

5.3. Иные виды аудита

Аудит в последнее время понимается не только как независимая проверка бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица в целях выражения мнения о достоверности такой отчетности, но и государственный аудит, осуществляемый специально созданными для этого государственными органами.

Аудит может проводиться практически в любой сфере деятельности, причем как в интересах государства, так и в интересах различных организаций. Он выражается в независимом исследовании деятельности (и результатов этой деятельности) организаций, экспертизе и оценке состояния конкретной сферы деятельности и выдаче рекомендаций по улучшению дел в этой сфере. Результаты аудита предоставляются его заказчику, который использует их для принятия оптимальных управленческих решений. Так, независимыми органами может проводиться аудит экологический, энергетический, управленческий, социальный, кадровый и др. Государство осуществляет регулирование некоторых видов аудита путем издания нормативных правовых актов, однако большинство видов аудита не имеют правового обеспечения. При проведении многих видов аудита используются международные стандарты. Ниже рассмотрены некоторые виды аудита.

Экологический аудит определяется в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» как «независимая, комплексная, документированная оценка соблюдения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем требований, в том числе нормативов и нормативных документов, федеральных норм и правил, в области охраны окружающей среды, требований международных стандартов и подготовка рекомендаций по улучшению такой деятельности».

Проведение экологического аудита регулируется, в частности, приказами Госкомэкологии РФ от 30 марта 1998 г. № 181 «Об экологическом аудировании в системе Госкомэкологии России» и от 16 июля 1998 г. № 436 «О проведении практических работ по введению экологического аудирования в Российской Федерации», а также приказом Министерства природных ресурсов РФ от 2 апреля 1998 г. № 95 «О создании системы аудита недропользования».

В соответствии с этими документами *задачами* экологического аудита являются:

- обоснование экологической стратегии и политики предприятия;
- определение приоритетов при планировании природоохранной деятельности предприятия, выявление дополнительных возможностей ее осуществления;
- проверка соблюдения субъектом хозяйственной деятельности природоохранительного законодательства;
- повышение эффективности регулирования воздействия субъекта хозяйственной деятельности на окружающую среду;
- снижение риска возникновения чрезвычайных ситуаций, связанных с загрязнением окружающей среды.

При проведении экологического аудита оценивается соответствие осуществляемой деятельности природоохранным требованиям, установленным нормативными правовыми актами РФ, нормативными правовыми актами субъектов РФ, а также нормативными документами специально уполномоченных органов в области охраны окружающей среды.

Экологическим аудитом имеют право заниматься физические лица, прошедшие обучение и аттестацию, и юридические лица (экологические аудиторские организации) независимо от форм собственности, получившие лицензию на осуществление данного вида деятельности.

Энергетический аудит — это анализ предприятия для определения энергетической эффективности производства, поиска вариантов по снижению затрат на энергоресурсы и возможностей их реализации.

Нормативное определение понятия «энергетический аудит» отсутствует. В Федеральном законе от 23 ноября 2009 г.

№ 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» применен термин «энергетическое обследование». Как определено в данном Законе, энергетическое обследование — это «сбор и обработка информации об использовании энергетических ресурсов в целях получения достоверной информации об объеме используемых энергетических ресурсов, о показателях энергетической эффективности, выявления возможностей энергосбережения и повышения энергетической эффективности с отражением полученных результатов в энергетическом паспорте».

Основные цели энергетического обследования:

- получение объективных данных об объеме используемых энергетических ресурсов;
- определение показателей энергетической эффективности;
- определение потенциала энергосбережения и повышения энергетической эффективности;
- разработка перечня мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности.

Энергетическое обследование может быть обязательное или добровольное.

Деятельность по проведению энергетического обследования вправе осуществлять только лица, являющиеся членами саморегулируемых организаций в области энергетического обследования. В своей деятельности они руководствуются приказом Минэнерго России № 400 от 30 июня 2014 г. «Об утверждении требований к проведению энергетического обследования и его результатам и правил направления копий энергетического паспорта, составленного по результатам обязательного энергетического обследования».

Лицо, проводившее энергетическое обследование, составляет энергетический паспорт и отчет о проведении энергетического обследования и передает их в саморегулируемую организацию в области энергетического обследования, членом которой оно является. Саморегулируемая организация осуществляет проверку соответствия энергетического паспорта требованиям к проведению энергетического обследования и его результатам, стандартам и правилам саморегулируемой организации в обла-

сти энергетического обследования. Только после этого результаты энергетического обследования передаются лицу, заказавшему проведение энергетического обследования.

Аудит инвестиционных проектов проводится на основании постановления Правительства РФ от 30 апреля 2013 г. № 382 «О проведении публичного технологического и ценового аудита крупных инвестиционных проектов с государственным участием и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

Данным постановлением Правительства РФ утвержден порядок проведения обязательного публичного технологического и ценового аудита крупных инвестиционных проектов с государственным участием в отношении объектов капитального строительства, финансирование строительства, реконструкции или технического перевооружения которых планируется осуществлять полностью или частично за счет средств федерального бюджета.

Заявителем (заказчиком аудита) в зависимости от вида собственности, способа инвестирования и его источников может быть государственный заказчик, застройщик или инициатор проекта.

Проведение публичного технологического и ценового аудита инвестиционных проектов могут осуществлять независимые экспертные организации и физические лица. Перечень экспертных организаций и физических лиц, которые могут привлекаться к проведению аудита, утверждается Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ.

Согласно утвержденному порядку технологический и ценовой аудит проводятся в два этапа, установлены критерии выбора экспертных организаций и экспертов, размер платы исполнителям, требования к результатам аудита.

Налоговый аудит представляет собой выполнение аудиторской организацией специального аудиторского задания по рассмотрению бухгалтерских и налоговых отчетов экономического субъекта в целях выражения мнения о степени достоверности и соответствия нормам, установленным законодательством, порядка формирования, отражения в учете и уплаты экономическим субъектом налогов и других платежей в бюджеты различных уровней и внебюджетные фонды.

Налоговый аудит проводят для того, чтобы:

- снизить налоговые риски;
- выявить уязвимые моменты налоговой политики компании;
- сформировать уверенную позицию в отношениях с бюджетом перед проверкой;
- определить, насколько правильно исчислена сумма налогов для уплаты в бюджет;
- предоставить руководителю компании данные, которые нужны, чтобы оптимизировать налогообложение фирмы-клиента.

Проведение налогового аудита позволяет снизить вероятность возникновения конфликтных ситуаций с налоговыми и правоохранительными органами, минимизировать финансовые потери в виде штрафов и пеней, повысить деловую репутацию организации.

Налоговый аудит проводят организации, функционирующие в соответствии с Федеральным законом «Об аудиторской деятельности». При этом они пользуются Методикой аудиторской деятельности «Налоговый аудит и другие сопутствующие услуги по налоговым вопросам. Общение с налоговыми органами», одобренной Комиссией по аудиторской деятельности при Президенте Российской Федерации 11 июля 2000 г., протокол № 1.

Может проводиться *комплексный налоговый аудит* — проверка правильности составления деклараций и расчетов по всем налогам, уплачиваемым предприятием за год, или тематический налоговый аудит, представляющий собой проверку правильности составления деклараций и расчетов по отдельным налогам, уплачиваемым предприятием за определенный период.

Технический аудит представляет собой проверку рациональности организации производства, системы качества и управления. Под техническим аудитом подразумевается также проверка технического состояния зданий, машин, оборудования и т. д. Он представляет собой комплекс мероприятий по диагностике производственной и инновационной деятельности на предприятии, позволяет получить целостное представление о потенциале и текущем состоянии предприятия. Технический аудит дает большие возможности для формирования собственной стратегии получения дохода от возможного проведения инновационной деятельности.

Технический аудит предназначен для владельцев и руководителей предприятий, старших менеджеров, которые хотят получить реальную оценку состояния своего бизнеса, инфраструктуры, наметить пути развития существующей системы.

Технический аудит проводится специализированными организациями и специалистами по договору с предприятиями — заказчиками аудита.

Данный вид аудита не регулируется нормативными актами.

Информационный аудит рассматривается в нескольких аспектах:

- как анализ массива средств массовой информации, включая пространство интернета, в целях получения ориентиров для составления (коррекции) информационной стратегии организации или персоны;

- как один из аспектов управленческой деятельности организации, который помогает решать не только вопросы продвижения организации на рынке, но и важные управленческие задачи;

- как комплексная оценка коммуникационной (информационной) политики кампании за определенный период времени;

- как оценка эффективности информационной системы объекта аудита;

- как оценка рисков, включая риски информационной безопасности и риски недостижения целей применения информационных технологий для повышения эффективности основной деятельности.

Информационный аудит — творческий, динамический, «мягкий» метод анализа, предполагающий множество комбинационных, вариативных подходов. В зависимости от характера поставленной задачи роль каждой из методик, а также их набор могут быть разными.

Информационный аудит нормативными актами *не регулируется*.

Управленческий аудит в традиционном понимании — это диагностика существующей в организации системы управления его производственной, коммерческой и социальной деятельностью.

Основная цель управленческого аудита — оценка уровня готовности предприятия и его сотрудников к эффективной рабо-

те в условиях рынка. На основе этой оценки разрабатывается программа проведения изменений, проводится расчет затрат, необходимых для реорганизации системы управления предприятием, привлечения новых или переобучения имеющихся кадров.

Как правило, управленческий аудит предприятия осуществляют внешние управленческие аудиторы. Однако на крупных предприятиях, в корпорациях эту работу могут выполнять специально обученные внутренние аудиторы.

Управленческий аудит нормативными актами *не регулируется*.

В настоящее время все более актуальным становится и еще один аспект управленческого аудита — становление и развитие института аудита государственного управления.

Аудит интеллектуальной собственности — это экспертиза (ревизия) юридических и учетных документов, относящихся к используемым на предприятии объектам интеллектуальной собственности.

При практическом использовании интеллектуальной собственности в хозяйственной деятельности предприятия, особенно при документальном оформлении права собственности или права на использование, важно оперативно определить наличие и правильность оформления соответствующих документов, т. е. провести аудит интеллектуальной собственности.

Аудит интеллектуальной собственности проводится в целях выявления объектов интеллектуальной собственности организации. Затем определяется возможность отнесения того или иного объекта к интеллектуальной собственности и его последующей регистрации в уполномоченном органе.

Аудит проводится либо внешней организацией (юридической фирмой по вопросам интеллектуальной собственности или фирмой по управлению интеллектуальной собственностью), либо собственным персоналом.

Социальный аудит является комплексным институтом обследования социальной сферы предприятий и государства в целом. При проведении этого вида аудита оцениваются, прежде всего, формальные и неформальные правила поведения внутри организации, мнения сторон, заинтересованных в деятельности компании, с целью выбора условий, благоприятных для менеджмента качества и развития человеческих ресурсов.

Социальный аудит способен дать социальным партнерам на предприятии, органам власти, профессиональным объединениям объективную информацию, сформированную в результате обследования реального положения дел и выверенную компетентными и независимыми аудиторами.

Практическое значение социального аудита заключается в том, что он может служить в качестве эффективного инструмента регулирования социоэкономических отношений и тем самым значительно повысить уровень управления человеческими ресурсами как решающим фактором производства в условиях современного рыночного хозяйства. Таким образом, социальный аудит — необходимый элемент социальной политики государства, направленный на достижение высокой степени обеспечения гарантируемых Конституцией России экономических, социальных и иных прав граждан.

Предметом социального аудита являются социоэкономические отношения, которые интегрируются в целую гамму общественных отношений: экономических, социальных, управленческих, правовых, этических и др.

Заказчиком социального аудита могут быть государственные органы, профсоюзы, организации, которые заинтересованы в исследовании роли человеческого фактора, который оказывает все большее влияние на экономику.

Проведением социального аудита должны заниматься объединения профессиональных социальных аудиторов — агентства, институты, фирмы.

Социальный аудит — перспективный и нужный инструмент исследования общественных отношений — является предметом исследования ученых, изданы учебники по социальному аудиту, разработана российская модель социального аудита, подготовлен проект федерального закона о социальном аудите, однако пока эта тема остается на уровне теоретических разработок. Практическая деятельность минимальна. Нормативных правовых актов, регулирующих сферу его действия в Российской Федерации, не существует.

Операционный аудит представляет собой независимую систематическую оценку организационной деятельности на разных этапах управления с целью улучшить функционирование

системы. При этом основное внимание уделяется надежности работы системы внутреннего контроля и служб предприятия. Операционный аудит в более широком контексте понимается в качестве консультаций по бизнесу; в его рамках проверяется деятельность всей компании или подразделений. При этом аудиторы формулируют предложения по совершенствованию деятельности компании.

Кадровый аудит — это оценка организационной структуры компании и ее системы управления персоналом. Его обычно рассматривают в двух аспектах:

- как оценку оформления и ведения кадровых документов, проверку и анализ состояния кадровой документации на предмет соответствия требованиям действующего трудового законодательства и предоставление рекомендаций по устранению выявленных несоответствий в документообороте;

- как аудит кадровой политики организации, имеющий целью разработку инструментов кадровой политики, которые позволят эффективно управлять персоналом согласно стратегии организации.

Разделяют внутренний и внешний аудит. Внутренний компания проводит своими силами, в роли проверяющего может выступать сотрудник, хорошо знакомый с нормативными документами в части кадрового учета (например, юрист). Для внешнего аудита привлекаются независимые сторонние организации, он считается более надежным и достоверным.

Существуют также, однако больше в понятиях, в иностранных и международных документах, так как не имеют отечественного нормативного регулирования и практически почти не применяются, **иные виды аудита**:

- образовательный аудит;
- медицинский аудит;
- правовой аудит;
- маркетинговый аудит;
- организационный аудит;
- инвентаризационный аудит;
- операционный аудит;
- судебный аудит.

ГЛАВА 6

КОНТРОЛЬ И АУДИТ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД

Понятия «аудит в сфере закупок» и «контроль в сфере закупок» закреплены в Федеральном законе от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон № 44-ФЗ). Данный Закон регулирует проведение аудита и контроль в сфере закупок, определяет органы, уполномоченные осуществлять эти процедуры.

Контроль в сфере закупок уполномочены осуществлять следующие органы:

1) *органы исполнительной власти, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок.* Данные органы функционируют на федеральном, региональном и местном уровнях. На федеральном уровне контроль в сфере закупок на основании постановления Правительства РФ от 26 августа 2013 г. № 728 осуществляет Федеральная антимонопольная служба. В субъектах РФ нормативными актами высших исполнительных органов определены органы исполнительной власти, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок. Например, в Свердловской области таким органом в соответствии с постановлением Правительства Свердловской области от 18 октября 2010 г. № 1524-ПП

является Министерство финансов Свердловской области. В муниципальных образованиях данный контроль могут осуществлять уполномоченные на это органы местного самоуправления.

Контроль в сфере закупок предполагает проведение плановых и внеплановых контрольных мероприятий, направленных на выявление отклонений от предусмотренных Законом № 44-ФЗ процедур.

Таким образом, целью деятельности органов, уполномоченных на осуществление контроля в сфере закупок, является, в первую очередь, соблюдение законности при осуществлении закупок;

2) *органы, осуществляющие предварительный контроль в процессе санкционирования операций при кассовом обслуживании исполнения бюджетов*: Федеральное казначейство, финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований, органы управления государственными внебюджетными фондами, если они не заключили соглашения с Федеральным казначейством на осуществление соответствующих полномочий. Целью предварительного контроля является предупреждение и пресечение нарушений в процессе исполнения бюджетов, прежде чем бюджетные средства будут направлены на оплату закупок;

3) *органы внутреннего государственного и муниципально-го финансового контроля, определенные в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации*. Такими органами Бюджетный кодекс РФ определил Федеральное казначейство и органы государственного (муниципального) финансового контроля, являющиеся, соответственно, органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов РФ, местных администраций. В большинстве субъектов РФ и муниципальных образований такими органами являются финансовые органы. Внутренний финансовый контроль осуществляется в целях соблюдения законности и правильности использования бюджетных средств при осуществлении закупок, достоверности учета и отчетности.

Контрольные органы в сфере закупок обладают полномочиями по проведению плановых и внеплановых проверок, по результатам которых могут составлять протоколы об административных правонарушениях, выдавать предписания об устранении

нарушений, обращаться в суды с исками о признании осуществленных закупок недействительными.

Органы внутреннего финансового контроля осуществляют свои полномочия в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, нормативными актами исполнительных органов государственной власти, исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, внутренних документов — приказов, инструкций, методических рекомендаций и др.

Система органов, уполномоченных осуществлять контроль в сфере закупок, представлена в табл. 5.

Таблица 5

Органы, осуществляющие контроль в сфере закупок

Уровень бюджета бюджетной системы РФ	Контрольный орган в сфере закупок	Органы, осуществляющие кассовое обслуживание исполнение бюджетов	Органы внутреннего финансового контроля
Федеральный	Федеральная антимонопольная служба РФ	Федеральное казначейство, органы управления государственными внебюджетными фондами	Федеральное казначейство
Региональный	Органы исполнительной власти субъекта РФ	Территориальные органы Федерального казначейства, финансовые органы субъектов РФ	Органы (должностные лица) исполнительной власти субъекта РФ
Местный	Органы местного самоуправления	Территориальные органы Федерального казначейства, финансовые органы муниципальных образований	Органы (должностные лица) местных администраций муниципальных образований

Аудит в сфере закупок в соответствии с положениями Закона № 44-ФЗ осуществляют органы внешнего финансового контроля, которые создаются законодательными (представительными) органами государственной власти — Счетная палата Российской Федерации, контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальных образований.

Органы аудита в сфере закупок осуществляют экспертно-аналитическую, информационную и иную деятельность посред-

ством проверки, анализа и оценки информации о законности, целесообразности, об обоснованности, о своевременности, об эффективности и о результативности расходов на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам.

В процессе аудита закупок устанавливаются причины выявленных отклонений, нарушений и недостатков; подготавливаются предложения, направленные на их устранение и на совершенствование контрактной системы в сфере закупок; систематизируется информация о реализации внесенных предложений. Обобщенная информация о таких результатах размещается в единой информационной системе.

Аудит в сфере закупок осуществляется соответствующими органами на основании стандартов, которые разрабатываются и утверждаются самими этими органами.

Процессы аудита и контроля в сфере закупок различаются по сути; методы исполнения также несколько отличаются. Если при контроле в сфере закупок осуществляются плановые и внеплановые проверки, то аудит предполагает проведение проверок, анализа и оценки информации. Органы аудита осуществляют экспертно-аналитическую и прочую деятельность. Основные элементы проведения аудита закупок, определяемые ст. 98 Закона № 44-ФЗ, представлены в табл. 6.

Таблица 6

Элементы аудита в сфере закупок

Элемент аудита	Характеристика элемента аудита
Цель аудита	Проведение анализа и оценки: <ul style="list-style-type: none"> ◦ результатов закупок; ◦ достижения целей закупок
Виды деятельности	Экспертно-аналитическая и иная деятельность
Методы проведения аудита	Проверка, анализ и оценка информации
Объекты аудита	Контракты: планируемые, заключенные, исполненные
Предмет аудита	Законность, целесообразность, обоснованность, своевременность, результативность, эффективность использования бюджетных средств
Результат аудита	Установление причин нарушений и недостатков; подготовка предложений по устранению недостатков; систематизация информации о реализации предложений

Конечно, Счетная палата РФ, контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальных образований в соответствии с бюджетным законодательством обладают и контрольными полномочиями в бюджетно-финансовой сфере. Однако следует учитывать, что это — особые контрольные полномочия, при реализации которых главным является все же выявление закономерностей, причин, порождающих нарушения, выработка рекомендаций по повышению эффективности использования бюджетных средств и функционированию финансовой системы в целом. Особенность внешнего финансового контроля (аудита) заключается еще и в том, что его результаты излагаются в заключении органа государственного аудита, которое доводится до сведения законодательных (представительных) органов.

Результаты исследования понятий «аудит» и «контроль» в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд позволяют предложить следующие определения.

Контроль в сфере закупок — деятельность специально уполномоченных на это исполнительных органов государственной власти в целях обеспечения соблюдения законности при осуществлении закупок, предупреждения и пресечения нарушений при выделении и использовании бюджетных средств на проведение закупок, обеспечения достоверности учета и отчетности.

Аудит в сфере закупок — деятельность Счетной палаты Российской Федерации, органов внешнего государственного финансового контроля, образованных законодательными органами субъектов РФ и представительными органами местного самоуправления муниципальных образований в целях анализа и оценки достижения результатов закупок, эффективности использования бюджетных средств на осуществление закупок.

Проведение контроля и аудита в сфере закупок позволяет обеспечить законность процедур закупок, повысить эффективность использования бюджетных средств при проведении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

ГЛАВА 7

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ

Общественный контроль не является государственным, наоборот — он заключается в контроле за деятельностью государственных органов со стороны общества.

Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» определяет общественный контроль как «осуществляемый гражданами и институтами гражданского общества комплекс мер по наблюдению и проверке деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в целях принуждения власти к обеспечению соблюдения закона, ответственному и компетентному исполнению своих обязанностей». В качестве институтов гражданского общества закон упоминает средства массовой информации, политические партии, общественные объединения, профсоюзы.

Общественный контроль выгоден не только обществу, но и государству, так как стимулирует общество постоянно совершенствоваться. Он заставляет государство быть ответственным — обеспечивать работу закона, уважать и защищать права и свободы человека, а следовательно, эффективно действовать на общее благо.

Граждане Российской Федерации вправе участвовать в осуществлении общественного контроля как лично, так и в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций в качестве общественных инспекторов и общественных экспертов.

Общественный контроль осуществляется в формах общественного мониторинга, общественной проверки, общественной экспертизы, а также в таких формах взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами, как общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания и другие формы взаимодействия.

Целями общественного контроля являются:

- обеспечение реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;

- обеспечение учета общественного мнения, предложений и рекомендаций граждан, общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций при принятии решений органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;

- общественная оценка деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций в целях защиты прав и свобод человека и гражданина.

При осуществлении общественного контроля решаются следующие *задачи*:

- формирование и развитие гражданского правосознания;
- повышение уровня доверия граждан к деятельности государства, а также обеспечение тесного взаимодействия государства с институтами гражданского общества;

- содействие предупреждению и разрешению социальных конфликтов;

- реализация гражданских инициатив, направленных на защиту прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;

- обеспечение прозрачности и открытости деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных

органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;

- формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению;

- повышение эффективности деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Субъектами общественного контроля являются:

- Общественная палата Российской Федерации;

- общественные палаты субъектов Российской Федерации;

- общественные палаты (советы) муниципальных образований;

- общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов РФ.

Общественные советы и общественные палаты участвуют в обсуждении законопроектов и иных нормативных правовых актов, осуществляют общественный контроль за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления, для чего создают постоянные или временные рабочие группы.

В настоящее время общественные палаты созданы во всех субъектах РФ и муниципальных образованиях, а общественные советы — практически при всех федеральных и региональных органах государственной власти, органах местного самоуправления страны.

Общественный контроль проявляется во всех сферах деятельности, где затрагиваются интересы граждан.

Так, *общественный контроль и содействие лицам, находящимся в местах принудительного содержания* осуществляют общественные наблюдательные комиссии, образуемые в субъектах Российской Федерации. В субъекте РФ образуется одна общественная наблюдательная комиссия, которая осуществляет свою деятельность в пределах территории соответствующего субъекта РФ. Общественные наблюдательные комиссии действуют на постоянной основе в целях содействия реализации госу-

дарственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания. Их создание и деятельность регулируется Федеральным законом от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания».

Предметом общественного контроля является обеспечение прав и законных интересов лиц, находящихся в местах принудительного содержания, условий их содержания, труда, соблюдение требований, касающихся развития несовершеннолетних подозреваемых и обвиняемых, прав и обязанностей персонала уголовно-исполнительной системы, а также контроль за выполнением требований и решений по социальной реабилитации лиц, освобождающихся из мест лишения свободы.

Общественный контроль за осуществлением закупок для государственных и муниципальных нужд регулируется Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Субъектами данного контроля являются граждане, общественные объединения и объединения юридических лиц. Общественный контроль осуществляется в целях реализации принципов контрактной системы в сфере закупок, содействия развитию и совершенствованию контрактной системы в сфере закупок, предупреждения, выявления нарушений требований законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок и информирования заказчиков, контрольных органов в сфере закупок о выявленных нарушениях.

Общественные объединения и объединения юридических лиц, осуществляющие общественный контроль в сфере закупок, вправе:

- подготавливать предложения по совершенствованию законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок;
- направлять заказчикам запросы о предоставлении информации об осуществлении закупок и о ходе исполнения контрактов;
- осуществлять независимый мониторинг закупок и оценку эффективности закупок;

◦ обращаться в государственные и муниципальные органы с заявлением о проведении мероприятий по контролю в данной сфере;

◦ обращаться в правоохранительные органы в случаях выявления в действиях (бездействии) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссий по осуществлению закупок и их членов, должностных лиц контрактной службы, контрактных управляющих признаков состава преступления;

◦ обращаться в суд в защиту нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов группы лиц.

Общественный контроль в бюджетной сфере осуществляется в процессе общественного обсуждения законов о бюджетах субъектов РФ и решениях о местных бюджетах, а также годовых отчетах об их исполнении на публичных слушаниях. Требования об этом содержатся в федеральных законах от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Порядок проведения публичных слушаний устанавливается нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления муниципальных образований.

Общественный контроль за проведением референдумов и выборов осуществляется общественными объединениями и наблюдателями в соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и законами субъектов РФ.

Из приведенных выше примеров следует, что общественный контроль осуществляется как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях и регулируется, соответственно, федеральными и региональными законами и иными нормативными правовыми актами, а также муниципальными правовыми актами.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Нормативно-правовые документы

1. *Бюджетный кодекс* Российской Федерации.
2. *Вопросы* Министерства финансов Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 7 апреля 2004 г. № 185.
3. *Вопросы* Федеральной службы по финансовому мониторингу : указ Президента РФ от 13 июня 2012 г. № 808.
4. *Конституция* Российской Федерации.
5. *О валютном регулировании и валютном контроле* : федер. закон от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ.
6. *О защите* прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федер. закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ.
7. *О Конституционном Суде* Российской Федерации : федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ.
8. *О контрактной* системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федер. закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ.
9. *О Министерстве* финансов Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 329.
10. *О парламентском* контроле : федер. закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ.
11. *О проведении* публичного технологического и ценового аудита крупных инвестиционных проектов с государственным участием и о внесении изменений в некоторые акты правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 30 апреля 2013 г. № 382.

12. *О прокуратуре* Российской Федерации : федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1.

13. *О противодействии* легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма : федер. закон 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ.

14. *О рынке* ценных бумаг : федер. закон от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ

15. *О судебной системе* Российской Федерации : федер. конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ.

16. *О Счетной палате* Российской Федерации : федер. закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ.

17. *О Федеральном казначействе* : постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 г. № 703.

18. *О Центральном банке* Российской Федерации : федер. закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ.

19. *Об арбитражных судах* в Российской Федерации : федер. конституционный закон от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ.

20. *Об аудиторской деятельности* : федер. закон от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ.

21. *Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания* : федер. закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ.

22. *Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации* : федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ.

23. *Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований* : федер. закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ

24. *Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации* : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

25. *Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации*

Федерации : постановление Правительства РФ от 26 августа 2013 г. № 728.

26. *Об организации* страхового дела в Российской Федерации : федер. закон от 27 ноября 1992 г. № 4015-1

27. *Об основах* государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации : проект Федерального закона.

28. *Об основах* общественного контроля в Российской Федерации : федер. закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ

29. *Об основных* гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ.

30. *Об охране* окружающей среды : федер. закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ.

31. *Об утверждении* Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации : указ Президента РФ от 8 июня 2004 г. № 729.

32. *Об утверждении* Положения о Федеральной налоговой службе : постановление Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. № 506.

33. *Об утверждении* Положения о Федеральной таможенной службе : постановление Правительства РФ от 16 сентября 2013 г. № 809.

34. *Об энергосбережении* и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ.

Основная литература

35. *Арзуманова Л. Л.* Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы : монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева. — 2-е изд., доп. — М. : Норма ; ИНФРА-М, 2014. — 384 с.

36. *Ахмедова Л. А.* К вопросу о государственном финансовом контроле и аудите в Российской Федерации // Совершенствование учета, анализа и контроля как механизмов информа-

ционного обеспечения устойчивого развития экономики. — 2015. — № 1. — С. 15–21.

37. *Бровкина Н. Д.* Основы финансового контроля : учеб. пособие / под ред. М. В. Мельник. — М. : Магистр, 2011. — 382 с.

38. *Василенко Г. Н.* Правовые основы финансового контроля в России и Европейском Союзе. — М. : Юнити-Дана, 2012. — 88 с.

39. Государственный финансовый контроль : учебник / Н. М. Сабитова, М. Е. Орлова, Ч. М. Шавалеева и др. ; под ред. Н. М. Сабитовой. — М. : Рид Групп, 2012. — 511 с.

40. *Грачева Е. Ю., Хорина Л. Я.* Государственный финансовый контроль : курс лекций. — М. : Проспект, 2005. — 269 с.

41. *Двуреченских В. А.* Основы государственного аудита. — М. : Патриот, 2011. — 447 с.

42. *Жемчужников А. А.* Государственный финансовый контроль в сфере государственных закупок как основная форма контроля над целевым расходованием бюджетных средств: субъекты и их компетенция // Вестник Волгоградской академии МВД России. — 2016. — № 2(37). — С. 29–33.

43. *Заринова Р. Р.* Понятие «государственный контроль» как правовая категория: некоторые аспекты понимания // Инновационная наука. — 2017. — № 01-1. — С. 146–147.

44. *Измоденов А. К.* Бюджетный контроль : учебник. — 2-е изд., перераб. и доп. — Екатеринбург : Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2014. — 292 с.

45. *Измоденов А. К., Франц О. Б.* Становление и развитие государственного аудита в Российской Федерации // Известия Уральского государственного экономического университета. — 2015. — № 6(62). — С. 40–46.

46. *Измоденов А. К., Франц О. Б., Шайбакова Л. Ф.* Аудит и контроль в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. — 2017. — № 6, ч. 5. — С. 32–34.

47. *Измоденов А. К., Франц О. Б., Шайбакова Л. Ф.* Контроль, надзор и аудит в системе государственного управления

// Региональные проблемы преобразования экономики. — 2017. — № 9(83). — С. 97–104.

48. *Карпов Э. С.* Бюджетный контроль в Российской Федерации : монография. — М. : ИНФРА-М, 2016. — 138 с.

49. *Лисеенко В. И.* Институт государственного контроля и надзора в Российской Федерации: история попыток реформирования в 1990–2017 гг. // Вестник Уральского финансово-юридического института. — 2017. — № 1(7). — С. 43–53.

50. *Медведева Н. Г.* К вопросу о теории и практике государственного контроля за закупками // Символ науки. — 2015. — № 7-1. — С. 95–99.

51. *Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В.* Административное право России : учебник. — 2-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. Л. Л. Попов. — М. : Проспект, 2010. — 752 с.

52. *Рожкова Э. С., Абрамовских Л. Н.* Государственный финансовый контроль : учеб. пособие. — Красноярск : СФУ, 2012. — 128 с.

53. *Социальный аудит* : учебник / под ред. А. А. Шулуса; Ю. Н. Попова. — М. : Изд. дом «АТИСО», 2008. — 524 с.

54. *Степашин С. В., Сурков К. В.* Государственный аудит: к 15-летию Счетной палаты РФ и 10-летию Ассоциации контрольно-счетных органов РФ посвящается. — М. : Принт, 2010. — 351 с.

55. *Толчинская М. Н., Ахмедова Л. А.* Развитие государственного аудита в Российской Федерации // Финансы и кредит. — 2015. — № 14(638). — С. 42–54.

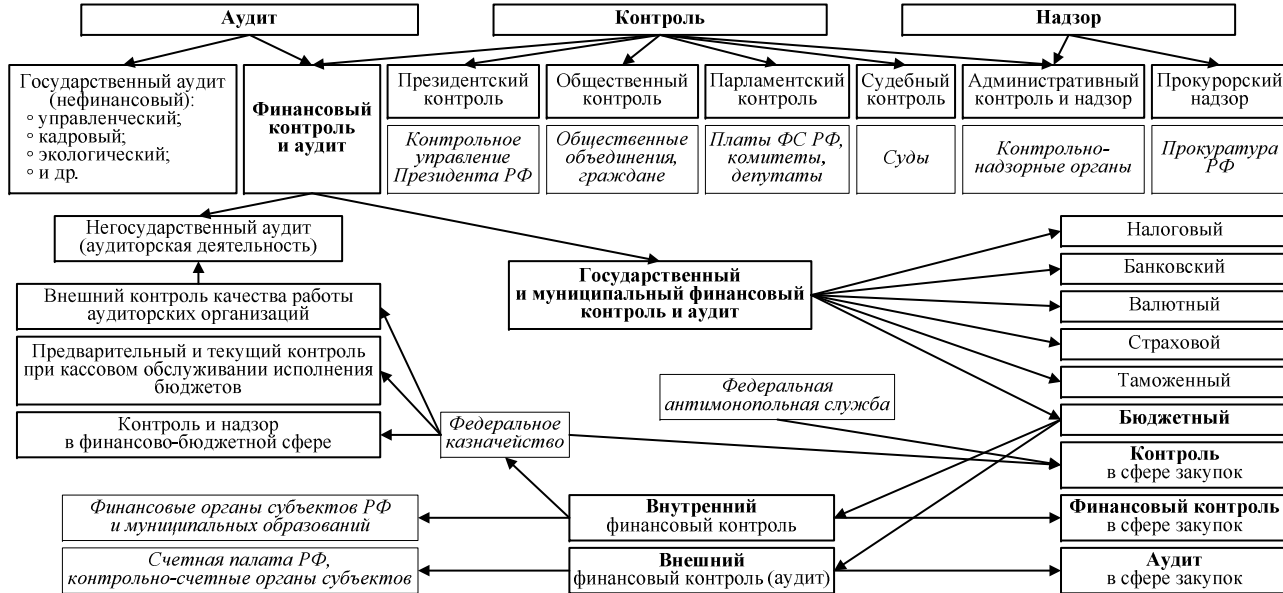
Интернет-ресурсы

56. *Информационно-справочная система «Гарант».* — URL : <http://www.garant.ru>.

57. *Информационно-справочная система «Консультант-Плюс».* — URL : <http://www.consultant.ru/>

58. *Официальные сайты органов государственной власти, государственных органов, органов государственного контроля, надзора и аудита.*

Схема организации аудита, контроля и надзора в Российской Федерации



Учебное издание

**Измоленов Андрей Константинович,
Курдюмов Александр Васильевич**

**ОСНОВЫ
ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ,
НАДЗОРА И АУДИТА**

Учебное пособие

Редактор и корректор *М. В. Баусова*

Компьютерная верстка *Н. И. Якимовой*

Поз. 66. Подписано в печать 25.09.2018.

Формат бумаги 60 × 84 ¹/₁₆. Гарнитура Таймс. Бумага офсетная. Печать плоская.

Уч.-изд. л. 5,0. Усл. печ. л. 6,5. Печ. 7,0. Заказ 620. Тираж 48 экз.

Издательство Уральского государственного экономического университета
620144, Екатеринбург, ул. 8 Марта/Народной Воли, 62/45

Отпечатано с готового оригинал-макета
в подразделении оперативной полиграфии
Уральского государственного экономического университета