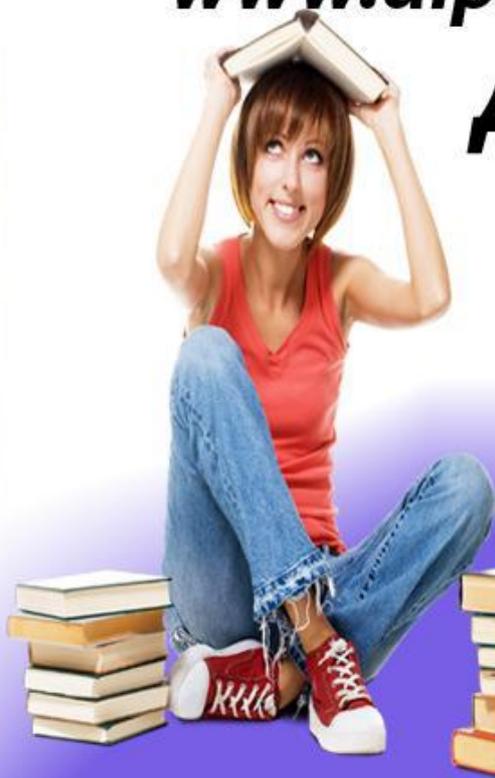


www.diplomstudent.net



Дипломные работы на заказ

от автора
без предоплаты

www.diplomstudent.net

Профессиональная
помощь
в написании
всех видов
работ
для
студентов
вузов



СОДЕРЖАНИЕ

ГЛАВА 2. СОВРЕМЕННАЯ ПРАКТИКА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ	39
2.1. Оценка макроэкономического состояния России и показателей государственных финансов Российской Федерации.....	39
2.2. Институциональная структура государственного финансового контроля: зарубежный и российский опыт.....	47
2.3. Современное состояние государственного финансового контроля в РФ.....	60
ГЛАВА 3. ОСНОВНЫЕ ПЕРСПЕКТИВЫ ДАЛЬНЕЙШЕГО РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ.....	78
3.1. Ключевые проблемы государственного финансового контроля в российской и зарубежной практике	78
3.2. Использование мировой практики государственного финансового контроля в российских условиях.....	78
3.3. Основные направления формирования эффективной системы государственного финансового контроля в РФ.....	78
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	78
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	78
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	78

ГЛАВА 2. СОВРЕМЕННАЯ ПРАКТИКА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

2.1. Оценка макроэкономического состояния России и показателей государственных финансов Российской Федерации

Проведем анализ макроэкономических показателей России и показателей государственных финансов на основании статистической отчетности Росстата. По имеющимся данным с 2000-2015 г.г. численность населения России существенно не изменилась и составила 146,5 млн. чел. Самые минимальные показатели численности населения составляли в 2010 -142,9 млн. чел. и в 2011 г.- 143 млн. чел., рисунок 2.1.

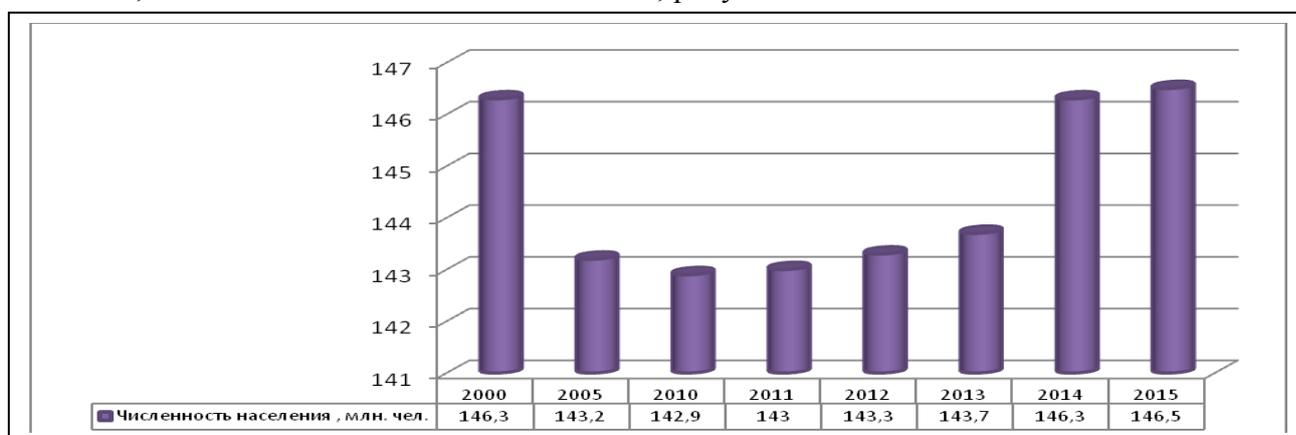


Рисунок 2.1. Динамика численности населения России с 2000-2015 г.г. (по данным на конец года)

Естественный прирост населения в России имеет положительную динамику с 2013 г. и составляет 24 тыс. чел., в 2014-2015 г.г. этот показатель был куда выше и составил 30,3 тыс. чел. и 32 тыс. чел. соответственно, рисунок 2.2.

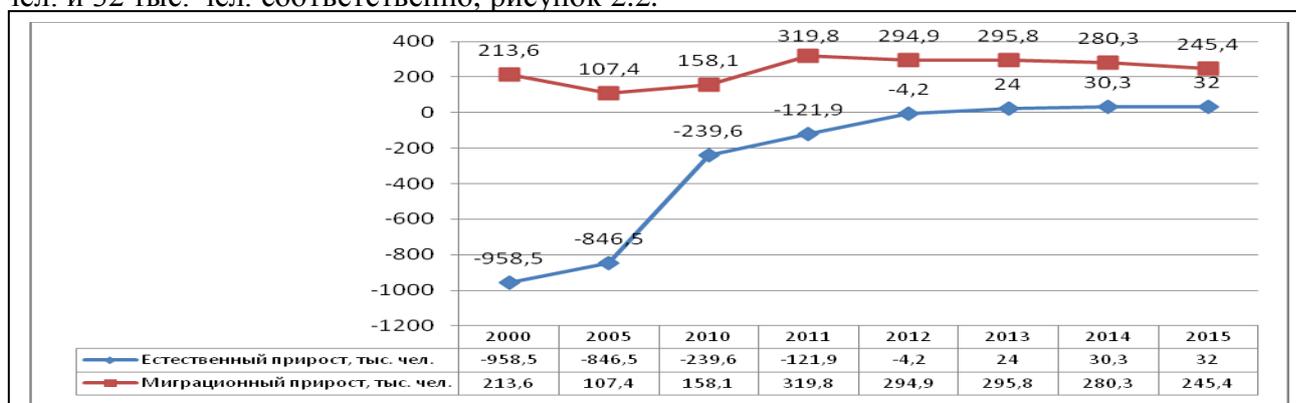


Рисунок 2.2. Динамика естественного и миграционного прироста населения России с 2000-2015 г.г. (на конец года)

Миграционный прирост населения ежегодно растет, небольшой прирост наблюдался в 2005-2010 г.г., однако начиная с 2011 г. миграционный прирост составлял более 300 тыс. человек, хотя к 2015 г. этот показатель замедлил свой рост и на конец анализируемого периода миграционный прирост составил 245, 4 тыс. человек, рисунок 2.2.

Положительной выглядит динамика среднегодовой численности занятых, которая к 2015 г. составила 68495тыс. человек, а это на 6,16% выше показателя начала анализируемого периода и на 1,01% превышает показатель предыдущего года, рисунок 2.3.



Рисунок 2.3. Динамика среднегодовой численности занятых и безработных в России с 2000-2015 г.г. (по данным на конец года)

Динамика численности безработных показывает снижение по сравнению с данным на 2000 г., однако начиная с 2012 г. численность безработных ежегодно увеличивается и в 2015 г. их число составило 4264 тыс. человек, а это на 3,22% выше показателя 2012 г. и на 9,64% превышает значения предыдущего года.

Численность зарегистрированных безработных в государственных учреждениях службы занятости за анализируемый период существенно не изменилась, однако начиная с 2005 г. желающих зарегистрироваться, как безработные становится с каждым годом меньше и в 2015 г. этот показатель составил 1001 тыс. человек, рисунок 2.3.

Не менее важными показателями макроэкономическими показателями являются и оценка доходов и расходов населения, которые за анализируемый период показали рост более, чем в десять раз. Однако, темпы роста доходов населения замедлились к 2015 г. и по отношению к предыдущему периоду прирост доходов составил 8,85%; в стоимостном выражении доходы населения составили 30225 тыс. руб., тогда как в 2012 г. темпы прироста доходов составляли 11,75% и среднедушевой доход населения составил 23221 тыс. руб., рисунок 2.4.

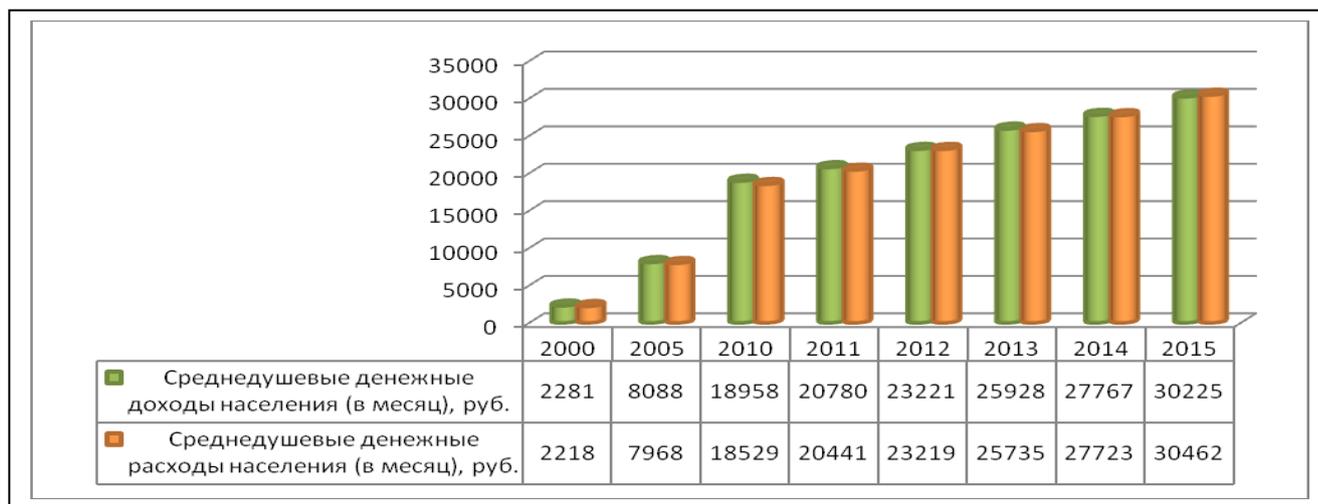


Рисунок 2.4. Динамика среднедушевых доходов и расходов населения России с 2000-2015г.г. (по данным на конец года)

Темпы роста расходов населения существенно выше доходов и в 2015 г. прирост расходов составил 9,87% к уровню прошлого года, еще больший прирост расходов был достигнут в 2012 и 2013 г.г., рисунок 2.4.

Растут не только доходы и расходы населения, но и валовый внутренний продукт, который за последние 15 лет увеличился более, чем в 10 раз и составил 80804 трлн. руб., а это почти в два раза превышает значения 2010 г. и на 3,67% выше показателя предыдущего года, рисунок 2.5.

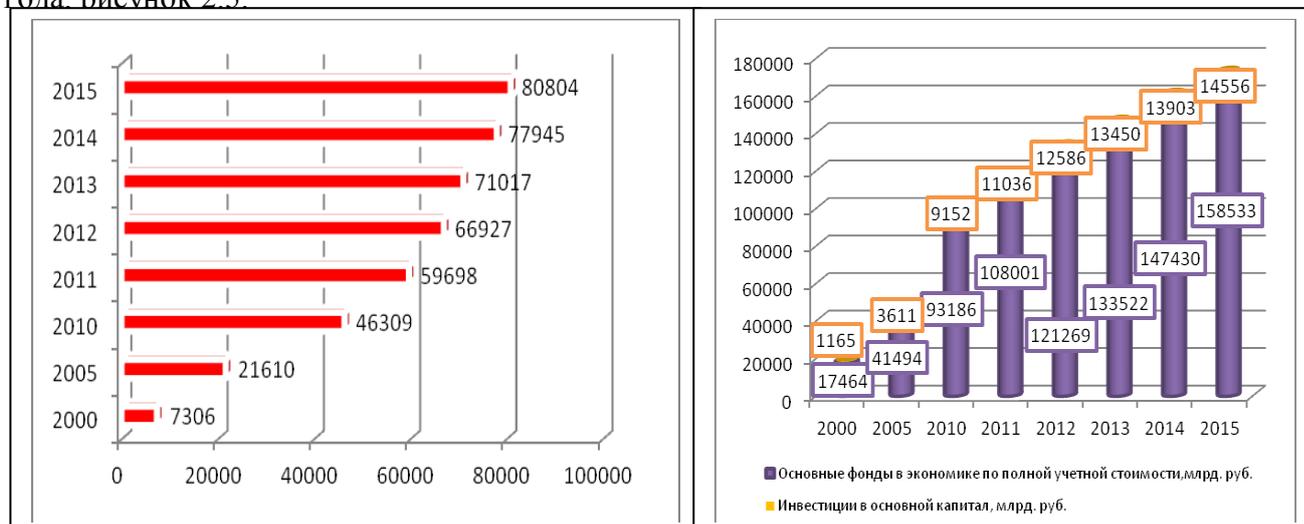


Рисунок 2.5. Динамика ВВП, основных фондов и инвестиций в основной капитал России с 2000-2015г.г.(по данным на конец года)

Растут и другие показатели, в частности, стоимость основных фондов и инвестиций в основной капитал за последний год возросли на 7,53% и на 4,69% соответственно и стоимость основных средств в 2015 г. составила 15853 Змлрд. руб., объем инвестиций составил 14556 млрд. руб. По отношению к уровню 2000 г. данные показатели увеличились более, чем в десять раз, рисунок 2.5.

Не плохо чувствует себя и рынок товаров и услуг, по имеющимся данным, наблюдается ежегодный рост. В частности в 2015 г. объемы розничной торговли составили 27538 млрд. руб., а это на 4,48% выше показателя предыдущего года и 16,26% превышает значения 2013 г. По отношению к началу анализируемого периода рост составил более, чем в десять раз, рисунок 2.6. Платные услуги населению ежегодно растут в пределах на 5,5-15,0%, при этом заметим, что к концу анализируемого периода наблюдается снижение темпов роста этого показателя и в 2015 г. прирост составил 5,5%, в стоимостном выражении было реализовано услуг на сумму 7882 млрд. руб., рисунок 2.6.

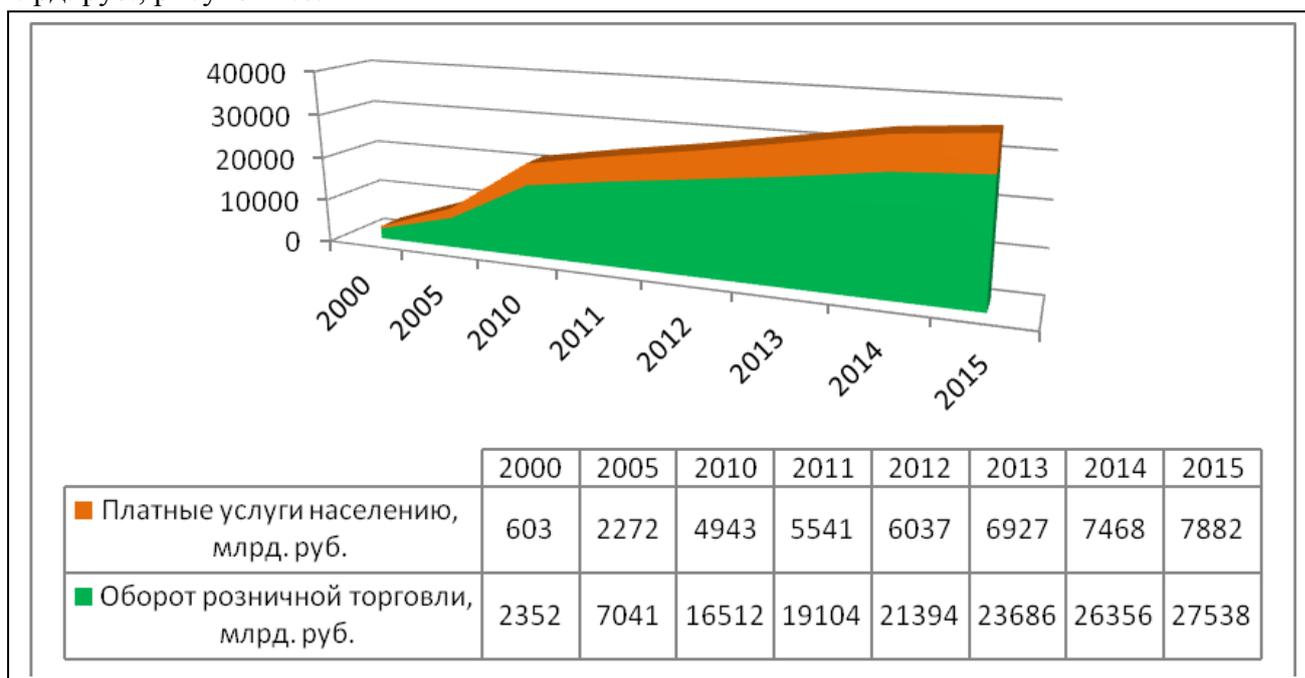


Рисунок 2.6. Динамика объема розничной торговли и платных услуг населению в России с 2000-2015 г.г. (по данным на конец года)

Снижение темпов роста объема розничной торговли и оказания услуг может объясняться рядом факторов, в том числе и снижением потребительского спроса, вызванного ростом цен, которые за последние три года показывают существенный прирост по сравнению с данным на начало анализируемого периода. В частности, индекс потребительских цен в 2014-2015 г.г. составил 11,4% и 12,9% соответственно к уровню прошлого года, тогда как с 2011-2013г.г. рост цен составлял чуть более 6% ежегодно, рисунок 2.7. Однако, индекс цен производителей промышленных товаров имеет не такие высокие темпы роста и в 2014-2015 г.г. составил 105,9% и 110,7% соответственно к уровню прошлого года. Хотя эти показатели не являются лучшими за весь анализируемый период, самими низкими темпами роста цен производителей промышленных товаров были установлены в 2012-2013 г.г. и составили 105,1% и 103,7% соответственно. По сравнению с данными на начало анализируемого периода, темпы роста цен производителей заметно снизились, рисунок 2.7.

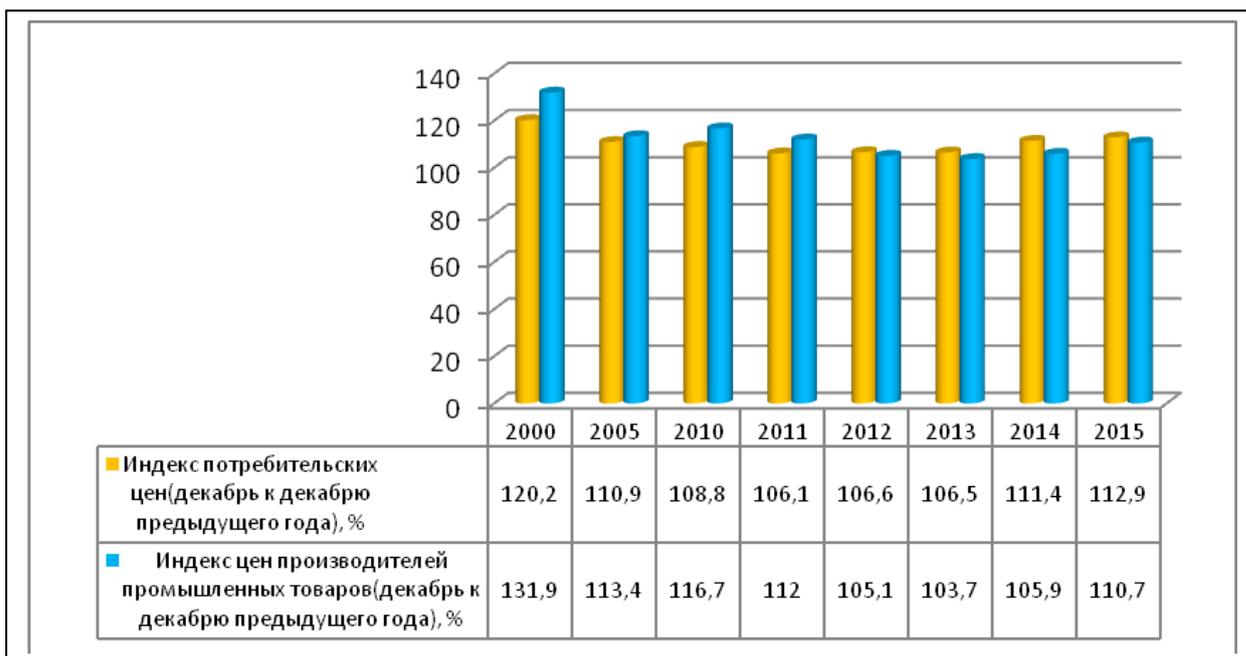


Рисунок 2.7. Динамика индекса потребительских цен и цен производителей промышленных товаров в России с 2000-2015 г.г. (по данным на конец года)

Не привлекательной является и динамика внешнеторгового оборота, который к 2015 г. снизился на 33,68% к уровню прошлого года, в таких же пределах замечено снижение к уровню 2011-2013 г.г.; более, чем на 16% произошло снижение по сравнению с данными на 2010 г., рисунок 2.8.

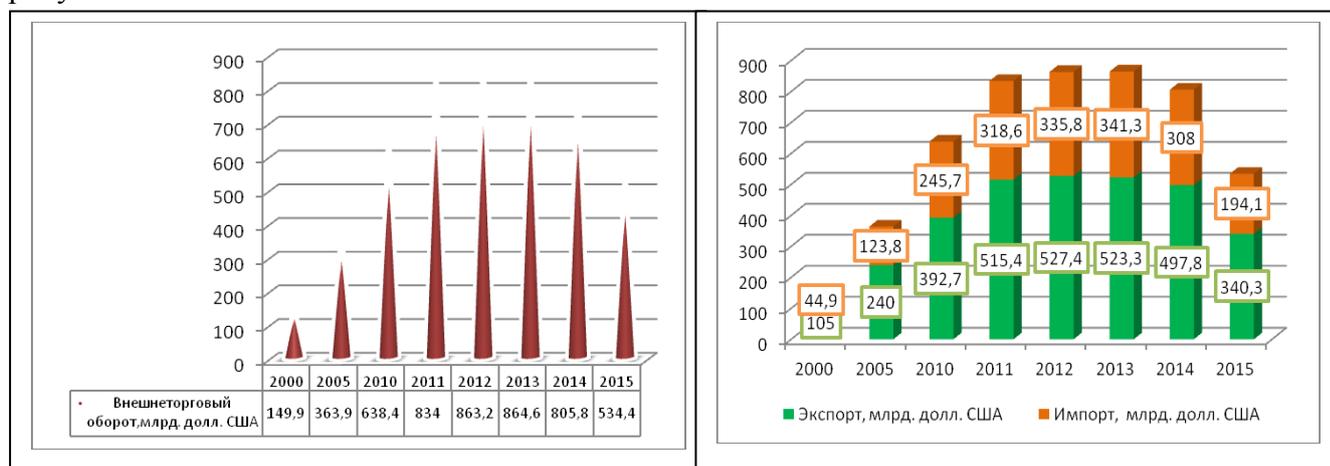


Рисунок 2.8. Динамика внешнеторгового оборота, экспорта и импорта в РФ с 2000-2015 г.г. (по данным на конец года)

Снижение внешнеторгового оборота произошло как за счет снижения экспорта, так и импорта, которые на конец анализируемого периода составили 340,3 млрд. долл. США и 194,1 млрд. долл. США соответственно. При этом, снижение экспорта и импорта наблюдается начиная с 2011 г., по сравнению с этим периодом снижение экспорта произошло на 33,97%, импорт снизился на 39,07%, рисунок 2.8.

Следует отметить, что объемы внешней и внутренней торговли, а также доходы населения и уровень платежеспособности, существенно влияют на поступления в бюджет РФ. В связи с этим, проведем анализ показателей государственных финансов по данным Федеральной службы статистики РФ. Данные расходов и доходов консолидированного бюджета РФ имеют положительную направленность и на конец анализируемого периода составили 26922млрд. руб. и 29741,5 млрд. руб. соответственно, рисунок 2.9.

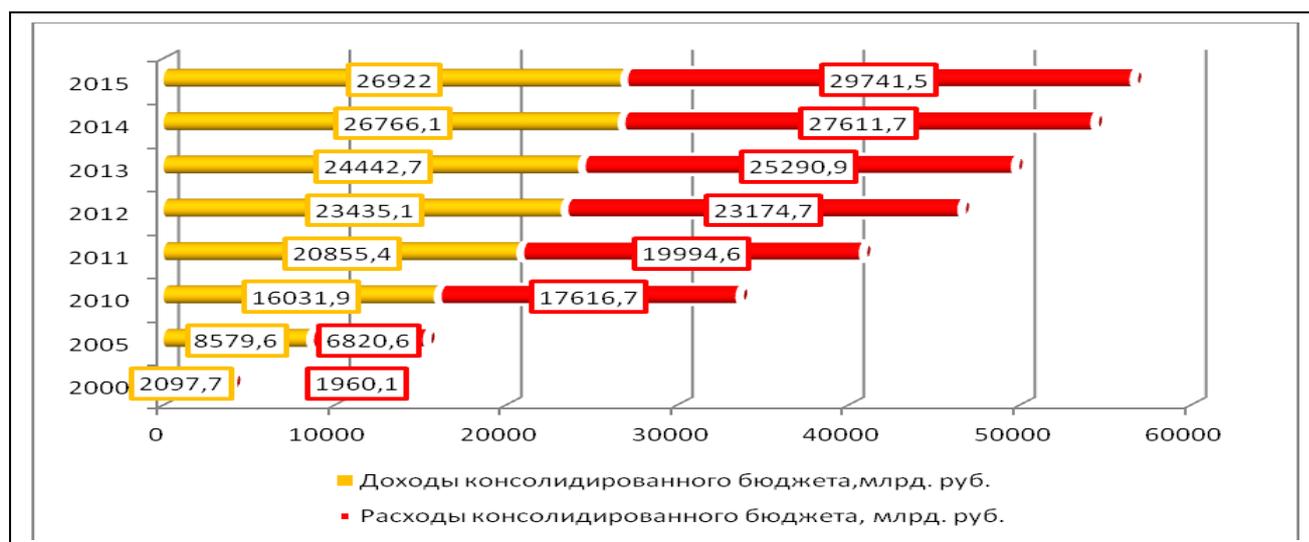


Рисунок 2.9. Динамика доходов и расходов консолидированного бюджета РФ с 2000-2015 г.г.

Несмотря на это, темпы роста расходов консолидированного бюджета превышают темпы роста доходов, и в процентах к валовому внутреннему продукту доходы составили 33,3%, расходы- 36,8%. при этом, замечен ежегодный рост этих показателей. В частности, по сравнению с 2000г. доходы консолидированного бюджета к уровню ВВП выросли на 4,6%, расходы консолидированного бюджета к уровню ВВП дали прирост на уровне 10,0%, рисунок 2.10.

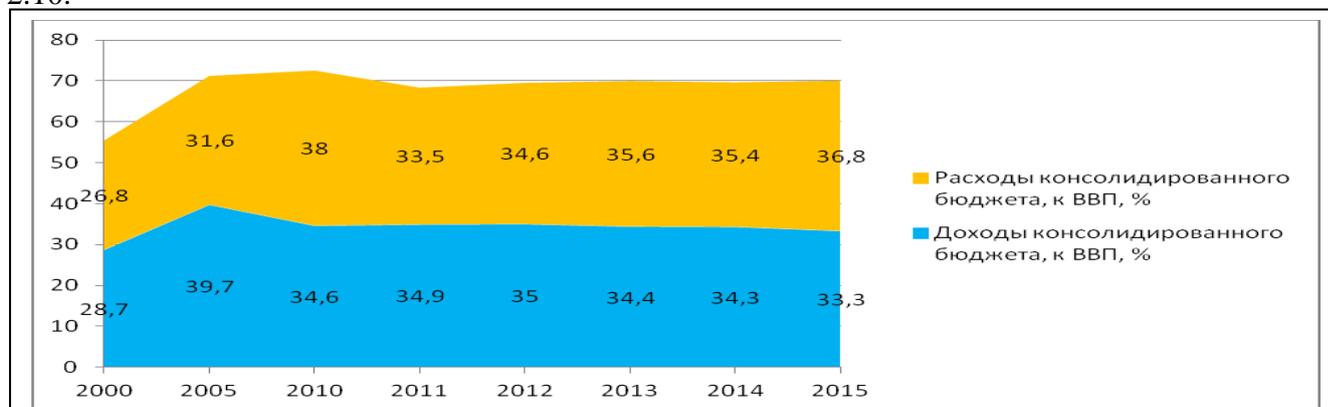


Рисунок 2.10. Динамика доходов и расходов консолидированного бюджета РФ в процентах к ВВП с 2000-2015 г.г.

В связи с тем, что темпы роста доходов существенного ниже расходов консолидированного бюджета, наблюдается и рост показателя дефицита консолидированного бюджета, который в 2014-2015 г.г. составил -845,6млрд. руб. и -2819,5млрд. руб. В процентах к валовому внутреннему продукту дефицит консолидированного бюджета снизился до минус 3,5%, рисунок 2.11.

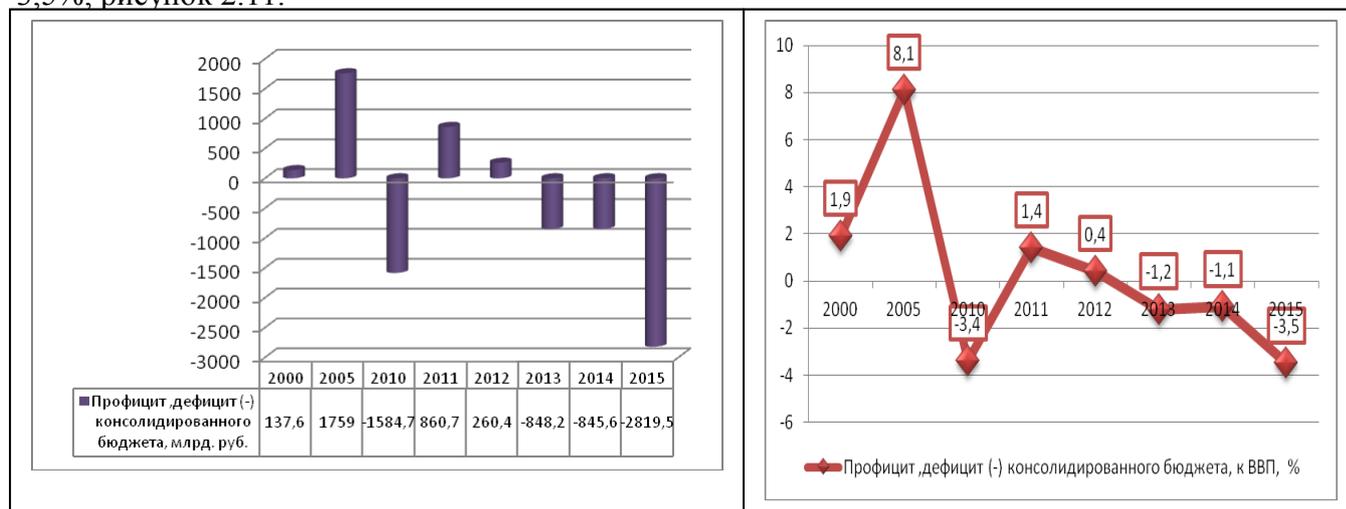


Рисунок 2.11. Динамика профицита (дефицита(-)) консолидированного бюджета РФ с 2000-2015 г.г.

Важно отметить, что дефицит консолидированного бюджета в 2015 г. имеет самый большой минус, на протяжении всего анализируемого периода. Снижается не только темпы роста доходной части бюджета, но и международные резервы РФ (включая золото), которые в 2015 г. составили 368,4 млрд. долл. США, а это на 17,1 млрд. долл. США ниже показателя предыдущего года и на 111 млрд. долл. США ниже показателя 2005 г. При этом, начиная с 2005 по 2012 гг. международные резервы демонстрировали положительную динамику, а с 2012 г. наблюдается ежегодное снижение этого показателя, рисунок 2.12.



Рисунок 2.12. Динамика Международных резервов РФ, включая золото(по данным на конец года), с 2000-2015г.г.

Однако, этого нельзя сказать о динамике объема средств Фонда национального благосостояния и резервного фонда, которые начиная с 2010 г. демонстрируют уверенный рост. В частности, Объем фонда национального благосостояния в 2015 г. составил 4388,1 млрд. руб. (по данным на начало года), а это на 58,47% превышает показатель начала анализируемого периода. Еще больший рост сформировался по резервному фонду, который увеличился в объеме на 170,17% и составил на конец анализируемого периода 4945,5 млрд. руб. (по данным на начало года), рисунок 2.13.

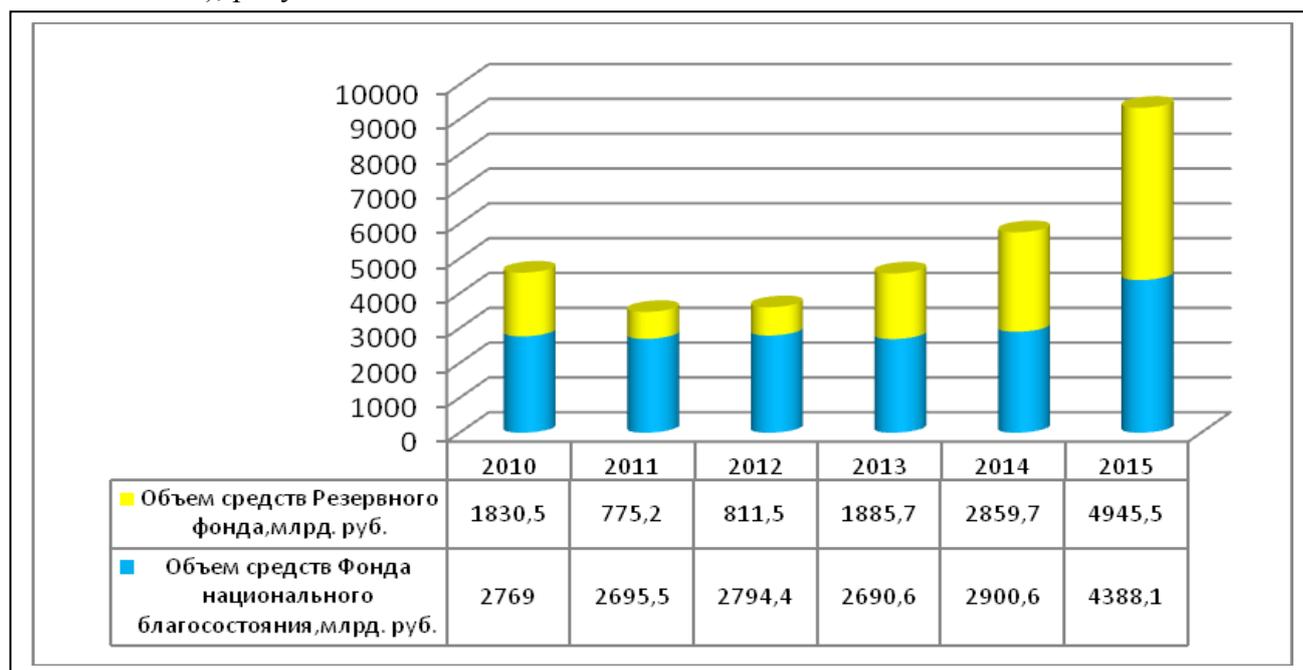


Рисунок 2.13. Динамика объема средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния РФ с 2010-2015 г.г. (по данным на начало года)

Таким образом, представленный анализ макроэкономических показателей и государственных финансов РФ показал, что в течении ряда лет, в РФ наблюдается рост численности населения, однако по отношению к показателям 2000 г. численность населения России осталась без существенных изменений и составила в 2015 г. 146,5 млн. чел. Рост численности за 2005-2015 г.г. произошел в основном за счет миграционного прироста, естественный прирост населения незначителен, а с 2000-2012 г.г. показатели естественного прироста имели и вовсе отрицательные значения.

Среднегодовая численность занятых, ежегодно растет, хотя темпы роста этого показателя незначительны. В краткосрочном периоде с 2012 по 2015 г.г. положительной является и динамика численности безработных, хотя по сравнению с данными на начало анализируемого периода число безработных в России снизилось. Среднедушевые доходы и расходы населения ежегодно растут, однако темпы роста этих показателей к концу анализируемого периода замедлились.

Валовый внутренний продукт увеличился за последние 15 лет, более, чем в десять раз и почти в два раза произошел рост к уровню 2010 г. Наблюдается рост стоимости основных фондов и инвестиций в основной капитал России, растут показатели розничной торговли и сферы услуг. Не стоит на месте и динамика потребительских цен, а к 2014-2015 г.г. рост ускорился и индексы цен составили более 10%, чуть меньший рост цен наблюдается у производителей промышленных товаров.

Внешнеторговый оборот РФ имел не плохие настроения до 2012 г. и показывал ежегодный рост, однако с 2012 г. наблюдается снижение этого показателя. При этом, снижение произошло как за счет экспорта, так и импорта товаров.

Снижение объемов внешней и внутренней торговли, замедление темпов роста доходов населения, оказывают существенное влияние на доходную часть бюджета государства, при этом, дефицит бюджета к 2015 г существенно увеличил свой минус. Не исключением является и Международные резервы РФ, которые с 2012 г. нацелены на снижение. Однако, этого нельзя сказать о Резервном фонде и Фонде национального благосостояния, которые не плохо чувствуют себя на протяжении анализируемого периода, и увеличивают свои показатели ежегодно.

Следует отметить, что снижение темпов роста доходной части бюджета и рост темпов расходной части бюджета увеличивают его дефицит, это может быть связано с множеством факторов, в том числе и с неэффективностью расходования средств, невыполнения планов и других факторов. Для того, чтобы более подробно рассмотреть деятельность государственных органов в сфере финансового контроля, необходимо перейти к следующим параграфам исследования, но прежде, целесообразно изучить институциональную структуру государственного финансового контроля не только в России, но и за рубежом.

2.2. Институциональная структура государственного финансового контроля: зарубежный и российский опыт

Рассмотрим институциональную структуру государственного финансового контроля в зарубежных странах и в России. Государственные органы власти различных стран, осуществляющие внешний финансовый контроль, имеют свои организационно-правовые формы. В ряде государств функции государственного финансового контроля выполняются отдельными должностными лицами - Австралия, Великобритания, Дания, Египет, Индия,

Ирландия, Канада, Латвия, Нигерия, Пакистан, Таиланд, Финляндия, Хорватия, Эстония, Южно-Африканская республика. В других странах счетные ведомства наделены статусом службы государственного контроля - Албания, Афганистан, Белоруссия, Иордания, Израиль, Индонезия, Кипр, Колумбия, Литва, Молдавия, Монако, Монголия, Норвегия, Саудовская Аравия, Чили, Чехия, Швеция, Швейцария и др.

Следующую группу органов контроля составляют Счетные суды Аргентина, Алжир, Гаити, Гвинея, Италия, Марокко, Румыния, Словения, Тунис, Франция и др., к этой же группе можно причислить группу контроля в форме Счетных трибуналов - Бразилия, Уругвай, Португалия и др. Большую однотипную группу органов контроля составляют страны, в которых финансовый контроль осуществляет, так называемый Офис Генерального Аудита, возглавляемый одним аудитором - Египет, Южно-Африканская Республика, Великобритания, Индия, Пакистан, Канада. В некоторых государствах контроль за исполнением бюджета осуществляют Государственные Генеральные инспекции - Бурунди, Филиппины и др, Счетные палаты - Германия, Испания, Казахстан, Киргизия, Люксембург, Нидерланды и др., а также контрольные палаты - Грузия, Польша. и Ревизионные палаты - Япония.

Кроме того, в Конго и Греции контроль осуществляют Счетные подразделения в Верховном Суде; в Мали и Маврикии - Департамент контроля государственных расходов; в Лаосе, Камбодже и Экваториальной Гвинее - Счетное ведомство в Министерстве иностранных дел; в Сенегале контроль осуществляет второй отдел Президентского отчета в Парламенте. В названии контрольно-счетных органов федеративных государств отражен принцип федерализма: Федеральная Счетная палата в Германии, Федеральное счетное управление - в Швейцарии. В Финляндии и Эстонии применяется обобщенный термин - Высший контрольный орган.¹

В зарубежных странах также действуют органы регионального финансового контроля, которые существуют в двух основных формах:

1. Централизованная система финансового контроля (в виде единой структуры), т.е. региональные финансово-контрольные учреждения, находящиеся в прямом организационном подчинении у высшего органа финансового контроля государства.

2. Децентрализованная система финансового контроля в виде отдельно существующих региональных контрольно-счетных палат, предназначенных для того, чтобы осуществлять контроль за бюджетными средствами государства в его административно-территориальном образовании, включая муниципалитеты, не составляя при этом единой системы

¹ Иванова Л.Н. Правовое положение высших органов финансового контроля: история и современность, 2005.

общегосударственного государственного финансового контроля и не подчиняясь высшему финансово-контрольному органу государства².

Органы регионального финансового контроля созданы, например, в ФРГ (земельные счетные палаты), Великобритании (местные контрольно-ревизионные органы), Франции (региональные счетные палаты), КНР (провинциальные органы контроля) и др. С целью оказания содействия в развитии региональных контрольно-счетных органов, подотчетных парламентам, а также для создания условий по совершенствованию методики их работы создана Европейская организация региональных органов внешнего финансового контроля государственных органов - EURORAI.

Правовой основой осуществления высшего финансового контроля в зарубежных странах являются конституции, законы об органах финансового контроля (например, Органический закон «О Счетной палате Испании» 21/1982, Закон Азербайджанской Республики от 2 июля 1999 г. N 700-ПГ «О Счетной палате») и иные законодательные акты (например, Закон Венгрии «О государственной экономике», Закон Латвии «О Бюджете и Финансовом Управлении»).

Объем конституционных положений о статусе органа финансового контроля в подавляющем большинстве стран незначителен. Как правило, конституционные нормы определяют место органа финансового контроля в системе органов государства, устанавливая лишь общие контуры, принципы и основы его организации. В частности, Конституция Франции не определяет правового статуса Счетной палаты, устанавливая лишь, что она призвана оказывать помощь Парламенту и Правительству в осуществлении контроля за исполнением финансовых законов (ст. 47).

В Конституции Японии статус органа финансового контроля определяется следующим образом: «Заключительный отчет о государственных расходах и доходах ежегодно подвергается ревизии в Ревизионном совете и представляется Кабинетом Парламенту вместе с докладом о ревизии в течение финансового года, непосредственно следующего за отчетным периодом» (ст. 90).

Конституция Италии лишь наделяет Счетную палату статусом содействующего органа, осуществляющего юрисдикцию по вопросам публичной отчетности, и вверяет Счетной палате наряду с последующим контролем исполнения бюджета также и предварительный контроль, но лишь в строго ограниченной сфере - за законностью актов Правительства (абз. 2 ст. 100 и абз. 2 ст. 103 Конституции Итальянской Республики).

² Лагутин И.Б. Региональный финансовый контроль в зарубежных странах: особенности организации и правового регулирования // Правоведение. 2009. N 5. С. 70.

Конституция ФРГ определяет статус Федеральной счетной палаты следующим образом: «Федеральная счетная палата, члены которой обладают независимостью судей, проверяет отчеты, а также рентабельность и правильность ведения бюджета и руководства экономикой. Ежегодно Палата должна, кроме Правительства, представлять отчеты непосредственно Бундестагу и Бундесрату. Иные полномочия Федеральной счетной палаты устанавливаются федеральным законом».

К числу исключений относится Конституция Австрии, которая в разделе «Контроль за расчетной и финансовой деятельностью» детально раскрывает статус Счетной палаты Австрии. Конституция предусматривает два уровня контрольной деятельности Счетной палаты Австрии, которые отражают специфику федеративного устройства. По вопросам финансовой деятельности Федерации Счетная палата выступает в качестве органа Национального совета (одной из палат Федерального парламента), а по вопросам финансовой деятельности земель - в качестве органа соответствующего Ландтага - законодательного органа земли. Счетная палата подчиняется непосредственно Национальному совету (одной из палат Парламента), независима от Федерального правительства и правительств земель и подчиняется положениям закона. Кроме того, различия конституционного регулирования состоят в том, что в одних странах органы финансового контроля признаются самостоятельными, в других - сохраняется определенная зависимость от органа законодательной власти.

Организационное или институциональное обособление государственного финансового контроля от исполнительной власти и законодательной власти предполагает, что контролер и контролируемый не идентичны и между ними существует определенная дистанция. Так, например, Верховная контрольная палата Польши подотчетна Сейму (нижней палате Парламента) и выступает в качестве самостоятельного высшего органа государственного контроля. В свою очередь, Государственная счетная палата Венгрии в качестве финансового хозяйственного органа и контролирующего органа Государственного собрания подотчетна только Государственному собранию и законам³.

В Китае высшие органы финансового контроля включены в состав исполнительной власти, назначаются ее органами и им подчинены: «Государственный Совет создает Высшее учреждение ревизии счетов, которое под руководством председателя Государственного Совета

³ Трещетенкова Н.Ю. Правовой статус счетных палат (опыт иностранных государств) // Очерки конституционного права иностранных государств. М., 1999. С. 7 - 8.

направляет контрольную работу по всей стране», «Госсовет регулирует проверки предприятий, в которых государство имеет преобладающую долю»⁴.

В ряде государств конституционные нормы закрепляют за органом финансового контроля статус особого судебного органа либо органа, наделенного функциями судебного органа. Так, например, в Конституции Португалии Счетная палата определена как вид судебного органа, входящего в общую судебную систему. В Италии положения о Счетной палате, являющейся по статусу вспомогательным органом Правительства, также содержатся в разделе Конституции «О судебных органах».

В целом в нормативных правовых актах зарубежных стран, устанавливающих правовой статус контрольно-счетного органа, регламентированы официальное название контрольно-счетного органа, порядок его формирования, состав, полномочия, принципы деятельности, меры ответственности органов финансового контроля, механизм их взаимодействия с органами законодательной и исполнительной власти.

Порядок формирования счетных палат в зарубежных странах отличается значительным разнообразием. В ряде стран применяется чисто парламентский способ формирования высшего органа финансового контроля. Так, в соответствии со ст. 29 Органического закона «О Счетной палате Испании» 2/1982 от 12 мая 1982 г. Председатель Счетной палаты Испании назначается по представлению Пленума Счетной палаты Королем Испании из числа членов Счетной палаты сроком на три года. Советники Счетной палаты избираются сроком на девять лет Генеральными Кортесами - шесть от Конгресса депутатов и шесть от Сената - путем прямого голосования, большинством в три пятых от численности каждой из палат. Председатели подразделения финансового контроля и судебного подразделения назначаются на заседании Пленума Счетной палаты из числа Советников Счетной палаты. Прокурор Счетной палаты, который является прокурорским работником, назначается на должность Правительством в соответствии с положениями Устава Генеральной прокуратуры⁵. В Норвегии 5 генеральных контролеров избираются Стортингом на 4-летний срок⁶.

В ряде стран членов высшего органа финансового контроля назначает глава исполнительной власти (по предложению руководителя высшего органа финансового контроля). Так, согласно ч. 3 ст. 98 Конституции Южной Кореи члены Счетной палаты назначаются Президентом государства по предложению Председателя Счетной палаты. Во

⁴ Закон о ревизии отчетности в Республике Китай от 31 августа 1994 г. Мутиус А. Правовой статус и функции Высших органов финансового контроля. 1996.

⁵ Чхиквадзе В.В. Перевод Органического закона "О Счетной палате Испании" 2/1982 от 12 мая 1982 г. // Реформы и право. 2011. N 3. С. 70.

⁶ Селос Б. Институт Генерального аудитора Норвегии: его место в государственной структуре // EUROSАI. 1996. N 3. С. 25.

Франции члены высшего органа финансового контроля назначаются декретом Совета Министров, а чиновники Счетной палаты в ранге судей назначаются Президентом Республики⁷.

Порядок назначения руководителей высшего органа финансового контроля также варьируется. Президент и Вице-президент Федеральной счетной палаты ФРГ избираются Парламентом (Бундестагом и Бундесратом): Бундестаг проводит выборы тайным голосованием с решением большинством голосов членов Бундестага. Федеральный Президент назначает избранных на должность⁸.

В Великобритании правом предлагать кандидатуру Генерального контролера и ревизора наделено Правительство. При этом премьер-министр должен заручиться согласием соответствующего комитета по проверке счетов. В США Генеральный контролер назначается Президентом с последующим утверждением Сената США. В Австрии Председатель и Вице-председатель Счетной палаты избираются Парламентом - Национальным советом по предложению Главного комитета Национального совета. При этом перед вступлением в должность они приносят присягу федеральному Президенту.

Более подробно о государственном финансовом контроле в зарубежных странах представлено в Прил.1. Таким образом, порядок формирования счетных палат в зарубежных странах реализуется в рамках следующих моделей: 1) парламентская (предполагает решающее участие парламента в определении состава счетной палаты и, прежде всего, ее председателя); 2) внепарламентская (предусматривает назначение председателя палаты президентом республики по представлению совета министров, либо председатель назначается правительством, а остальные ее члены - президентом); 3) смешанная (допускает участие и парламента, и президента в определении состава счетной палаты)⁹.

При этом, мировой опыт формирования счетных палат показывает, что возможно применение только одной из 3 моделей¹⁰. Главными задачами счетных палат, которые сформулированы в законодательстве ряда зарубежных стран, являются: контроль за исполнением государственного бюджета (в частности, в Италии Счетная палата осуществляет предварительный контроль законности актов Правительства и последующий контроль исполнения государственного бюджета; в Португалии контролирующий орган осуществляет

⁷ Самойлова Л.М. Контроль над исполнением бюджета во Франции: эволюция правового регулирования: Дис. канд. юрид. наук. М., 2008. С. 104.

⁸ Закон о Федеральной счетной палате от 11 июня 1985 г. // Контроллинг. 1994. N 2. С. 65.

⁹ Головин К. Контрольно-счетные органы иностранных государств // Финансовое право. 2006. N 7. С. 22.

¹⁰ Чхиквадзе В. В. «Организационно-правовые основы государственного финансового контроля в зарубежных странах» [Электронный ресурс] [<http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=23&art=3164>]

контроль за исполнением государственного бюджета); контроль за государственными доходами и расходами (в Греции Счетная палата организует и проводит контроль за государственными расходами, а также в силу особых предписаний законодательства осуществляет контроль за расходами местных органов управления и других юридических лиц публичного права; в Болгарии Счетная палата проводит контроль за государственными доходами и расходами, определяет технологию и методику финансовой отчетности и осуществляет мониторинг за их исполнением); контроль за финансовой деятельностью различных органов государства (в Австрии Счетная палата проводит проверку финансовой деятельности Федерации, земель, союзов общин, общин и иных установленных законодательством субъектов права; в Польше Верховная контрольная палата контролирует хозяйственную, организационно- управленческую и финансовую деятельность органов государственной администрации, а также подчиненных им предприятий и иных организаций)¹¹. Целью контрольной работы высшего контрольного органа является законность, правильность, эффективность и экономичность управления денежными и материальными средствами. Пожалуй, главной прерогативой органов государственного финансового контроля органа является установление относительной важности той или другой из них¹².

В Лимской декларации не содержится рекомендаций относительно наиболее предпочтительных организационных структур высших органов финансового контроля. Законы о высших органах финансового контроля указывают на то, что организационная структура контрольных органов не является однотипной. Например, в Великобритании, Малайзии, Таиланде и Вьетнаме сложились иерархически организованные учреждения под руководством Президента или Генерального аудитора. В таких странах, как Великобритания и Малайзия, все задачи высших органов финансового контроля поручают Президенту или Генеральному аудитору, которые, при выполнении этих задач могут по собственному усмотрению назначать необходимый персонал.

Среди демократически организованных высших органов финансового контроля исключение составляет Счетная палата Вьетнама. Ее устав наделяет Президента Палаты правами принимать решение, прежде всего, при выполнении контрольных задач Счетной палаты. Вместе с тем устав содержит и определенные элементы коллегиально организованного контрольного органа. Так, Президент Палаты имеет право образовывать контрольный совет,

¹¹ Мировой опыт организации государственного и муниципального финансового контроля и возможность его применения в России [Электронный ресурс] [http://www.juristlib.ru/book_6750.html]

¹² Шегурова В. П., Желтова М. Ф. Зарубежный опыт организации государственного финансового контроля // Молодой ученый. — 2013. — №1. — С. 209-212. [<http://moluch.ru/archive/48/6106/>]

который оказывает ему поддержку при оценке выводов по результатам проверок и отчетов о проверках¹³.

Коллегиальная структура высших органов финансового контроля предусматривается законами Германии, Франции, Кореи и Чешской Республики¹⁴. В коллегиально организованном высшем органе финансового контроля решения принимаются по принципу большинства голосов в отличие от единолично организованных контрольных органов, которым свойственна децентрализация принятия решений. В некоторых случаях высшие органы финансового контроля имеют несколько органов, принимающих решения. Похожие черты в организационной структуре имеются в Высшей контрольной службе Чешской Республики. Оба этих контрольных органа имеют как сенаты, состав которых зависит от контрольных отделов, так и большой сенат (коллегию). Таким образом, несмотря на организационные особенности и различия в названиях высшие органы финансового контроля осуществляют свою деятельность в одной из трех форм: парламентский финансовый контроль (Счетная палата, Ревизионная палата и др.); административный финансовый контроль; судебный финансовый контроль.

Анализируя положения нормативно-правовых актов ряда зарубежных стран и конституции как главного закона государства, в качестве главного объекта контрольной деятельности высшего органа финансового контроля нужно выделить государственный бюджет, т. е. его доходы и расходы, а также исполнение в целом. Помимо этого в качестве объектов контроля можно назвать все государственные инстанции. Однако выполнение контрольных функций государственными органами в отношении названных объектов имеет специфические различия. В частности, как пример можно рассмотреть контрольные полномочия органа государственного финансового контроля в отношении банков. В Венгрии Счетная палата как орган государственного финансового контроля осуществляет мониторинг и проверку налоговой деятельности налогового управления и местных советов, деятельности Государственной таможни, Управления гербовых сборов и даже хозяйственной деятельности партий. Счетная палата Австрии уполномочена проводить проверку не только государственного хозяйства Федерации, но и проводить ревизию финансов федеральных земель, а также финансовой деятельности, связанной с благотворительными и иными фондами и учреждениями, управление которыми осуществляется органами Федерации¹⁵. В некоторых государствах (Австрия, США, Германия, Великобритания) система государственного и муниципального финансового контроля построена как единая система, которая базируется на

¹³ Степашин С.В., Столяров Н.С., Шохин С.О. Государственный финансовый контроль. СПб., 2004. С. 255.

¹⁴ Жуков В.А., Опенишев С.П. Государственный финансовый контроль. М., 2002. С. 106.

¹⁵ Чхиквадзе В. В. «Организационно-правовые основы государственного финансового контроля в зарубежных странах» [Электронный ресурс] [<http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=23&art=3164>]

единых принципах и стандартах. Стандартизация выступает в качестве фактора обеспечения системности взаимодействия органов государственного финансового контроля в мировой практике; формирует организационно-методическую базу их специализации и кооперирования, придает их системе свойства самоорганизации; определяет синергетический эффект в системе государственного финансового контроля; осуществляет профессионально-интегративную функцию, объединяющую сотрудников органов государственного финансового контроля¹⁶. В международной практике также действуют органы регионального финансового контроля, которые существуют в двух основных формах: Централизованная система финансового контроля (в виде единой структуры), т. е. региональные финансово-контрольные учреждения находятся в прямом организационном подчинении у высшего органа финансового контроля государства. Модель этого типа обеспечивает осуществление бюджетно-финансового контроля на всей территории страны по единому системному плану, на основании единых критериев анализа, гарантируя законное и целесообразное управление всеми государственными финансами. Децентрализованная система финансового контроля в виде отдельно существующих региональных контрольно-счетных палат, предназначенных для того, чтобы проводить контроль за бюджетными средствами государства в его административно-территориальном образовании, включая муниципалитеты, не составляя при этом единой системы общегосударственного государственного финансового контроля и не подчиняясь высшему финансово-контрольному органу государства. Проведенный анализ говорит, с одной стороны, о наличии разнообразных форм осуществления контроля (внешний и внутренний/внутриведомственный), а с другой - о единстве и общности объекта и содержания форм и методов осуществления государственного финансового контроля. В этих условиях организации контроля коммуникативная функция становится основой для проявления производных функций государственного финансового контроля, а именно превентивной и аналитической. Критический анализ зарубежных моделей осуществления финансового контроля позволяет сделать вывод: во-первых, о наличии единых задач и общих принципов в организации работы органов контроля с учетом национальной специфики, экономических условий и исторического развития; во-вторых, об отсутствии единого и общего подхода к проблемам организации контроля и проведения аудита государственных финансов в мире¹⁷.

Рассмотрим особенности организации государственного финансового контроля в России. К числу органов, осуществляющих функции по финансовому контролю, относятся:

¹⁶ Мировой опыт организации государственного и муниципального финансового контроля и возможность его применения в России [Электронный ресурс][http://www.juristlib.ru/book_6750.html]

¹⁷ Там же

Счетная Палата РФ; Центральный банк РФ; Министерство финансов РФ; Федеральное казначейство; Федеральная служба страхового надзора; Федеральная налоговая служба; Федеральная служба финансово-бюджетного надзора; Федеральная таможенная служба; Федеральная антимонопольная служба; Федеральная служба по финансовому мониторингу; Федеральная служба по финансовым рынкам; Федеральная служба по тарифам¹⁸.

Важнейшее место в системе финансового контроля занимает Правительство РФ. В пределах своих полномочий Правительство РФ контролирует составление и исполнение федерального бюджета, проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики, осуществляет систематический контроль за исполнением законов Российской Федерации и иных актов, регулирующих финансовые отношения, другими органами исполнительной власти субъектов федерации, принимает меры по устранению их нарушения. В полномочия Правительства РФ входит контроль за деятельностью в области финансов подведомственных ему министерств, государственных комитетов и других, включая органы федеральной службы финансовой сферы. При этом Правительство РФ вправе отменить акты указанных органов. Направляя деятельность подведомственных ему органов по осуществлению финансового контроля, Правительство РФ принимает правовые акты (нормативные и индивидуальные), регулирующие порядок этой деятельности.

В иерархии специальных государственных органов, осуществляющих функции по финансовому контролю, Счетная палата РФ как конституционный орган финансового контроля стоит на первом месте. Счетная палата осуществляет внешний государственный аудит (контроль) на основе принципов законности, эффективности, объективности, независимости, открытости и гласности. Согласно ФЗ от 5 апреля 2013 г. N 41-ФЗ «О счетной палате Российской Федерации», задачами Счетной палаты являются: 1) организация и осуществление контроля за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов; 2) аудит реализуемости и результативности достижения стратегических целей социально-экономического развития Российской Федерации; 3) 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; 4) анализ выявленных недостатков и нарушений в процессе формирования, управления и распоряжения

¹⁸ Воронин Ю.М. Государственный финансовый контроль. Вопросы теории и практики. – М.: Финансовый контроль, 2012.

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; 5) 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; 6) 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; 7) определение достоверности бюджетной отчетности главных администраторов средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ и годового отчета об исполнении федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ; 8) контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов в Центральном банке РФ, уполномоченных банках и иных кредитных организациях РФ; 9) обеспечение в пределах своей компетенции мер по противодействию коррупции¹⁹.

Контрольные полномочия Счетной палаты распространяются на все государственные органы и учреждения, на федеральные внебюджетные фонды, а также на органы местного самоуправления, предприятия, организации, банки, страховые компании и другие финансово-кредитные учреждения, их союзы, ассоциации и иные объединения вне зависимости от видов и форм собственности, если они получают, перечисляют, используют средства из федерального бюджета или используют федеральную собственность либо управляют ею, а также имеют предоставленные федеральным законодательством или федеральными органами государственной власти налоговые, таможенные и иные льготы и преимущества. Анализ задач и полномочий Счетной палаты показывает, что, несмотря на ее наивысший статус среди контролирующих органов, данный орган является специальным, осуществляющим контроль лишь в сфере бюджетных отношений.

Центральный банк РФ является органом валютного регулирования и валютного контроля, а также органом банковского регулирования и банковского надзора. Основными

¹⁹ Грачева Е.Ю Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. М., 2016г.

целями Центрального банка являются защита и обеспечение устойчивости рубля, развитие и укрепление банковской системы РФ, обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования платежной системы. К числу контрольных функций, которыми наделен Банк России, можно отнести: принятие решения о государственной регистрации кредитных организаций; выдачу, приостановление, отзыв лицензии на осуществление банковских операций; осуществление банковского надзора; организация и осуществление валютного регулирования и валютного контроля; установление правил бухгалтерского учета и отчетности для банковской системы Российской Федерации. В целях финансового контроля Банк России устанавливает обязательные для кредитных организаций и банковских групп правила ведения бухгалтерского учета и отчетности, организации внутреннего контроля, составления и представления бухгалтерской и статистической отчетности.

Министерство финансов РФ, по поручению Правительства РФ обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики. Министерство финансов является федеральным органом исполнительной власти, обеспечивающим проведение единой государственной финансовой политики и осуществляющим общее руководство организацией финансов в стране. Министерство финансов РФ осуществляет функции по выработке политики и нормативно-правовому регулированию в сфере бюджетной, налоговой, страховой, валютной, банковской деятельности, государственного долга, аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и отчетности, таможенных платежей и т.д. Также Министерство финансов осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной налоговой службы, Федеральной службы страхового надзора, Федеральной службы по финансовому мониторингу. Следует также отметить, что Министерство финансов является органом финансового контроля согласно Бюджетному кодексу РФ осуществляет предварительный и текущий контроль за исполнением федерального бюджета, а также бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов. Министерству финансов также подведомственно Федеральное казначейство.

Федеральное казначейство обеспечивает казначейское исполнение бюджетов. Осуществляет предварительный и текущий контроль за ведением операций с бюджетными средствами главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств, кредитных организаций, взаимодействует с другими федеральными органами исполнительной власти в процессе осуществления финансового контроля и координирует их.

Федеральная налоговая служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и

своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и сборов и иных платежей. В рамках своей деятельности Федеральная налоговая служба выдает лицензии на осуществление определенных видов деятельности, ведет учет всех налогоплательщиков, ведет реестры выданных лицензий, а также Единый государственный реестр юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, разрабатывает и утверждает формы налогового учета и отчетности, осуществляет проверку деятельности налогоплательщиков.

Федеральная служба страхового надзора является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере страховой деятельности. Федеральная служба страхового надзора осуществляет контроль и надзор: за соблюдением субъектами страхового дела страхового законодательства; за достоверностью представляемой отчетности; за обеспечением страховщиками их финансовой устойчивости и платежеспособности; за составом и структурой активов, принимаемых для покрытия собственных средств страховщика. Органы Федеральной службы страхового надзора выдают лицензии субъектам страхового дела, получают, обрабатывают и анализируют отчетность и иные сведения, предоставляемые субъектами страхового дела, обращаются в суд с исками о ликвидации субъектов страхового дела.

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору финансово-бюджетной сфере, а также функции органа валютного контроля. Служба осуществляет контроль и надзор за использованием средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов; соблюдением резидентами и нерезидентами валютного законодательства Российской Федерации, за соответствием проводимых валютных операций условиям лицензий и разрешений.

Федеральная служба по финансовому мониторингу – орган исполнительной власти, функции которого направлены на противодействие легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма и координирующим деятельность в этой сфере иных органов исполнительной власти. Органы Федеральной службы по финансовому мониторингу ведут учет организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, в сфере деятельности которых отсутствуют надзорные органы, формируют перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их участии в экстремистской деятельности.

Федеральная таможенная служба – орган исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в области таможенного дела, а также функции валютного контроля и специальные функции по борьбе с контрабандой. Как орган финансового контроля

Федеральная таможенная служба контролирует правильность исчисления и своевременность уплаты таможенных пошлин, налогов, таможенных сборов, а также осуществляет валютный контроль операций, связанных с перемещением товаров и транспортных средств через таможенную границу Российской Федерации.

Федеральная служба по финансовым рынкам – федеральный орган исполнительной власти, руководство которой осуществляется непосредственно Правительством РФ. Служба осуществляет функции по принятию нормативных правовых актов, контролю и надзору в сфере финансовых рынков, в частности, функции по контролю и надзору на рынке ценных бумаг, контролирует деятельность бирж.

Таким образом, выше были рассмотрены особенности организации государственного финансового контроля как в России, так и за рубежом. Обобщая все вышесказанное, можно сделать вывод, что органы государственного финансового контроля, как правило, играют важнейшую и активную роль в управлении государственными финансами. Существующие органы государственного финансового контроля в большинстве своем независимы, а их деятельность является достаточно результативной и эффективной. Кроме того, следует отметить, что адаптация положительного зарубежного опыта функционирования системы государственного финансового контроля может дать шанс значительно улучшить и повысить результативность и эффективность контрольной работы, создать более мощный инструментарий обеспечения государства и общества качественной, надежной, своевременной, независимой информацией, которая так необходима для повышения эффективности государственного управления и принятия важнейших управленческих решений на всех уровнях управления государством. Однако, для того, чтобы оценить эффективность осуществления государственного финансового контроля в РФ и в мире, необходимо перейти к следующим параграфам исследования.

2.3. Современное состояние государственного финансового контроля в РФ

Проведем анализ существующей системы государственного финансового контроля в РФ за прошедший период. По данным Счетной палаты РФ²⁰ в 2015г. было проведено 322 контрольных и экспертно-аналитических мероприятия, а это на 27,64% меньше к уровню прошлого года, рисунок 2.14. В том числе, контрольных мероприятий и экспертно-

²⁰ Отчет о работе Счетной палаты РФ в 2015 г.

аналитических мероприятий было осуществлено в количестве 244 и 78 мероприятий соответственно, рисунок 2.14.



Рисунок 2.14.Количество контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных Счетной палатой РФ за 2014-2015 г.г.

По поручениям, обращениям и запросам было поведено 93 мероприятия, а это на 18,42% ниже к уровню прошлого года, рисунок 2.15. В целом, количество объектов, охваченных контрольными и экспертно-аналитическими мероприятиями (количество юридических лиц) увеличилось на 111ед. и составило 2594 ед., рисунок 2.15.

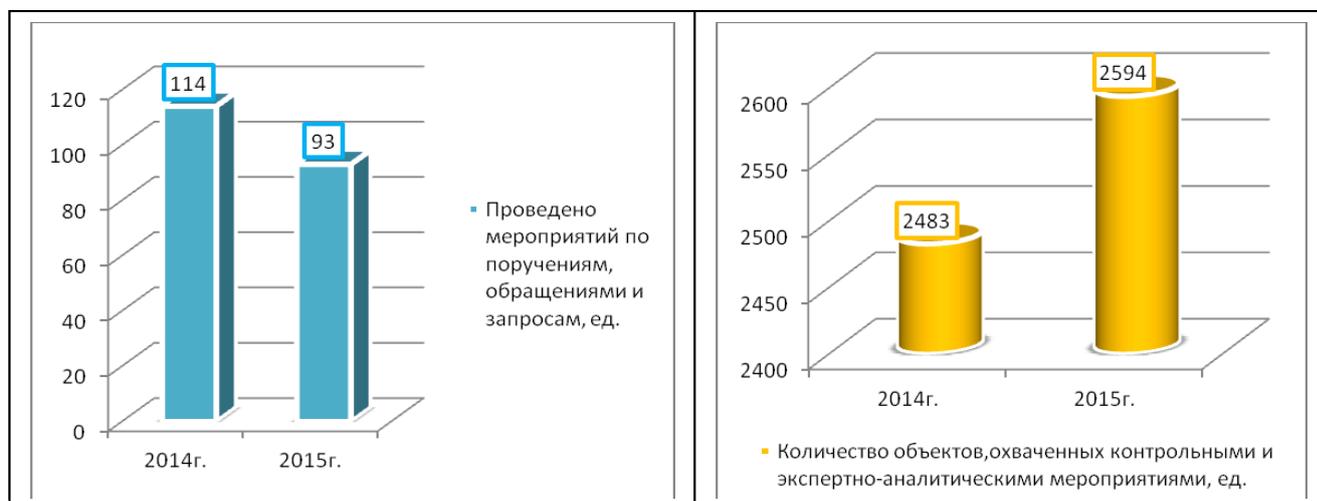


Рисунок 2.15. Количество объектов, охваченных контрольными и экспертно-аналитическими мероприятиями в РФ с 2014-2015 г.г.

В соответствии с ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» и Регламентом Счетной палаты РФ в отчетном периоде результаты всех контрольных и экспертно-аналитических мероприятий рассматривались на заседаниях Коллегии Счетной палаты. Всего за 2015 год проведено 65 заседаний Коллегии Счетной палаты(рисунок 2.16), на которых рассмотрены 936 вопросов, в том числе по результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, а также заключений Счетной палаты на проекты федеральных законов – 328. О результатах контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Счетная

палата информировала палаты Федерального Собрания РФ, доводила их до сведения руководителей соответствующих органов государственной власти, предприятий, учреждений, организаций.

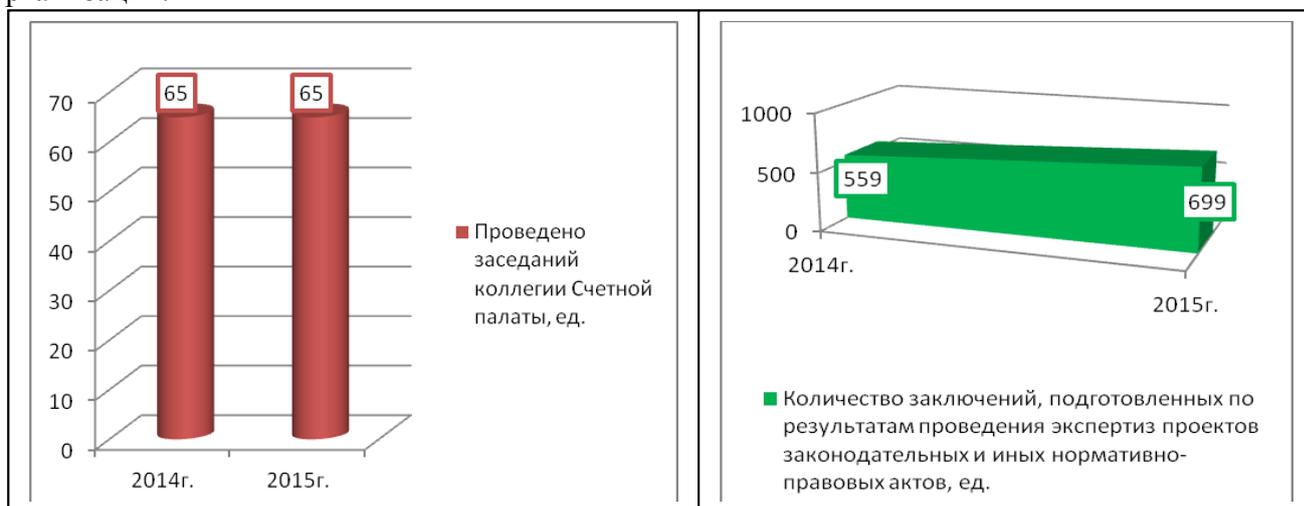


Рисунок 2.16. Количество проведенных заседаний коллегии Счетной палаты РФ с 2014-2015г.г.

Особо важные результаты контрольных и экспертно-аналитических мероприятий докладывались главе государства. В 2015 году Президент РФ был проинформирован о результатах следующих контрольных и экспертно-аналитических мероприятий: мониторинг реализации плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году; мониторинг исполнения указов Президента РФ от 7 мая 2012 года по итогам 2014 года; проверка деятельности Федерального космического агентства, осуществляемой в рамках установленных полномочий, в том числе в целях международного сотрудничества; проверка деятельности открытого акционерного общества «АК «АЛРОСА» за 2008 – 2013 годы и истекший период 2014 года по реализации основных стратегических задач компании, повышению конкурентоспособности на мировом рынке, полноты и эффективности исполнения обязательств ОАО «АК «АЛРОСА» по поставкам природных алмазов в Госфонд России; проверка использования бюджетных средств, выделенных на реализацию Указа Президента РФ от 7 мая 2008 г. № 714 «Об обеспечении жильем ветеранов Великой Отечественной войны 1941 – 1945 годов»; проверки исполнения соглашений между Министерством здравоохранения РФ, Министерством образования и науки РФ, Министерством культуры РФ, Министерством труда и социальной защиты РФ и высшими органами исполнительной власти субъектов РФ по достижению целевых показателей (нормативов) оптимизации сети государственных и муниципальных медицинских, образовательных организаций, учреждений культуры, организаций социальной защиты населения (4 контрольных мероприятия); проверка целевого и эффективного расходования

средств, направляемых на развитие Керченской паромной переправы между портами Кавказ и Керчь; проверка целевого и эффективного использования бюджетных средств, направленных на подготовку к проведению в 2018 году в РФ чемпионата мира по футболу; проверка эффективности использования бюджетных средств, направленных на развитие производственно-технологической базы и в качестве вноса в уставный капитал открытого акционерного общества «Объединенная судостроительная корпорация» и его дочерних обществ в 2012 – 2013 годах и истекшем периоде 2014 года, а также исполнения представлений и устранения нарушений, выявленных Счетной палатой при проведении контрольного мероприятия «Проверка привлечения и использования ОАО «Объединенная судостроительная корпорация» кредитных средств банков и правомерности использования средств федерального бюджета для их погашения, а также целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, направленных на финансовое оздоровление ОАО «Амурский судостроительный завод» в период 2009 года по истекший период 2013 года, и анализ организации и осуществления на нем процедур банкротства».

Следует отметить, что в ходе осуществления государственного финансового контроля, ежегодно выявляются различные виды нарушений, основными из них являются: нарушения при формировании и исполнении бюджетов; нарушения в ходе формирования и исполнения бюджета Союзного государства при разработке и реализации его программ; нарушения ведения бухгалтерского учета, составления и представления бухгалтерской (финансовой) отчетности; нарушений в сфере управления и распоряжения государственной (муниципальной) собственностью; нарушения при осуществлении государственных (муниципальных) закупок и закупок отдельными видами юридических лиц; нарушения в сфере деятельности Центрального банка РФ, его структурных подразделений, других банков, небанковских кредитных организаций, входящих в банковскую систему Российской Федерации, государственных корпораций, государственной компании, организаций с участием Российской Федерации в их уставных (складочных) капиталах и иных организаций, в том числе при использовании ими имущества, находящегося в государственной (муниципальной) собственности; нарушений в ходе использования средств финансовой и гуманитарной помощи РФ, предоставляемой иностранным государствам, при реализации международных договоров, межправительственных соглашений и в области соглашений о разделе продукции; иные нарушения. Рассмотрим подробнее выявленные нарушения в ходе проведения государственного финансового контроля в РФ с 2014-2015 г.г. Общая сумма выявленных нарушений и недостатков при поступлении и использовании средств бюджетной системы РФ в 2015г. составила 516,5 млрд. рублей, а это на 8,0 млрд. руб. меньше по сравнению с

показателями предыдущего года. Всего общее количество выявленных нарушений снизилось на 858 ед. и составило в 2015 г. 3445 ед. нарушений, рисунок 2.17.

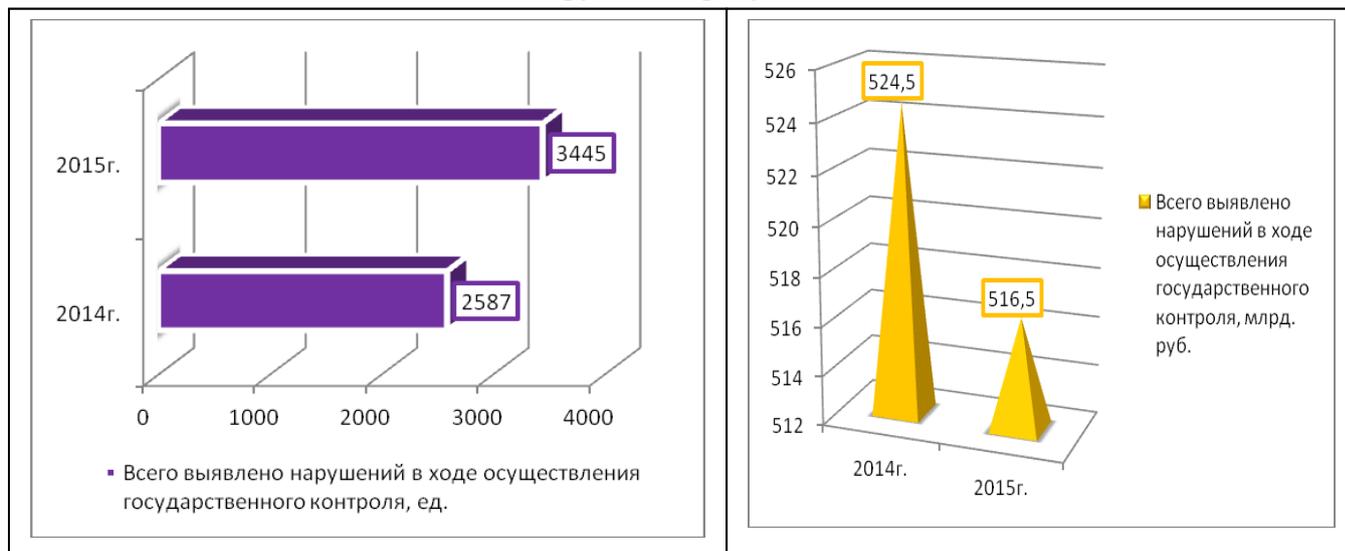


Рисунок 2.17. Динамика выявленных нарушений в ходе осуществления государственного финансового контроля, проведенные Счетной палатой РФ с 2014-2015 г.г.

В том числе были выявлены: 1) нарушения при формировании и исполнении бюджетов в количестве 1288 ед., из них: нарушений в ходе формирования бюджетов -294 ед.; нарушений при реализации ФАИП-80 ед.; нарушений в ходе исполнения бюджетов-899 ед.. Итого нарушений при формировании исполнении бюджетов было выявлено на сумму 152,8 млрд. руб., рисунок 2.18.

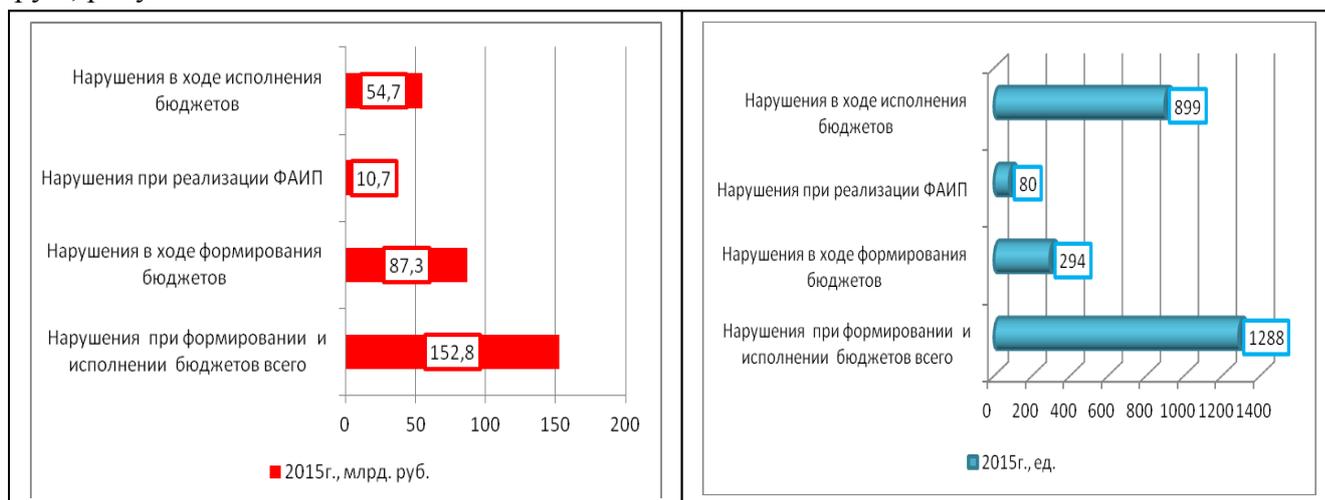


Рисунок 2.18. Выявленные нарушения при формировании и исполнении бюджетов , проведенные Счетной палатой РФ в 2015 г.

2) нарушения в ходе формирования и исполнения бюджета Союзного государства при разработке и реализации его программ (млрд. рублей/количество) – 0,04/15; 3) нарушения ведения бухгалтерского учета, составления и представления бухгалтерской (финансовой)

отчетности (млрд. рублей/количество) – 78,2/286; 4) нарушения в сфере управления и распоряжения государственной (муниципальной) собственностью (млрд. рублей/количество) – 30,76/380; 5) нарушения при осуществлении государственных (муниципальных) закупок и закупок отдельными видами юридических лиц (млрд. рублей/количество) - 126,1/566; 6) нарушения в сфере деятельности Центрального банка РФ, его структурных подразделений, других банков, небанковских кредитных организаций, входящих в банковскую систему РФ, государственных корпораций, государственной компании, организаций с участием РФ в их уставных (складочных) капиталах и иных организаций, в том числе при использовании ими имущества, находящегося в государственной (муниципальной) собственности (млрд. рублей/количество) – 0,0/56; 7) нарушения в ходе использования средств финансовой и гуманитарной помощи РФ, предоставляемой иностранным государствам, при реализации международных договоров, межправительственных соглашений и в области соглашений о разделе продукции (млрд. рублей/количество)–15,6/28; 8)иные нарушения (млрд. рублей/количество) – 31,8/637, рисунок 2.18.

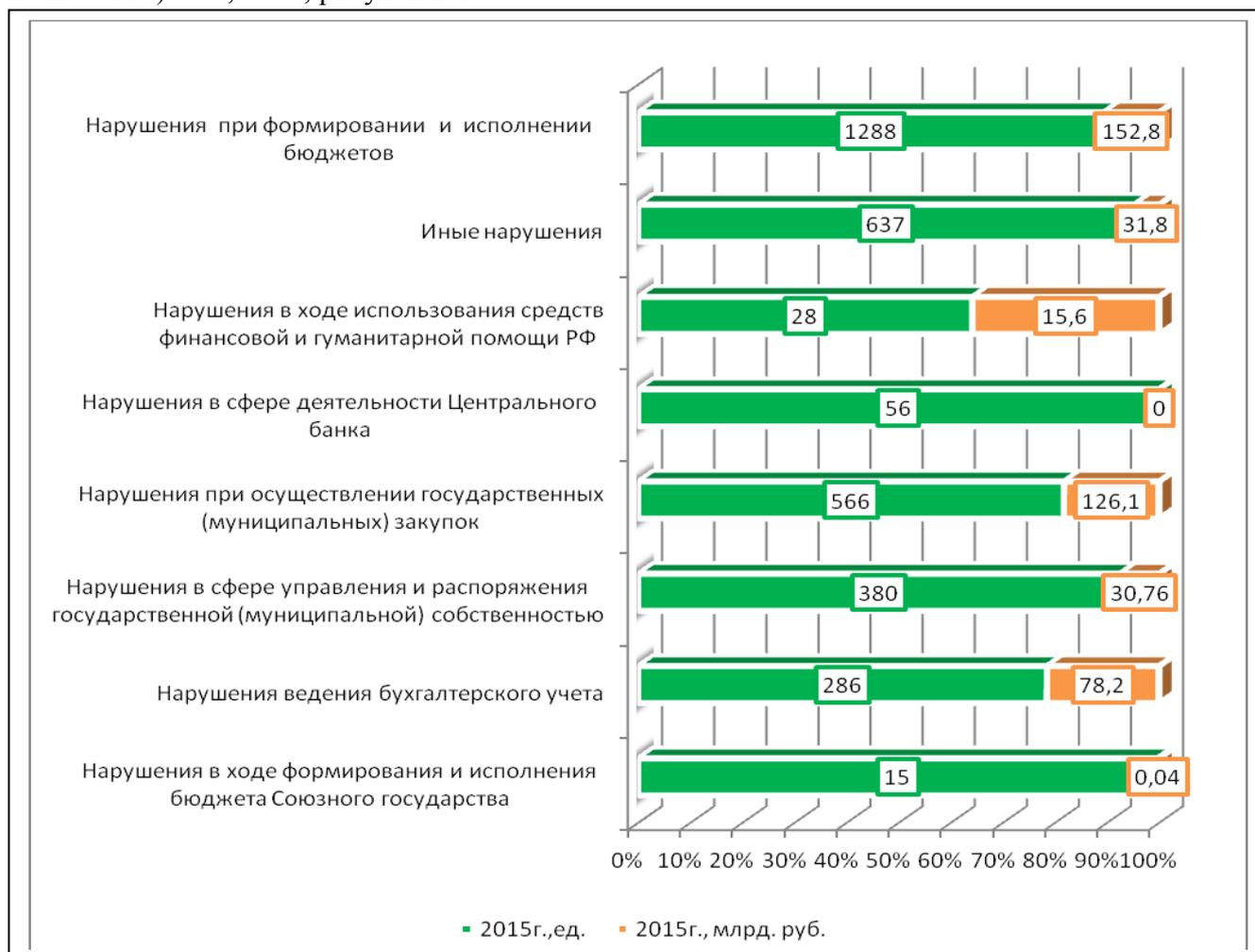


Рисунок 2.18. Количество и сумма выявленных нарушений в ходе осуществления государственного финансового контроля, проведенные Счетной палатой РФ в 2015 г.

Наибольший удельный вес в общем объеме выявленных нарушений приходится на нарушения, при формировании и исполнении бюджетов, и составляет 29,58%. Не малый удельный вес в общем объеме выявленных нарушений приходится на нарушения при осуществлении государственных (муниципальных) закупок и закупок отдельными видами юридических лиц и составляет 24,41%; нарушения ведения бухгалтерского учета, составления и представления бухгалтерской (финансовой) отчетности составили – 78,2 млрд. рублей, а это 15,14 % общего объема нарушений, рисунок 2.19. Кроме этого, объем бюджетных средств с признаками нецелевого использования составил в 2015 г. -3,7 млрд. рублей, неэффективное использование федеральных и иных ресурсов составило – 81,2 млрд. рублей.

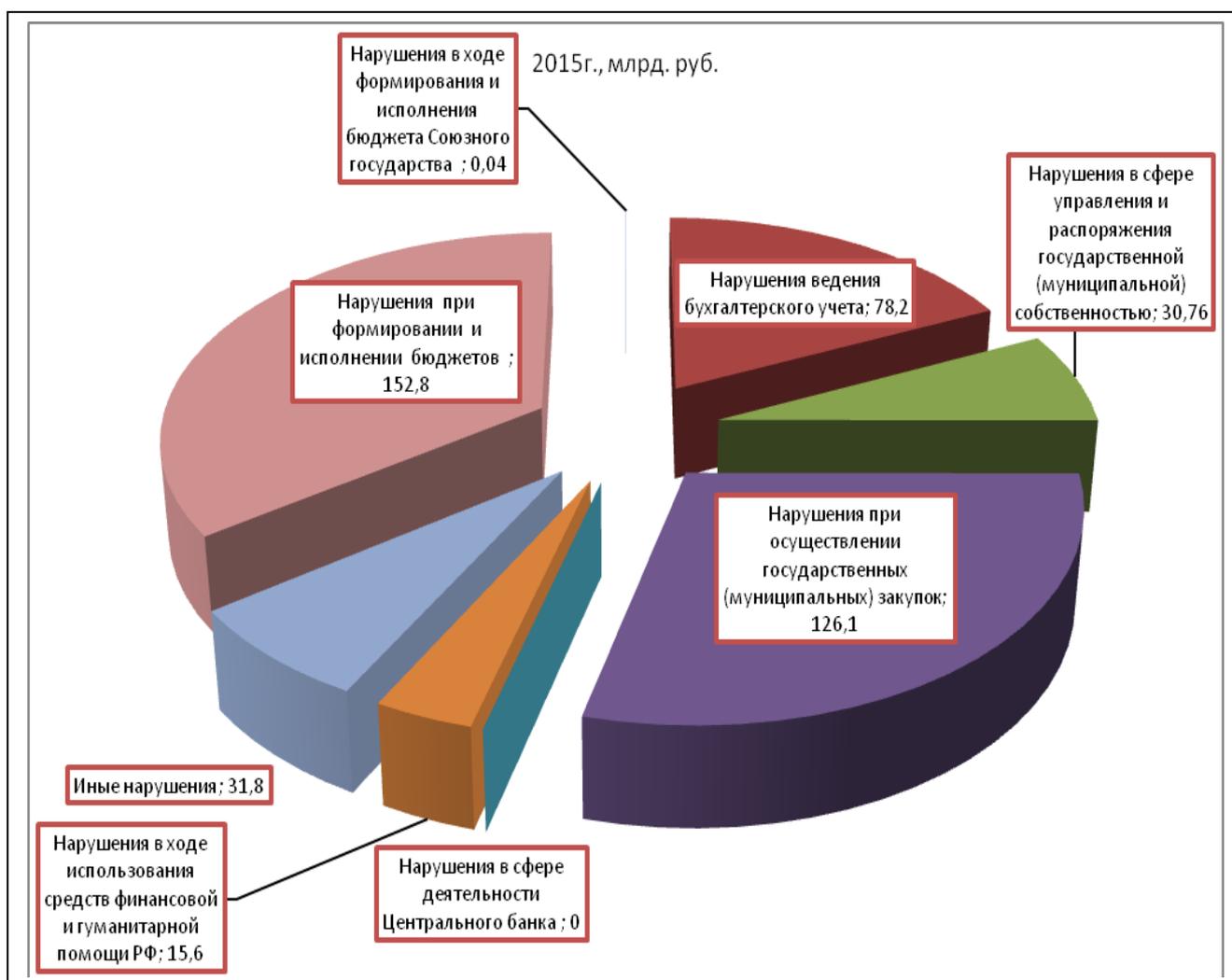


Рисунок 2.19. Структура выявленных нарушений в ходе осуществления государственного финансового контроля РФ в 2015 г.

По результатам выявленных нарушений в ходе осуществления государственного финансового контроля, Счетная палата РФ принимает исчерпывающие меры, направленные на устранение нарушений федеральных законов и иных нормативных правовых актов, затрагивающих интересы как государственных структур, так и иных участников бюджетного

процесса, включая институты гражданского общества, широкие слои населения. В соответствии со статьями 26 и 27 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» по результатам проведенных контрольных мероприятий Счетная палата направляет органам государственной власти РФ, руководителям проверяемых предприятий, учреждений и организаций представления и предписания для принятия мер по устранению выявленных недостатков и нарушений, возмещению причиненного государству ущерба и привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в нарушении законодательства РФ. По итогам проведенных контрольных мероприятий Минфину России, главным распорядителям средств федерального бюджета, иным участникам бюджетного процесса направлено 300 представлений, 52 предписания и 349 информационных писем, рисунок 2.20.

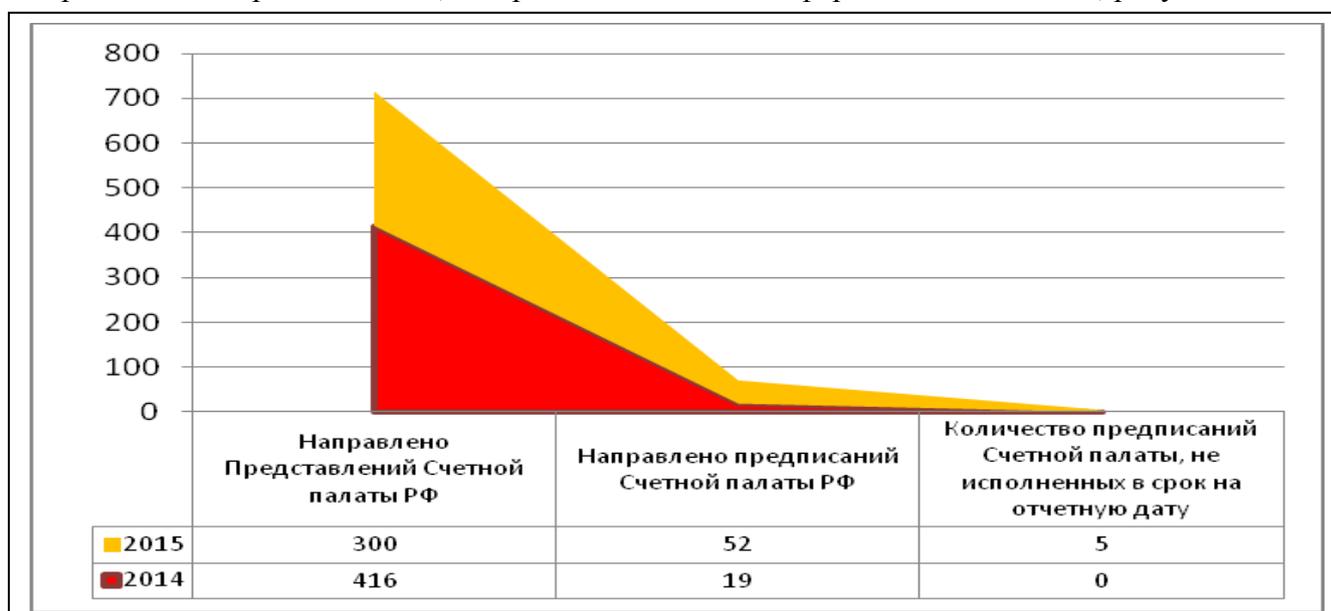


Рисунок 2.20. Количество направлений и предписаний Счетной палаты РФ в 2014-2015 г.г. по результатам проверок

Президенту РФ направлено 23 информационных письма, в Правительство РФ – 111 информационных писем. В органы прокуратуры, предварительного следствия, внутренних дел и государственной безопасности по решениям Коллегии Счетной палаты направлено 109 материалов по результатам проведенных контрольных мероприятий. По запросам Генеральной прокуратуры РФ, Следственного комитета РФ, МВД России и ФСБ России было дополнительно направлено 9 материалов²¹.

Из общего количества направленных в 2015 году представлений и предписаний Счетной палаты (352) выполнены полностью или не полностью 253. На конец отчетного периода 94 представления и предписания находились на рассмотрении у адресатов. По 5 не исполненным

²¹ Отчет о работе Счетной палаты РФ в 2015 г.

в срок предписаниям Счетной палаты выписаны протоколы об административных правонарушениях (Роскосмосу, Минздраву России, Федеральному фонду обязательного медицинского страхования, Российской государственной библиотеке, ФГБУ «Российский онкологический научный центр имени Н.Н.Блохина» Министерства здравоохранения РФ) на основании части 20 статьи 19.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях. Всего в 2015 году инспекторами Счетной палаты возбуждено 299 дел об административных правонарушениях, по результатам рассмотрения которых, в том числе в 2015 году, за правонарушения, совершенные в финансово-бюджетной сфере, к административной ответственности привлечено 79 лиц, общая сумма наложенных штрафов составила 975,5 тыс. рублей, рисунок 2.21.

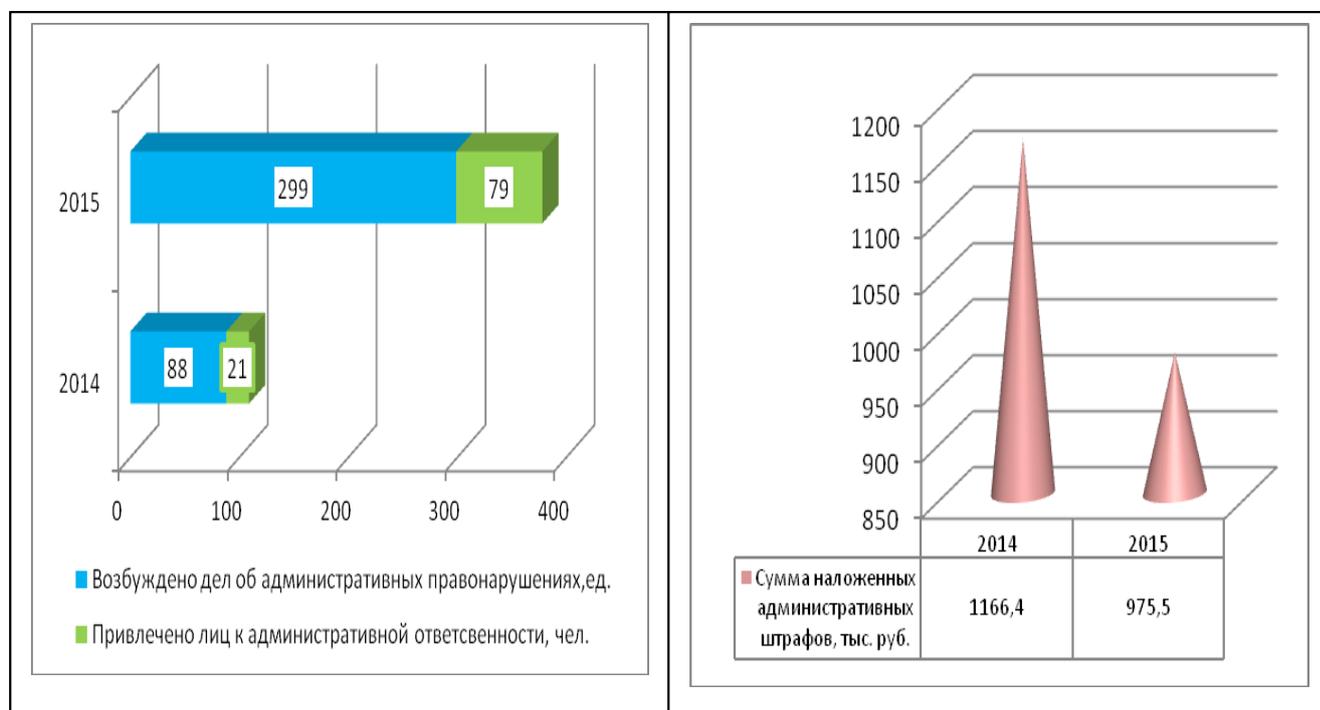


Рисунок 2.21. Количество возбужденных дел об административных правонарушениях и сумма штрафов по итогам осуществления государственного финансового контроля в РФ с 2014-2015 г.г.

По результатам рассмотрения представлений Счетной палаты главными распорядителями бюджетных средств приняты нормативные правовые и ведомственные (административные) акты в части организации внутреннего контроля, организации работы контрактных служб в сфере закупок, обеспечения регистрации и учета федерального имущества, совершенствования бюджетного учета. Помимо этого приняты меры по привлечению должностных лиц, виновных в нарушении законодательства РФ, к различным видам ответственности. Всего по представлениям Счетной палаты за отчетный период к

ответственности за нарушения законодательства РФ привлечены 344 должностных лица, в том числе 65 человек уволены, рисунок 2.22.

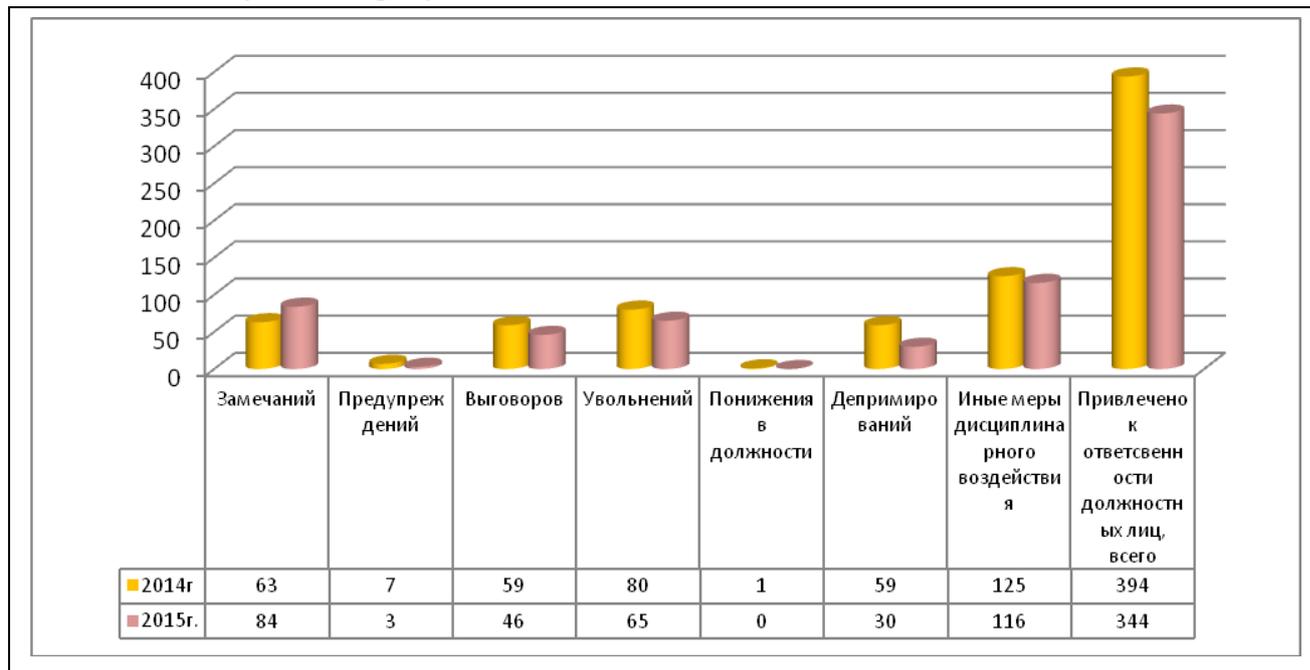


Рисунок 2.22.Количество принятых по результатам проведения контрольных мероприятий Счетной палаты мер по привлечению должностных лиц, виновных в нарушении законодательства РФ, к дисциплинарной ответственности с 2014-2015 г.г.

В разрезе федеральных органов исполнительной власти и подведомственных им организаций данный показатель распределился следующим образом. Наибольшее количество увольнений проведено в Роскосмосе и подведомственных ему организациях – 4, организациях, подведомственных Росстандарту, – 4, Минздраву России – 3. В Минстрое России, учреждениях, подведомственных Минкультуры России, МИДу России, Россельхознадзору, уволено по 2 человека; в Ростуризме, Росгидромете, Российском фонде фундаментальных исследований, учреждениях, подведомственных Росводресурсам, Росалкогольрегулированию, Рослесхозу, уволено по одному человеку. Важным фактором, влияющим на эффективность выполнения стоящих перед Счетной палатой задач, является усиление ее взаимодействия с Генеральной прокуратурой РФ, ФСБ России и другими правоохранительными органами. По результатам рассмотрения материалов контрольных мероприятий Счетной палаты органами прокуратуры в целях устранения выявленных нарушений законодательства РФ внесено компетентным должностным лицам 177 представлений, объявлено 28 предупреждений о недопустимости нарушения закона, опротестовано 4 незаконных правовых акта, возбуждено 76 дел об административных правонарушениях, в целях защиты экономических интересов государства в судах общей юрисдикции и арбитражных судах заявлено 6 исков(рисунок 2.23.). Помимо

этого в результате принятых органами прокуратуры по материалам Счетной палаты мер реагирования государству возмещено 16,8 млн. рублей.

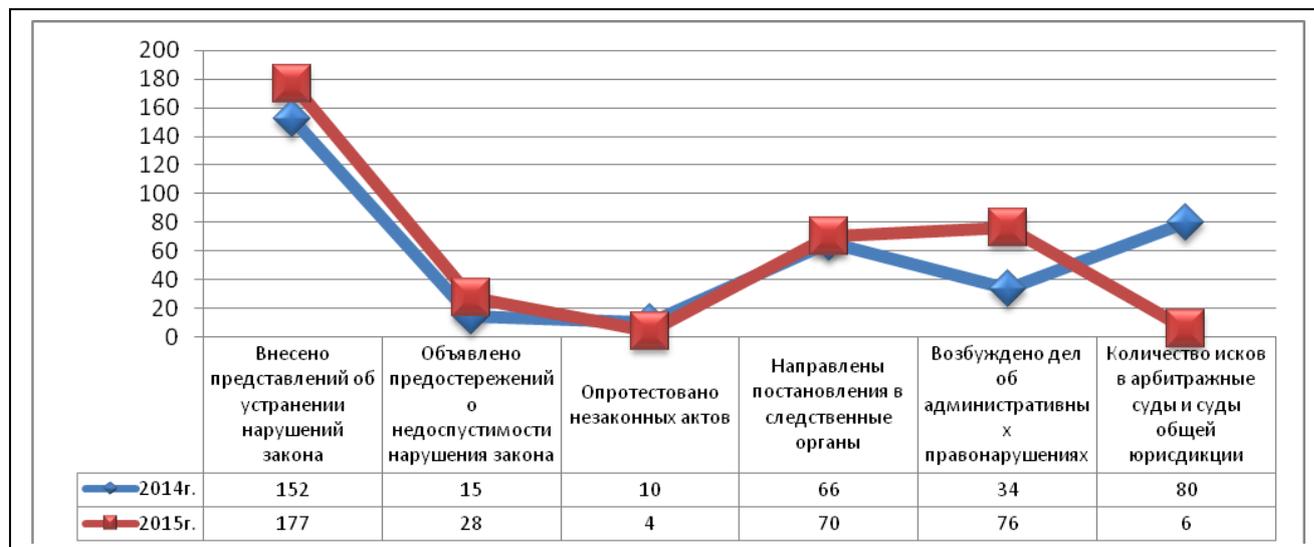


Рисунок 2.23. Количество материалов направленных по результатам контрольных мероприятий в Генеральную прокуратуру РФ по различным нарушениям с 2014-2015 г.г.

По результатам надзорных проверок, проведенных органами прокуратуры по материалам контрольной деятельности Счетной палаты в отчетном периоде, в порядке исполнения требований статьи 37 Уголовно-процессуального кодекса РФ прокурорами в следственные органы для решения вопроса об уголовном преследовании направлено 70 материалов, по результатам рассмотрения которых следователями возбуждено 27 уголовных дел, вынесено 14 процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела и по 32 материалам проведение процессуальных проверок в настоящее время не завершено. По материалам контрольной деятельности, направленным Счетной палатой в следственные органы, следователями возбуждены 13 уголовных дел, в 6 случаях материалы контрольной деятельности использованы при расследовании ранее возбужденных уголовных дел, по 26 материалам следственными органами и подразделениями органов безопасности осуществление проверочных действий и мероприятий оперативного характера не завершено. По результатам рассмотрения 7 материалов следователями установлены обстоятельства, исключающие уголовное преследование, в связи с чем приняты процессуальные решения об отказе в возбуждении уголовного дела. Всего по материалам контрольной деятельности Счетной палаты, направленным в отчетном периоде для принятия мер реагирования в связи с выявленными фактами нарушения уголовного закона, следственными органами СК России, ФСБ России и МВД России возбуждено 40 уголовных дел²², рисунок 2.24.

²² Отчет о работе Счетной палаты РФ в 2015 г.

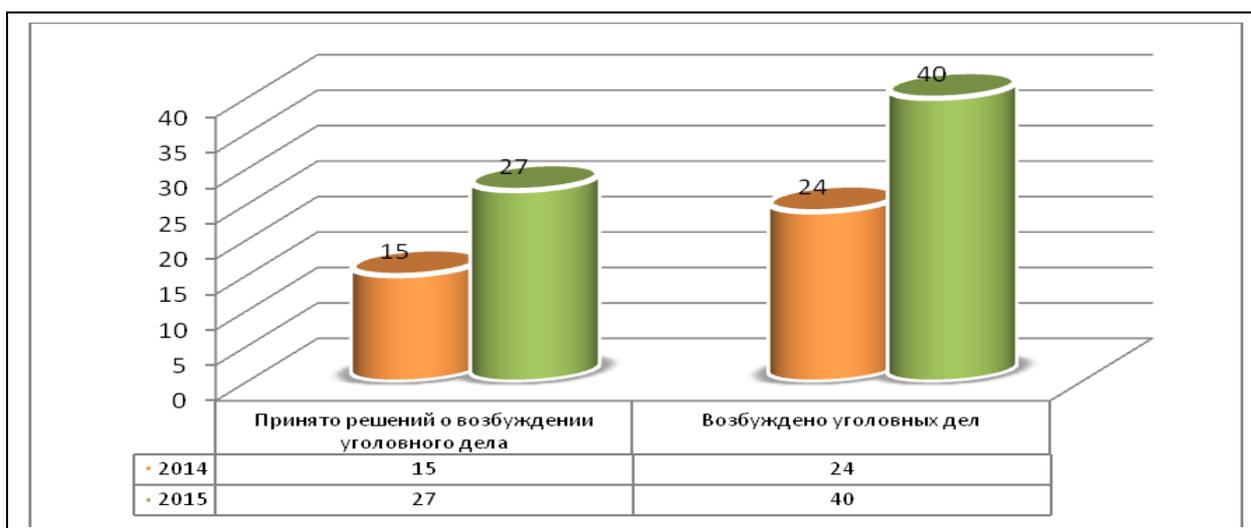


Рисунок 2.24. Количество возбужденных уголовных дел по результатам проведенного финансового контроля в РФ с 2014-2015 г.г.

Таким образом, в результате осуществления финансового контроля было выявлено множество нарушений и возбуждены административные и уголовные дела (Приложение 2). При этом, в 2015 г. Счетной палатой был обеспечен возврат в федеральный бюджет и бюджет Союзного государства 10 317,0 млн. рублей, из них в федеральный бюджет – 10 307,7 млн. рублей, бюджет Союзного государства – 9,3 млн. рублей. При этом в ходе проведения контрольных мероприятий возвращено 29,8 млн. рублей, по завершении контрольных мероприятий, по результатам рассмотрения представлений Счетной палаты – 10 287,2 млн. рублей, рисунок 2.25.



Рисунок 2.25. Динамика показателей возврата средств в федеральный бюджет и бюджет Союзного государства в ходе проведения и завершения контрольных мероприятий проводимых Счетной палатой РФ с 2014-2015 г.г.

Таким образом, в 2015 г. был обеспечен возврат средств в федеральный бюджет и бюджет Союзного государства почти в десять раз превышающий значения предыдущего года. Следует отметить, что эффективное осуществление финансового контроля и наиболее полный возврат финансовых ресурсов в бюджет государства, положительно влияет на доходы федерального бюджета РФ. Однако, за анализируемый период, хоть и наблюдается увеличение доходов федерального бюджета, тем не менее темпы роста расходов опережают доходную часть (Приложение 2). В частности, доходы и расходы федерального бюджета РФ в 2015 г. увеличились к уровню прошлого года, и доходная часть бюджета составила 13654,5 млрд. руб., при плановом показателе 13251,4; к уровню 2014 г. снижение доходов составило 5,81%²³, рисунок 2.26.

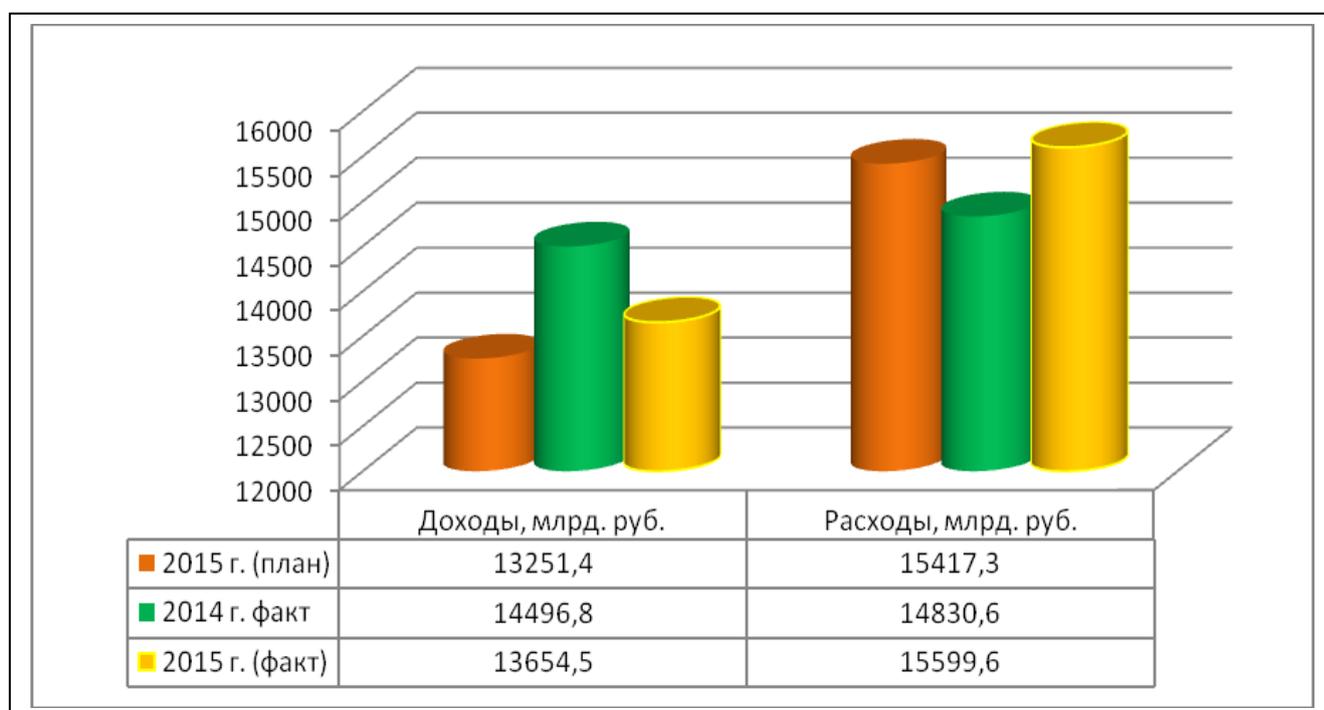


Рисунок 2.26. Показатели доходов и расходов федерального бюджета РФ с 2014-2015 г.г.

Расходная часть федерального бюджета РФ увеличилась как по отношению к плановому показателю 2015 г. на 1,18%, так и по отношению к уровню прошлого года на 5,18% и в 2015 г. расходы федерального бюджета сформировались в сумме 15599,6 млрд. руб.²⁴, рисунок 2.26.

В связи с тем, что расходы федерального бюджета опережают темпы роста доходной части, наблюдается рост показателя дефицита бюджета, который в 2015 г. составил -1945,1 млрд. руб., а это на 1611,3 млрд. руб. выше показателя начала анализируемого периода, однако по отношению к плановому показателю дефицит бюджета удалось сократить, рисунок 2.27.

²³ Об итогах социально-экономического развития РФ в 2015 г. Министерство экономического развития.

²⁴ Там же.

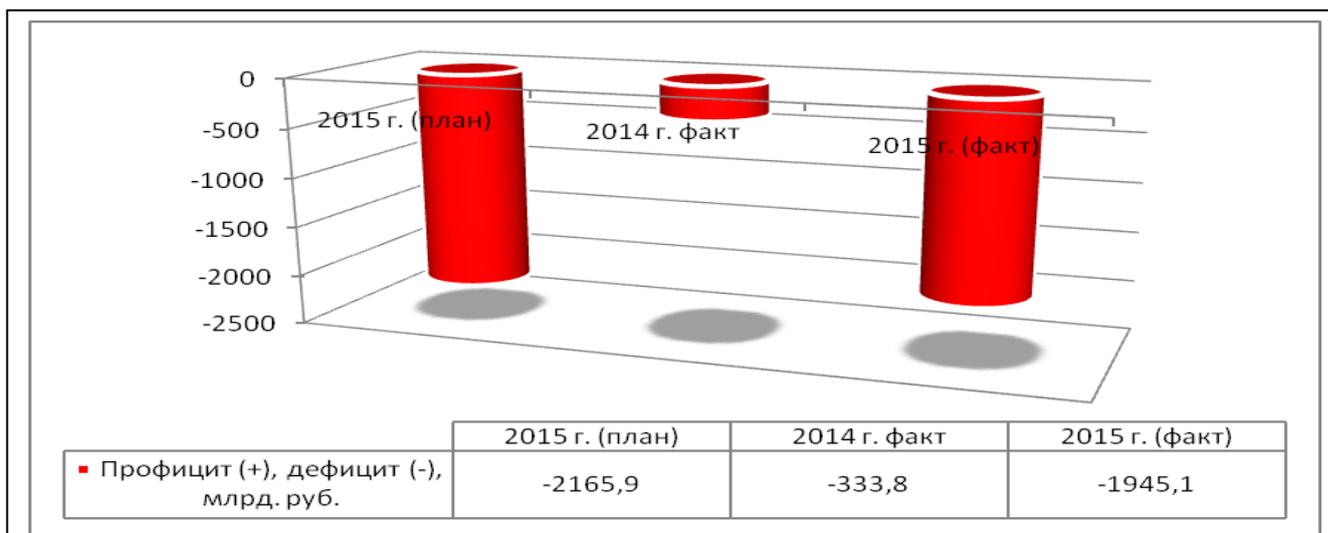


Рисунок 2.27. Динамика дефицита федерального бюджета РФ с 2014-2015 г.г.

Рост доходов произошел за счет роста доходов федеральной налоговой службы на 10,7% и в 2015 г. доходы составили 6880,5 млрд. руб. Еще больший рост произошел по другим администраторам и в стоимостном выражении было получено доходов на сумму 1282,2 млрд. руб. Снижение доходной части бюджета произошло за счет сокращения доходов таможенной службы на 29,1% и в стоимостном выражении в 2015 г. доходы сформировались на уровне 5491,8 млрд. руб., рисунок 2.28.

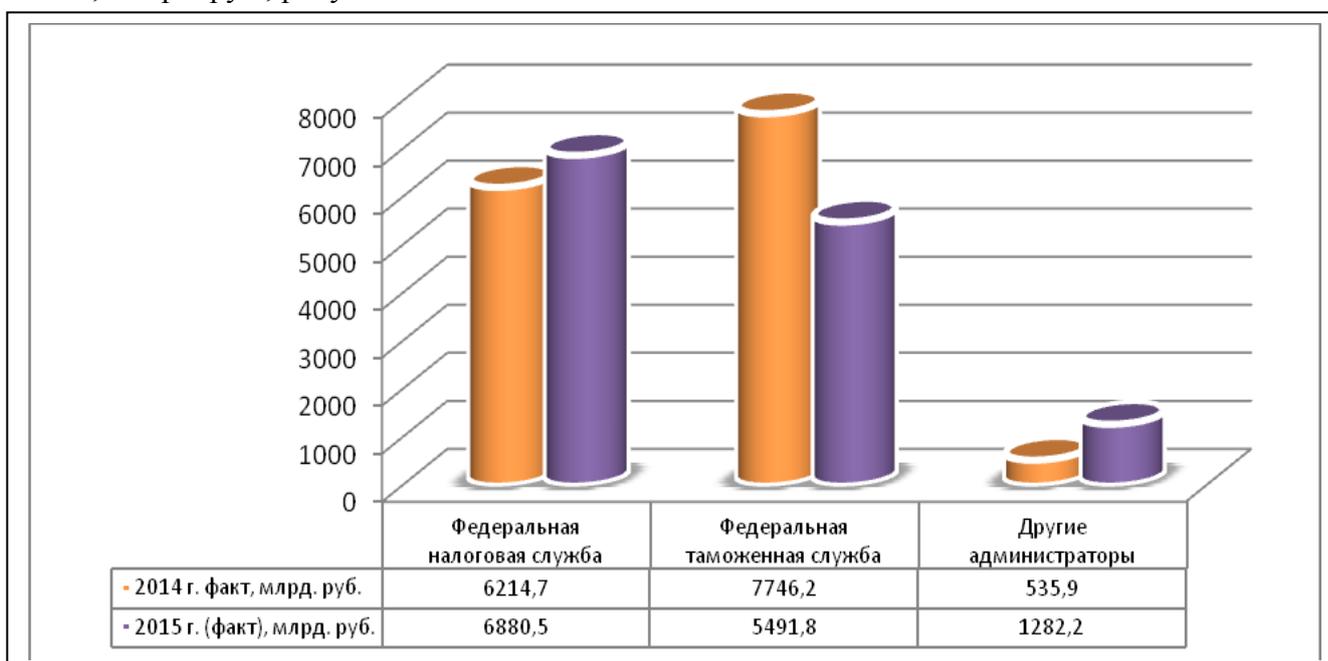


Рисунок 2.28. Динамика доходов федеральной налоговой службы, таможенной службы и иных администраторов в РФ с 2014-2015 г.г.

По расходам бюджета произошел рост за счет обслуживания долга на 24,8%, на 4,6% увеличились непроцентные расходы на кассовой основе²⁵, рисунок 2.29.

²⁵ Об итогах социально-экономического развития РФ в 2015 г. Министерство экономического развития.



Рисунок 2.29. Динамика расходов на обслуживание долга и непроцентных расходов на кассовой основе в РФ с 2014-2015 г.г.

Следует отметить, что в период с 1 января 2013 г. по 31 декабря 2016 г. государственный долг РФ вырос с 7,5 (10,6% ВВП) до 11,1 трлн. рублей (13,2% ВВП), в среднем ежегодно увеличиваясь примерно на 1,0% ВВП²⁶, рисунок 2.30.

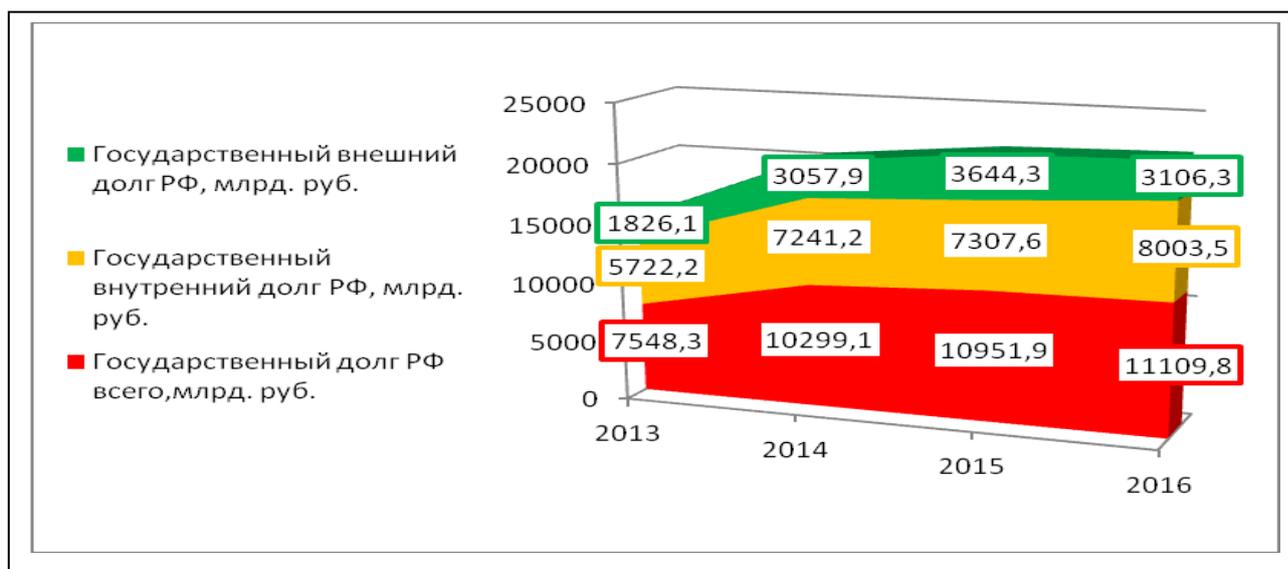


Рисунок 2.30. Динамика внутреннего и внешнего государственного долга РФ с 2013-2016г.г.

При этом средние темпы прироста государственного долга, как минимум, превышали темпы прироста ВВП страны. Тем не менее, к началу 2017 г. общий объем долговой нагрузки по-прежнему находился в безопасных пределах – менее 15% ВВП, что по мировым стандартам является умеренным значением, рисунок 2.31.

²⁶ Итоги реализации «Основных направлений государственной долговой политики РФ на 2013-2016г.г.»

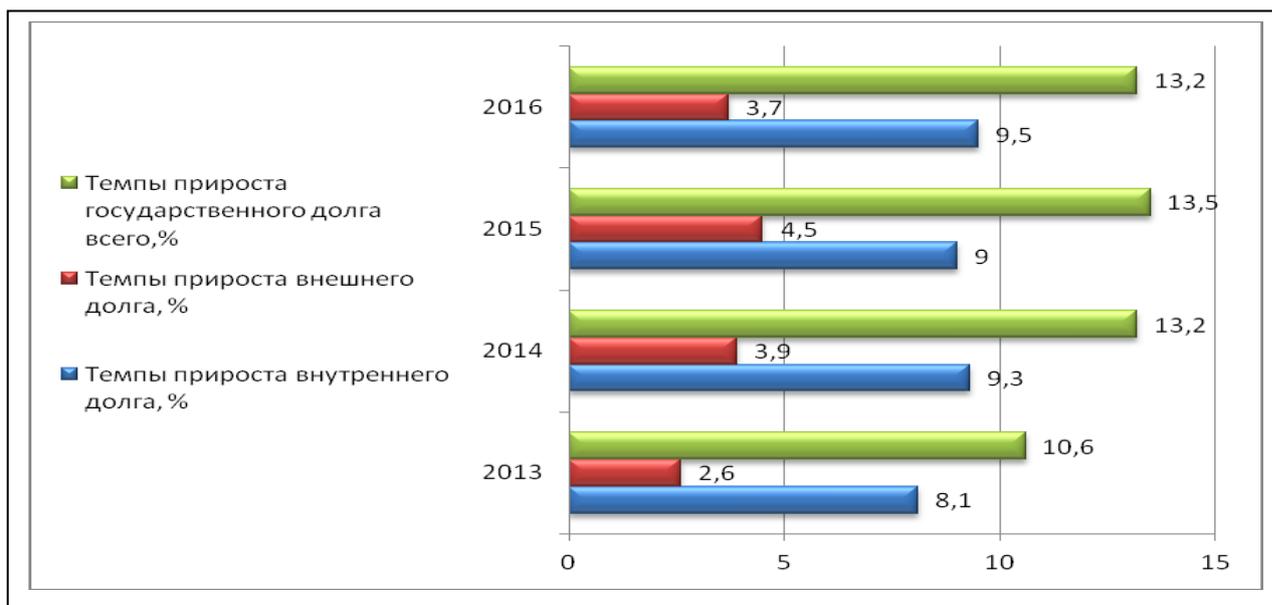


Рисунок 2.31. Темпы роста объема государственного долга РФ (по состоянию на конец года), % ВВП

Проводимая в последние годы долговая политика РФ, в том числе меры по развитию внутреннего долгового рынка, в существенной степени способствовала стабилизации расходов на обслуживание государственного долга РФ. За прошедший период, сумма на обслуживание государственного долга РФ хоть и увеличивается, однако, средний объем прироста госдолга составляет 0,6-0,7% ВВП, что ниже среднего ожидаемого роста экономики – 1,5% ВВП ежегодно²⁷, рисунок 2.32.

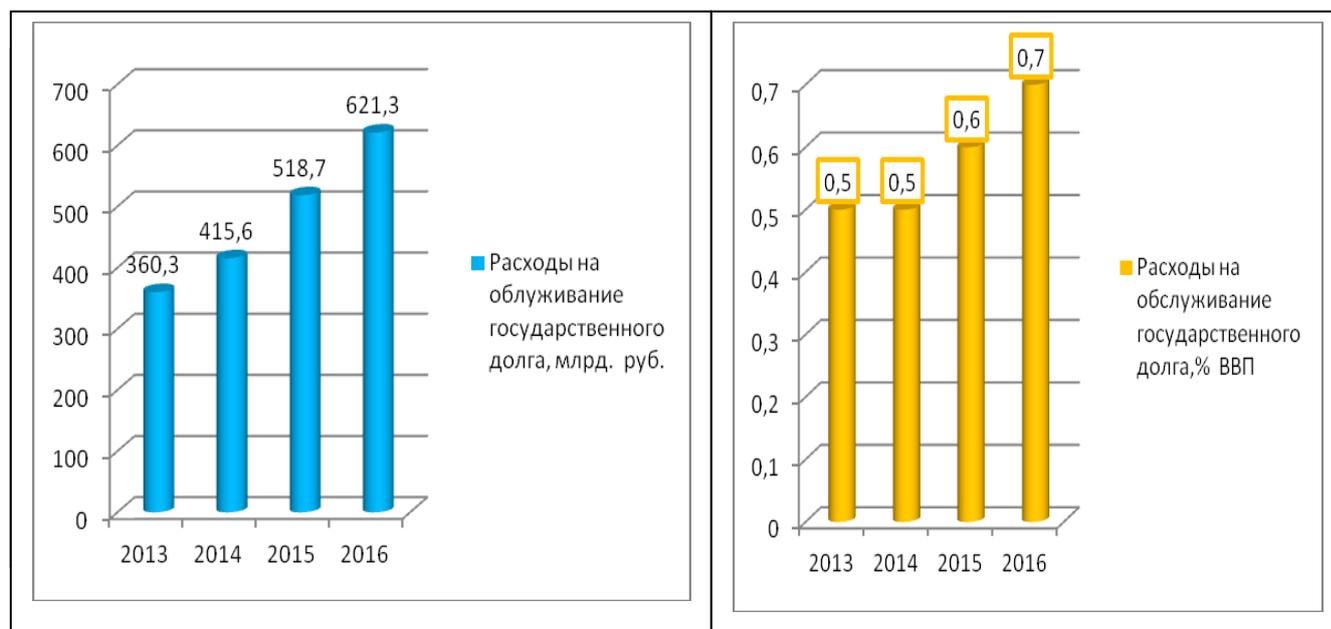


Рисунок 2.32. Расходы на обслуживание государственного долга РФ с 2013-2016г.г.

²⁷ Итоги реализации «Основных направлений государственной долговой политики РФ на 2013-2016г.г.»

В целом, в 2013 - 2016 гг. долговая политика РФ была ориентирована на решение, в числе других, таких ключевых задач, как поддержание умеренной долговой нагрузки на федеральный бюджет и экономику в целом, сдерживание роста расходов на обслуживание государственного долга, соблюдение показателей и индикаторов, установленных в рассматриваемой области государственной программой «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков». Следует отметить, что на конец анализируемого периода, все без исключения общепринятые показатели долговой устойчивости РФ находились в пределах безопасных зон, табл. 2.1²⁸.

Таблица 2.1

Показатели долговой устойчивости Российской Федерации с 2013-2016г.г.

№ п/п	Показатель	2013	2014	2015	2016	Пороговое значение
1	Отношение государственного долга Российской Федерации к ВВП, %	10,6	13,2	13,5	13,2	20
2	Доля расходов на обслуживание государственного долга Российской Федерации в общем объеме расходов федерального бюджета, %	2,7	2,8	3,3	3,8	10
3	Отношение платежей на обслуживание и погашение государственного долга Российской Федерации к доходам федерального бюджета, %	6,8	5,6	10,6	9,2	15
4	Отношение государственного долга Российской Федерации к доходам федерального бюджета, %	58	71	80,2	82,5	100
5	Отношение государственного внешнего долга Российской Федерации к годовому объему экспорта товаров и услуг, %	9,7	14,2	15,2	18,4	220
6	Отношение расходов на обслуживание государственного внешнего долга Российской Федерации к годовому объему экспорта товаров и услуг, %	0,4	0,5	0,7	0,9	25

Так, в частности, отношение государственного долга РФ к ВВП увеличилось за анализируемый период на 2,6% и составило 13,2 % при пороговом значении 20%. Доля расходов на обслуживание государственного долга РФ в общем объеме расходов федерального бюджета и отношение платежей на обслуживание и погашение государственного долга РФ к доходам федерального бюджета увеличились и составили на конец анализируемого периода 3,8% и 9,2% соответственно, при пороговых значениях 10-15%. Отношение государственного

²⁸ Итоги реализации «Основных направлений государственной долговой политики РФ на 2013-2016г.г.»

долга РФ к доходам федерального бюджета возросло до 82,5%, а это на 24,5% выше показателя начала анализируемого периода, однако ниже порогового значения на 17,5%. Ниже пороговых значений остались и показатели отношения государственного внешнего долга РФ к годовому объему экспорта товаров и услуг и отношение расходов на обслуживание государственного внешнего долга РФ к годовому объему экспорта товаров и услуг и составили по данным на конец 2016 г. 18,4% и 0,9% соответственно.

Таким образом, представленный анализ государственного финансового контроля, проводимого в РФ показал, что в целом за анализируемый период произошло снижение количества контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных Счетной палатой РФ. Однако, количество объектов, охваченных контрольными и экспертно-аналитическими мероприятиями увеличилось до 2594 ед. При этом, в ходе осуществления государственного финансового контроля, были выявлены различные виды нарушений, наибольший удельный вес в общем объеме выявленных нарушений приходится на нарушения, при формировании и исполнении бюджетов, нарушения при осуществлении государственных (муниципальных) закупок и закупок отдельными видами юридических лиц; нарушения ведения бухгалтерского учета, составления и представления бухгалтерской (финансовой) отчетности. В целом, количество выявленных нарушений в 2015 г. увеличилось на 33,16% и составило 3445 ед. на общую сумму 516,5 млрд. руб., что существенно ниже уровня прошлого года. Однако, количество возбужденных административных и уголовных дел по результатам проверок возросло, почти в десять раз произошло увеличение возврата денежных средств в федеральный бюджет и бюджет Союзного государства в ходе проведения и завершения контрольных мероприятий. Эффективность финансового контроля существенно влияет на доходную часть федерального бюджета РФ, которая в 2015 г. увеличилась, но темпы роста расходов федерального бюджета опережают темпы роста доходов, в связи с этим, дефицит федерального бюджета увеличился. Рост расходов федерального бюджета увеличится в том числе и за счет обслуживания государственного долга, в целом государственный долг РФ имеет положительную динамику, рост наблюдается как по внутреннему, так и по внешнему долгу. Несмотря на это, показатели долговой устойчивости РФ находятся в пределах нормативных значений. Итак, в целом, проведенная политика в сфере осуществления государственного финансового контроля РФ является достаточно успешной, хотя и имеет слабые места, которые требуют совершенствования. Для того, чтобы рассмотреть ключевые проблемы осуществления государственного финансового контроля в российской и зарубежной практике, а также основные направления его совершенствования, перейдем к следующей главе исследования.

ГЛАВА 3. ОСНОВНЫЕ ПЕРСПЕКТИВЫ ДАЛЬНЕЙШЕГО РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

3.1. Ключевые проблемы государственного финансового контроля в российской и зарубежной практике

3.2. Использование мировой практики государственного финансового контроля в российских условиях

3.3. Основные направления формирования эффективной системы государственного финансового контроля в РФ

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

ПРИЛОЖЕНИЯ