



лекция

# ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

# Учебные вопросы

1. Понятие, значение, цели и задачи осуществления финансового контроля.
2. Система финансового контроля.
3. Классификация финансового контроля.
4. Акты финансового контроля.

# Понятие, значение, цели и задачи финансового контроля

Финансовый контроль – форма реализации контрольной функции финансов.

Финансовый контроль – это совокупность мероприятий, проводимых субъектами контроля по проверке финансовых и связанных с ними операций и действий государственных органов и органов местного самоуправления, предприятий учреждений, организаций, а также населения – с применением специфических форм и методов.

- 
- Обязательным условием эффективного функционирования характерной для рыночной экономики системы свободного многоукладного хозяйствования является соблюдение прав, обязательств и ответственности всех участников хозяйственной деятельности

Основными целями осуществления финансово контроля в условиях рынка являются:

1. обеспечение эффективности государственного управления, проверка соблюдения финансового законодательства субъектами финансовых отношений;
2. укрепление финансовой системы страны;
3. содействие проводимой государством единой финансовой, кредитной и денежной политике;
4. выявление внутренних резервов использования финансовых ресурсов во всех сферах производства, распределения и потребления общественного продукта.



Контроль является неотъемлемым элементом процесса государственного управления. Он способствует успешной реализации задач, стоящих перед бюджетной системой страны. Финансовый контроль призван обеспечивать:

- правильность составления бюджетов различных уровней и их исполнения;
- соблюдение действующего бюджетного и налогового законодательства, правильность ведения бухгалтерского учета, составления отчётности;
- эффективное и целевое использование средств государственного бюджета и внебюджетных фондов;
- правильность операций с бюджетными средствами на счетах в банках и других кредитных учреждениях;
- выявление резервов роста бюджетных доходов и экономии средств;
- успешную реализацию межбюджетных отношений;
- эффективное и обоснованное распределение фондов финансовой поддержки регионов;
- пересечение правонарушений в бюджетной сфере, выявление финансовых злоупотреблений и применение наказания к виновным лицам, компенсацию последствий незаконных действий;
- улучшение финансовой дисциплины, проведение профилактической и разъяснительной работы

- Объектом финансового контроля является бюджетная система и бюджетный процесс. Бюджетная система РФ- совокупность бюджетов всех уровней и государственных внебюджетных фондов, основанная на экономических отношениях и государственном устройстве РФ, регулируемая нормами права [1]. Она состоит из бюджетов трех уровней:
- 1) федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов;
- 2) бюджеты субъектов РФ и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;
- 3) местные бюджеты, в том числе:
  - а) бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга;
  - б) бюджеты городских и сельских поселений. Согласно ст. 11 Бюджетного кодекса РФ (далее - БК РФ), федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов разрабатываются и утверждаются в форме федеральных законов, бюджеты субъектов РФ и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов разрабатываются и утверждаются в форме законов субъектов РФ, местные бюджеты разрабатываются и утверждаются в форме правовых актов представительных органов местного самоуправления либо в порядке, установленном уставами муниципальных образований

распределении и контроль  
общественной эффективности  
продукта, а также общественно  
финансовый контроль  
деятельности человека,  
включая в основном труд,  
предметы и средства труда

• финансовый контроль охватывает все составные части процесса производства и законодательно-нормативную базу, обеспечивающую функционирование экономики.

использования его  
на удовлетворение  
различных потребностей общества  
общественного продукта, т. е.  
обращения товаров в условиях  
рыночных отношений,  
потребленных предмет  
финансового

• На стадии распределения общественного продукта предмет финансового

договорные отношения  
(выполнение договоров поставок по сбыту, заготовкам  
и порядок расчетов за товары), удовлетворение  
процесса воспроизводства —  
покупательного спроса на  
средства материально-

обращается  
в на стадии обмена  
контролируются все формы  
обращения общественного  
продукта в соответствии с  
рыночным регулированием  
экономики.

контроль проверяет  
операции, связанные в  
основном с  
производственным  
потреблением, т. е.  
возобновлением и  
расширением

• В части личного потребления финансовый контроль выявляет диспропорции в удовлетворении материальных и

- 
- На всех стадиях процесса воспроизводства финансовый контроль является средством выявления противоречий с целью их регулирования экономическими методами (налогообложением, кредитованием и др.).

## 2. Система финансового контроля.

Система финансового контроля охватывает следующие элементы:

1. контролирующий субъект (кто контролирует);
2. подконтрольный субъект (кого контролируют);
3. объект контроля (финансовая дисциплина);
4. предмет контроля (что контролируют);
5. принципы контроля (основания, руководящие правила);
6. метод контроля (приемы и способы);
7. механизм контроля (методы + технология).

- **Контролирующими субъектами** являются организации, органы и лица общей и специальной компетенции, осуществляющие финансовый контроль. Они дифференцируются в зависимости от вида контроля (внешний, внутренний) и уровней управления (федеральный, региональный, местный). К примеру, в первом случае субъектом внешнего контроля выступает Счетная палата РФ, а субъектом внутреннего контроля — Минфин России (его контрольно-ревизионное подразделение) и контрольно-ревизионные органы министерств и ведомств. По уровням управления высший орган государственного финансового контроля — это Счетная палата РФ, на региональном уровне — контрольно-счетные органы субъектов РФ.

- 
- **Подконтрольный субъект** — это та организация (министерство, ведомство, учреждение, предприятие) или иное лицо которые используют средства федерального, регионального или местного бюджета, государственную или муниципальную собственность, природные ресурсы, имеет какие-либо льготы по налогообложению, экспорту, импорту, осуществляет хозяйственную деятельность.

- 
- **Объектом** финансового контроля является финансовая дисциплина, т.е. обязательный законодательно закрепленный порядок осуществления всеми участниками финансовых правоотношений финансовой деятельности.
  - **Предмет** финансового контроля представляет собой совокупность финансовых операций, совершенных субъектами экономической деятельности, в процессе их участия в отношениях, складывающиеся в ходе производства, распределения и потребления продуктов.

## принципы финансового контроля •

- В этой связи субъекты контроля проводят свою работу на основе годовых, квартальных и месячных планов проведения контрольных мероприятий.
- при проведении контрольных мероприятий должны рассматриваться все стороны объекта контроля и вся система его взаимосвязей по вертикали и горизонтали структуры управления
- Демократический централизм предусматривает обязательность решений вышестоящих органов для нижестоящих, сочетает единое руководство с оперативностью и активностью на местах при выполнении планов контроля, с ответственностью каждого органа управления (субъекта контроля) и должностного лица (исполнителя контроля) за порученное дело.
- **Принцип непрерывности**
  - все объекты контроля подлежат постоянно осуществляемому субъектами контроля предварительному оперативному и периодическому последующему контролю в сроки, установленные исходя из условий, характера и свойств их деятельности.



## • Принцип законности

- обусловлен Конституцией Российской Федерации, предусматривающей, что государство, все его органы (в том числе и контрольные) действуют на основе законности, обеспечивают охрану интересов общества и граждан

## • Принцип объективности

- предопределяет правильное, полное и объективное объяснение результатов контроля на основе сопоставления содержания проверенных фактов с законами, основными положениями, инструкциями и распоряжениями руководящих органов, регулирующими проверяемую деятельность и действия должностных лиц при ее выполнении.



## • Принцип эффективности (действенности)

- контроля проявляется в своевременности и полноте выявления отклонений от заданного, их причин и виновников, а также оперативности в исправлении допущенных отрицательных результатов и обеспечении возмещения нанесенного материального ущерба.

## • Принцип гласности

- вытекает из сущности контроля, осуществляемого в интересах государства. Результаты контроля доводят до сведения коллектива, чья деятельность проверялась, вышестоящих органов управления, а также в необходимых случаях до средств массовой информации



Выделяют две группы методов финансового контроля:

1. общенаучные методы;
  2. специфические контрольные методы.
- Содержание каждого метода представляет собой технологию его практического применения.
  - Методы контроля в совокупности с технологией их применения формируют **механизм** контроля

# *Классификация финансового контроля*

- Финансовый контроль классифицируется на виды по ряду признаков:
- **По формам осуществления** финансового контроля различают следующие контрольные проверки:

- 
- **Превентивные** (от лат, *praeventus* — предупреждающий, предупредительны контрольные проверки организуются на стадии предварительного контроля производственной и финансово-хозяйственной деятельности министерств, ведомств, организаций. Проверяются обоснованность финансовых смет, размер взносов государственный бюджет налогов и других платежей согласно утвержденным нормативам. Проверяются соответствие фонда заработной платы норматив; утвержденным для бюджетных организаций, расчетно-кредитных отношений действующим законодательным актам; обоснованность капитальных вложений их финансирования согласно утвержденным нормативам, лимитам долгосрочного кредитования.

- 
- **Текущие контрольные проверки** — форма текущего контроля конкретных операций хозяйственной деятельности организаций. Проводятся текущие проверки всеми контролирующими органами по вопросам, входящим в их компетенцию. Так, учреждения банков при проведении текущего обследования контролируют использование кассовой наличности денег, своевременность и полноту сдачи выручки и т. п. По финансированию капитальных вложений при текущем обследовании контролируется организация строительства, обеспеченность проектной документацией строящихся объектов.

- 
- **Тематические контрольные проверки** — форма текущего финансового контроля однородных хозяйственных операций, выполняемых организациями, например, использования материальных, трудовых и финансовых ресурсов, обеспечения сохранности государственной собственности

- 
- **Ревизия** — это форма контрольного мероприятия, применяемая для углубленного и расширенного охвата объекта контроля. Отличительной чертой ревизии является то, что при проверке объекта используются различные источники информации, методические приемы и контрольно-ревизионные процедуры, а выводы обосновываются на документально достоверных обстоятельствах
  - **Комплексная ревизия** охватывает все стороны хозяйственной и финансовой деятельности объекта контроля, а ее содержательная часть соответствует подходам, применимым к ревизии



**По уровням управления** контрольные мероприятия можно разделить на:

- общегосударственные, когда осуществляется проверка ряда министерств и ведомств;
- отраслевые — проверка той или иной отрасли и выборочно отдельных ее предприятий и организаций;
- региональные — когда проверяется регион и его отдельные предприятия;
- объектные — когда проверяется отдельное предприятие, банк, акционерное общество и т. п.

- **По информационному обеспечению** различают документальный и фактический контроль.
- **Документальный контроль** заключается в установлении сущности и достоверности хозяйственной операции по данным первичной документации, учетных регистров и отчетности, в которых она нашла отражение, т. е. в бухгалтерском, оперативном и статистическом учете. Так, выполнение планов производства и реализации продукции, ее себестоимости и рентабельности на контролируемом предприятии определяется по данным, содержащимся в первичной документации, учете и отчетности.
- **Фактический контроль** состоит в определении действительного, реального состояния объекта проверки путем перерасчета, взвешивания, обмера, лабораторного анализа и других методов проверки. К объектам фактического контроля относятся: наличные деньги в кассе; основные средства; материальные ценности; готовая продукция; незавершенное производство.

- Под сопутствующими аудиту услугами закон определяет оказание аудиторскими организациями и индивидуальными аудиторами следующих услуг:
- 1) постановка, восстановление и ведение бухгалтерского учета, составление финансовой (бухгалтерской) отчетности, бухгалтерское консультирование;
- 2) налоговое консультирование;
- 3) анализ финансово-хозяйственной деятельности организаций и индивидуальных предпринимателей, экономическое и финансовое консультирование;
- 4) управленческое консультирование, в том числе связанное с реструктуризацией организаций;
- 5) правовое консультирование, а также представительство в судебных и налоговых органах по налоговым и таможенным спорам;
- 6) автоматизация бухгалтерского учета и внедрение информационных технологий;
- 7) оценка стоимости имущества, оценка предприятий как имущественных комплексов, а также предпринимательских рисков;
- 8) разработка и анализ инвестиционных проектов, составление бизнес-планов;
- 9) проведение маркетинговых исследований;
- 10) проведение научно-исследовательских и экспериментальных работ в области, связанной с аудиторской деятельностью, и распространение их результатов.

- 
- Аудиторское обслуживание полностью независимо от государственных управленческих структур, гарантирует конфиденциальность и сохранение аудиторской тайны, поэтому имеет место тяготение коммерческих структур, в том числе и банков, к проведению наряду с обязательными инициативных аудиторских проверок, растут объемы рынка сопутствующих аудиту услуг.
  - Основные заказчики аудита — предпринимательские структуры (коммерческие банки, страховые организации, биржи, фонды) и объединения собственников (учредителей, акционеров), а объекты проверки — собственность акционеров и инвесторов.



Аудиторское заключение может быть:

- 1) безусловно положительное – составление такого заключения означает, что отчетность подготовлена таким образом, чтобы обеспечить во всех существенных аспектах отражение активов и пассивов экономического субъекта на отчетную дату и финансовых результатов его деятельности за отчетный период;
- 2) условно положительное – означает, что за исключением определенных в аудиторском заключении обстоятельств бухгалтерская отчетность подготовлена таким образом, чтобы обеспечить во всех существенных аспектах отражение активов и пассивов экономического субъекта на отчетную дату и финансовых результатов его деятельности за отчетный период;
- 3) отрицательное – означает, что в связи с определенными обстоятельствами отчетность подготовлена таким образом, что не обеспечивает во всех существенных аспектах отражение активов и пассивов экономического субъекта на отчетную дату и финансовых результатов его деятельности за отчетный период

## Права аудитора:

- проверять в полном объёме документацию, связанную с финансово-хозяйственной деятельностью аудируемого лица, а также фактическое наличие любого имущества, учтённого в этой документации;
- получать у должностных лиц аудируемого лица разъяснения в устной и письменной формах по возникшим в ходе аудиторской проверки вопросам;
- самостоятельно выбирать формы и методы аудита и т.д.

## Обязанности аудитора:

- осуществлять аудиторскую проверку в соответствии с законодательством РФ;
- обеспечивать сохранность документов, получаемых и составляемых в ходе аудиторской проверки, не разглашать их содержание без согласия аудируемого лица, за исключением случаев, предусмотренных законодательством РФ;
- предоставлять по требованию аудируемого лица необходимую информацию о требованиях законодательства РФ, касающихся проведения аудиторской проверки, а также о нормативных актах РФ, на которых основываются замечания и выводы аудиторской организации или индивидуального аудитора;
- в срок, установленный договором оказания аудиторских услуг, передать аудиторское заключение аудируемому лицу

## 4. Акты финансового контроля

Результаты финансово-контрольного мероприятия каждого объекта оформляются в виде акта, в котором отражаются следующие вопросы:

- дата составления акта;
- основание, цель, предмет, объекты финансово-контрольного мероприятия; перечень изученных документов;
- перечень полученных документов из числа затребованных с указанием причин и номеров актов в случае отказа в их предоставлении или иных фактов препятствования в работе;
- описание вскрытых фактов нарушений законодательства в деятельности проверяемого органа государственной власти, предприятия, учреждения или организации, а также конкретных должностных лиц, допустивших указанные нарушения.

Составляют и подписывают инспекторы, проводившие финансово-контрольное мероприятие на данном объекте. В случае несогласия инспектора с отраженными в акте выводами он вправе при подписании акта указать наличие своего особого мнения. Особое мнение является неотъемлемой частью акта ревизии.

При составлении акта должны соблюдаться объективность изложения, краткость и ясность формулировок, логическая и хронологическая последовательность, документальное обоснование всех изложенных фактов со ссылкой на номера и даты конкретных первичных бухгалтерских и других документов, а также приложения к акту.

Акты по результатам проведенного финансово-контрольного мероприятия представляются и регистрируются в установленном порядке в трехдневный срок после его завершения.

Акт по результатам проведенного финансово-контрольного мероприятия представляется для ознакомления руководителю и главному бухгалтеру проверяемого объекта либо замещающим их лицам. Ознакомление с актом производится под расписку в срок не более суток, в отдельных случаях — до трех суток.

- 
- В случае несогласия должностных лиц с фактами, изложенными предлагается подписать акт с указанием на наличие замечаний. Замечание излагаются в письменном виде сразу или направляются в адрес органа финансового контроля в течении пяти рабочих дней после представления акта для ознакомления. Письменные замечания должностных лиц проверяемых объектов являются неотъемлемыми приложениями к акту.
  - В случае несогласия должностных лиц подписать акт даже с указанием на наличие замечаний инспектор должен сделать в акте специальную запись об отказе должностного лица ознакомиться с актом либо подписать акт. При этом обязательно указываются дата, время, обстоятельства и свидетели обращения к должностному лицу по указанному вопросу.
  - В акте финансово-контрольного мероприятия не допускается включение различного рода выводов, предположений и фактов, не подтвержденных документами или результатами проверки сведений из материалов правоохранительных органов и ссылок на показания данные следственным органам

- 
- Сфера полномочий Счетной палаты – контроль за федеральной собственностью и расходованием федеральных денежных средств.
  - Все юридические лица подлежат контролю, который осуществляется в части получения, перечисления или использования ими средств федерального бюджета и внебюджетных фондов, использования федеральной собственности, а также применения налоговых, таможенных и иных льгот, предоставленных федеральными органами.



Перед должностными лицами Счетной палаты поставлены следующие задачи:

- 1) организация контроля исполнения федерального бюджета и внебюджетных фондов;
- 2) подготовка предложений по устранению обнаруженных нарушений и упорядочению бюджетного процесса;
- 3) оценка эффективности расходования государственных средств, в том числе предоставленных на возвратной основе, и использования федеральной собственности;
- 4) выявление обоснованности статей федерального бюджета и внебюджетных фондов;
- 5) финансовая экспертиза, т. е. оценка финансовых последствий принятия федеральных законов, касающихся федерального бюджета;
- 6) контроль поступления и движения бюджетных средств на счетах банков;
- 7) регулярное представление Совету федерации и Государственной думе информации о ходе исполнения федерального бюджета;
- 8) контроль поступления в федеральный бюджет денежных средств от приватизации федеральной собственности, продажи ее и управления ею.

- 
- Основные формы контроля, проводимого Счетной палатой, – тематические проверки и ревизии. При выявлении фактов грубых нарушений законов и финансовой дисциплины, причиняющих государству ущерб, или при несоблюдении порядка и сроков рассмотрения представлений.

- 
- Некоторые функции финансового контроля возложены на Главное контрольное управление Президента РФ, которое было создано Указом Президента РФ от 24 мая 1994 г. Оно является структурным подразделением Администрации Президента РФ и подчиняется непосредственно ему, взаимодействуя со всеми органами государственной исполнительной власти.

К его функциям относятся:

- 1) контроль деятельности органов контроля при федеральных органах исполнительной власти, подразделений Администрации Президента, органов исполнительной власти субъектов Федерации;
  - 2) рассмотрение жалоб и обращений физических и юридических лиц.
- 

- 
- Контрольное управление обладает правом требовать от руководителей государственных органов, организаций и предприятий документы, материалы и иную информацию, необходимую для проведения проверок.
  - Оно также может привлекать к проверкам специалистов и представителей правоохранительных органов и выносить на рассмотрение Президента предложения по результатам проверок. Они направляют предписания об устранении нарушений, которые рассматриваются в течение десяти дней. Но им не дано право применять какие-либо санкции самостоятельно.
  - Органы исполнительной власти осуществляют финансовый контроль в пределах своих полномочий, а также контролируют деятельность подведомственных им структур.

- 
- Органы Федерального казначейства призваны осуществлять государственную бюджетную политику, управлять процессами исполнения федерального бюджета, контролируя при этом жесткий контроль поступления и целевого использования государственных средств.
  
  - На Казначейство возложены следующие задачи:
    - 1) контроль доходной и расходной частей бюджета в ходе его исполнения;
    - 2) контроль состояния государственных финансов и предоставление высшим органам законодательной и исполнительной власти отчетов о финансовых операциях Правительства РФ и состоянии бюджетной системы;
    - 3) контроль состояния государственного внутреннего и внешнего долга РФ;
    - 4) контроль над государственными федеральными внебюджетными фондами и финансовыми отношениями между ними и федеральным бюджетом.

- 
- Органы Казначейства имеют право производить проверки денежных документов, отчетов и смет в государственных органах, банках, на предприятиях всех форм собственности, использующих средства федерального бюджета и внебюджетных фондов; приостанавливать операции по счетам в банках в случае обнаружения нарушений.
  - Они имеют право принимать решения о взыскании в бесспорном порядке государственных средств, подлежащих возврату в бюджет, срок возврата которых истек, а также взыскивать в бесспорном порядке пени с коммерческих банков при несвоевременном зачислении ими средств, поступающих от хозяйствующих субъектов, на счета федерального бюджета и внебюджетных фондов.

## Негосударственный финансовый контроль

Формирование основ рыночной экономики повышает роль тех видов финансового контроля, которые проводятся на основе российских законов, но без непосредственного участия государственных контролирующих органов.

К негосударственным видам финансового контроля относятся:

- 1) внутрифирменный (корпоративный);
- 2) контроль со стороны коммерческих банков за организациями-клиентами;
- 3) аудиторский контроль.

Внутрифирменный финансовый контроль осуществляется экономическими службами самого предприятия, фирмы, корпорации – бухгалтерией, финансовым отделом, службой финансового менеджмента и прочими – за финансами своего предприятия, его филиалов и дочерних структур.

Службы внутреннего контроля следят за эффективностью и целесообразностью денежных затрат, как собственных, так и заемных средств; анализируют и сопоставляют фактические финансовые результаты с прогнозируемыми; оценивают финансовые результаты от инвестиционных проектов; контролируют финансовое состояние предприятия.

Внутренний контроль сопровождает весь процесс инвестирования капитала.

- Стратегический финансовый контроль предполагает разработку оптимальных решений по использованию финансовых ресурсов и вложению капитала, обеспечивающих экономическую эффективность и максимализацию прибыли. Контроль может быть произведен и при участии привлеченных со стороны специалистов – по инициативе руководства предприятия или его собственников – учредителей и акционеров.

По закону коммерческие банки обязаны контролировать лишь соблюдение предприятиями – клиентами установленного государством порядка ведения расчетно-кассовых операций и валютного законодательства. В случае предоставления ссуды банк контролирует целевое использование выданной ссуды, платежеспособность и ликвидность клиента для оценки вероятности возврата ссуды с причитающимися процентами в установленный срок. Такой контроль со стороны банка – важный элемент управления кредитным риском.