

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого»  
Институт промышленного менеджмента, экономики и торговли  
Высшая школа государственного и финансового управления

УДК 336.1

Директор ВШГиФУ,  
д.э.н., профессор  
\_\_\_\_\_ Д.Г. Родионов  
« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2017 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА БАКАЛАВРА  
на тему: Оценка эффективности деятельности органов внутреннего  
государственного финансового контроля

Направление: 38.03.04 "Государственное и муниципальное управление"

Выполнил студент гр. 437334/0101 \_\_\_\_\_ Е.Н. Корешкова

Руководитель,  
к.э.н., доцент, доцент \_\_\_\_\_ М.В. Иванов

Нормоконтролер,  
к.э.н., доцент, доцент \_\_\_\_\_ Д.Н. Леонтьев

Санкт-Петербург 2017

MINISTRY OF EDUCATION AND SCIENCE  
RUSSIAN FEDERATION  
Federal state autonomous educational  
Institution of Higher Education  
St. Petersburg Polytechnic University of Peter the Great  
Institute of Industrial Management, Economics and Trade  
Graduate School of Business Management Technologies

UDC 336.1

Director of HSPFA,  
Doctor of economic studies,  
Full Professor

\_\_\_\_\_ D.G. Rodionov  
«\_\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2017 г.

FINAL QUALIFYING WORK OF BACHELOR  
on the topic of: The estimation of efficiency of activity of bodies of  
internal public financial control

Direction: 38.03.04 «Public and Municipal Administration»

Student, gr. 437334/0101 \_\_\_\_\_ E.N. Koreshkova

Scientific adviser,  
Candidate of economic studies,  
Docent, Associate Professor \_\_\_\_\_ M.V. Ivanov

Normocontroller,  
Candidate of economic studies,  
Docent, Associate Professor \_\_\_\_\_ D.N. Leontiev

Saint-Petersburg 2017





## РЕФЕРАТ

80 с., 9 рис., 18 табл., 20 источников

### ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ, ЭФФЕКТИВНОСТЬ КОНТРОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, МЕТОДЫ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ, КОНТРОЛЬНЫЕ ОРГАНЫ

Объектом исследования является система государственного контроля в Российской Федерации.

Целью выпускной квалификационной работы является разработка предложений по совершенствованию системы оценки деятельности органов внутреннего финансового контроля.

На основании анализа системы государственного контроля РФ, нормативно-правовых актов, закрепляющих правовые основы государственного финансового контроля, была определена структура государственного контроля, его основополагающие элементы.

Был проведен анализ существующих методологических подходов к определению эффективности деятельности органов внутреннего финансового контроля, сделаны выводы по целесообразности применения данных методик для оценки эффективности системы внутреннего контроля РФ, определены основные проблемы применения существующих методик такие, как отсутствие единой системы ведения отчетности и раскрытия информации о проведенных контрольных мероприятиях, отсутствие единой системы методов оценки эффективности деятельности органов ВФК, отсутствие нормативных показателей существующих критериев, невозможность получения данных для расчета некоторых показателей.

Разработана авторская методика по определению эффективности деятельности органов внутреннего финансового контроля РФ (методика представляет собой 3 группы показателей эффективности, характеризующих деятельность органа с различных сторон, с указанием их аргументированного нормативного значения и способа расчета), описаны преимущества данной методики, даны рекомендации по внедрению методики в РФ.

Применение разработанной методики оценки эффективности деятельности органов внутреннего финансового контроля позволит стандартизировать и упростить систему оценки эффективности, что способствует сокращению затрат на проведение контрольной деятельности, повышению качества работы администраторов бюджетных средств.

## ABSTRACT

80 pages., 9 drawings., 18 tables., 20 sources

### PUBLIC FINANCIAL CONTROL, THE EFFECTIVENESS OF THE CONTROL ACTIVITY, METHODS OF FINANCIAL CONTROL, THE CONTROL BODIES

The object of study is the system of public control in the Russian Federation.

The purpose of final qualifying work is to develop proposals for improving the system of estimation of bodies' activity of internal financial control.

Based on the analysis of the system of public control in the Russian Federation, normative legal acts that establish the legal framework of public financial control, was determined the structure of public control and its fundamental elements.

Was conducted the analysis of existing methodological approaches to the definition of efficiency of bodies' activity of internal financial control, were reached the conclusions on the feasibility of applying these techniques to assess the effectiveness of the internal control system of the Russian Federation, were defined the basic problems of application of existing techniques such as lack of a unified system of reporting and disclosure of information about recent control actions, lack of a unified system of methods of an estimation of efficiency of bodies' activity of internal financial control, lack of standard indicators of the existing criteria, the inability to obtain data for the calculation of some indicators.

The author has developed a technique to determine the effectiveness of the internal financial control of the Russian Federation (the technique represents 3 groups of performance indicators characterizing the activity of the organ from different angles, showing their reasoned normative values and calculation method), described the advantages of this technique, recommendations on the implementation of the technique in Russia.

Application of the developed methodology of assessment of efficiency of bodies' activity of internal financial control will allow to standardize and to simplify the system performance evaluation, thereby reducing the cost of implementation of control activity and promoting the improvement of the quality of administrators' work of budget funds.

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	9
1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ОРГАНИЗАЦИИ ВНУТРЕННЕГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ .....	11
1.1 Сущность государственного финансового контроля.....	11
1.2 Виды и методы государственного финансового контроля .....	15
1.3 Основные нормативно-правовые акты, закрепляющего правовые основы создания и функционирования внутреннего контроля в Российской Федерации.....	22
1.4 Методологические подходы к определению эффективности деятельности органов внутреннего финансового контроля.....	26
2 СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	33
2.1 Органы государственного финансового контроля в Российской Федерации.....	33
2.2 Анализ деятельности комитета государственного финансового контроля Санкт-Петербурга.....	40
2.3 Зарубежный опыт организации системы органов внутреннего финансового контроля.....	50
2.4 Проблемы в оценке эффективности деятельности комитета государственного финансового контроля Санкт-Петербурга.....	56
3 ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ.....	60
3.1 Разработка предложений по совершенствованию системы оценки эффективности деятельности органов внутреннего государственного финансового контроля.....	60
3.2 Реализация предложенных мер.....	66
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	76
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	78





## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы:** Финансовый контроль — контроль законодательных и исполнительных органов власти всех уровней, а также специально созданных учреждений за финансовой деятельностью всех экономических субъектов. Финансовый контроль в экономике современной России приобретает чрезвычайно важное значение, прежде всего в интересах граждан, которые получают государственную поддержку. Необходима грамотная оценка эффективности деятельности контрольных органов для повышения доверия населения к власти, поддержания работоспособности системы контрольных органов.

**Степень проработанности темы:** Многие авторы посвящают труды вопросам оценки эффективности деятельности органов внутреннего финансового контроля, существует ряд разработанных методик с показателями и критериями эффективности данной деятельности, но при попытке применения этих методик на практике возникает ряд проблем, связанных с неточностью формулировок, невозможностью расчета критериев, трудностями в интерпретации результатов. Именно поэтому существует необходимость в разработке единой для всех органов внутреннего финансового контроля систему оценки эффективности их деятельности.

**Цель исследования:** Разработать предложения по совершенствованию системы оценки эффективности деятельности органов государственного внутреннего финансового контроля.

Для достижения цели необходимо выполнить **задачи:**

1. Раскрыть теоретические аспекты организации внутреннего государственного финансового контроля, определить виды и методы государственного финансового контроля.

3. Проанализировать основные нормативно-правовые акты, закрепляющего правовые основы создания и функционирования внутреннего контроля в Российской Федерации.

4. Исследовать систему органов государственного финансового контроля в Российской Федерации.

5. Проанализировать методологические подходы к определению эффективности деятельности органов внутреннего финансового контроля.

6. Проанализировать зарубежный опыт организации внутреннего финансового контроля.

7. Дать оценку существующим методам оценки деятельности органов внутреннего финансового контроля и

сформировать предложения по совершенствованию действующей системы.

**Объект исследования:** система финансового контроля в Российской Федерации.

**Предмет исследования:** структура органов финансового контроля РФ, методы оценки эффективности финансового контроля, критерии эффективности, теоретические аспекты организации государственного финансового контроля, сущность, виды и методы государственного контроля, деятельность органов внутреннего государственного финансового контроля, основные нормативно-правовые акты, закрепляющие правовые основы создания и функционирования внутреннего контроля в Российской Федерации

**Методы исследования:** сбор информации, анализ нормативно-правовых актов и статистических данных, синтез информации, графическое моделирование, классификация, формализация, обобщение, систематизация информации, структурирование данных.

Структура данной выпускной квалификационной работы включает введение, три раздела, заключение, список использованных источников. В первом разделе исследуются теоретические аспекты организации внутреннего финансового контроля: раскрывается сущность государственного финансового контроля, обозначаются виды и методы государственного контроля, анализируются основные нормативно-правовые акты в сфере государственного финансового контроля, приводятся существующие методологические подходы к определению эффективности деятельности органов внутреннего финансового контроля. Во втором разделе исследуется система государственного контроля Российской Федерации, описывается деятельность органов внутреннего государственного финансового контроля, анализируется международный опыт организации внутреннего финансового контроля, подробно изучается деятельность Комитета государственного финансового контроля Санкт-Петербурга и обозначаются проблемы, существующие в системе оценки эффективности деятельности органов внутреннего финансового контроля. В третьем разделе разрабатывается методика по оценке эффективности деятельности внутренних контрольных органов, дается оценка эффективности и целесообразности применения данной методики, описываются её преимущества, а также практические рекомендации по внедрению данной методики в систему оценки эффективности деятельности органов внутреннего финансового контроля.

# 1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ОРГАНИЗАЦИИ ВНУТРЕННЕГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

## 1.1 Сущность государственного финансового контроля

Одной из функций финансов является контрольная функция, которая подразумевает осуществление надзора за образованием и надлежащим использованием фондов денежных средств в соответствии с их целевым назначением.

Финансовый контроль призван содействовать успешной реализации финансовой политики государства, эффективному использованию финансовых ресурсов в различных областях экономики и на различных уровнях бюджетного процесса.

Таким образом, финансовый контроль — это контроль за законностью и рациональностью действий в области формирования, распределения и использования государственных денежных фондов и денежных фондов субъектов местного самоуправления в целях эффективного социально-экономического развития отдельных регионов и всей страны.

В государственный финансовый контроль входят следующие элементы:

1. Субъекты контроля — совокупность органов, осуществляющих финансовый контроль.
2. Объекты контроля — денежные, распределительные процессы при формировании и использовании финансовых ресурсов.
3. Правовая основа государственного финансового контроля — Основные нормативно-правовые акты, закрепляющие правовые основы создания и функционирования финансового контроля.
4. Виды и методы государственного финансового контроля.

«Государственный финансовый контроль включает в себя контроль за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, организацией денежного обращения, использованием кредитных ресурсов, состоянием государственного внутреннего и внешнего долга, государственных резервов, предоставлением финансовых и налоговых льгот и преимуществ» [10].

Основными задачами финансового контроля являются:

1. Проверка сохранности, эффективности и целевого использования бюджетных средств бюджетополучателями.

2. Проверка выполнения финансовых обязательств перед государством и органами местного самоуправления организациями и гражданами.

3. Контроль за исполнением государственных целевых программ и расходованием средств, направленных на их реализацию.

4. Проверка своевременности и полноты образования целевых фондов.

5. Контроль за использованием кредитных ресурсов.

6. Обеспечение финансовой безопасности государства и финансовой устойчивости хозяйствующих субъектов.

7. Выполнение хозяйствующими субъектами возложенных на них финансовых обязательств.

8. Обнаружение, устранение и профилактика нарушений финансовой дисциплины.

9. Повышение эффективности финансовой политики государства.

В Соответствии с Указом Президента РФ от 25 июля 1996 г. № 1095 "О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации" «финансовый контроль возлагается (субъекты контроля) на Счетную палату Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации (Федеральное казначейство и Федеральная служба финансово-бюджетного надзора), ФНС России, ФТС России, контрольно-ревизионные органы федеральных органов исполнительной власти, а также иные органы, осуществляющие контроль за поступлением и расходованием средств федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов».

Разнообразие субъектов финансового контроля на государственном и муниципальном уровне можно систематизировать как:

1. Органы государственного финансового контроля законодательных и представительных органов власти (Счетная палата Российской Федерации, контрольные счетные палаты законодательных собраний субъектов Российской Федерации и муниципальных образований).

2. Органы государственного финансового контроля уполномоченных исполнительных органов власти (Министерство Финансов Российской Федерации, Федеральное казначейство, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор), Федеральная налоговая служба, Федеральная таможенная служба, Центральный банк Российской Федерации, Контрольное управление

Президента Российской Федерации, финансовые и контрольно-ревизионные органы субъектов Российской Федерации и местных органов власти).

3. Структуры внутреннего финансового контроля исполнительных органов власти и органов местной администрации (главных распорядителей (главных администраторов), распорядителей (администраторов) и получателей средств бюджетов).

Деятельность субъектов финансового контроля строится на основании следующих принципов:

1. Принцип законности означает, что «деятельность органов финансового контроля должна строго соответствовать законам и иным нормативно-правовым актам страны, и не допускать какого бы то ни было произвола в отношении контролируемых субъектов».

2. Принцип независимости означает, что «органы финансового контроля должны обладать организационной, функциональной, материальной и иного характера независимостью от юридических и физических лиц, чью деятельность они проверяют» [13].

Независимость работников финансового контроля состоит в том, что при проведении контрольного мероприятия «они независимы от объекта финансового контроля, в том числе:

А. Не имеют родства с должностными лицами объекта финансового контроля;

В. Не являлись в проверяемый период должностными лицами объекта финансового контроля» [5].

Работники финансового контроля должны принимать меры по предотвращению конфликта интересов при проведении контрольных мероприятий

3. Принцип гласности означает открытость деятельности субъектов финансового контроля, доступность информации о результатах деятельности субъектов финансового контроля для граждан. «Необходимо публиковать в прессе не только отчетные материалы, но и официальные ответы органов исполнительной власти на выводы контролеров, в том числе с указанием принятых мер по устранению нарушений».

4. Принцип объективности означает, что деятельность субъектов финансового контроля должна исключать предвзятость и личные мотивы. Выводы по результатам проверок должны быть обоснованы и подтверждены соответствующими данными, материалами, содержащими качественную информацию, о которой можно судить по следующим критериям: необходимость,

достаточность, истинность, своевременность, аналитичность, организованность».

5. Принцип системности предполагает наличие именно системы органов финансового контроля.

В соответствии со статьей 266.1 Бюджетного Кодекса Российской Федерации «объектами государственного (муниципального) финансового контроля являются:

1. Главные распорядители (распорядители, получатели) бюджетных средств, главные администраторы (администраторы) доходов бюджета, главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета.

2. Финансовые органы в части соблюдения ими целей, порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов, бюджетных кредитов, предоставленных из другого бюджета бюджетной системы Российской Федерации, а также достижения ими показателей результативности использования указанных средств, соответствующих целевым показателям и индикаторам, предусмотренным государственными (муниципальными) программами;

3. Государственные (муниципальные) учреждения.

4. Государственные (муниципальные) унитарные предприятия.

5. Государственные корпорации и государственные компании.

6. Хозяйственные товарищества и общества с участием публично-правовых образований в их уставных (складочных) капиталах, а также коммерческие организации с долей (вкладом) таких товариществ и обществ в их уставных (складочных) капиталах.

7. Юридические лица (за исключением государственных (муниципальных) учреждений, государственных (муниципальных) унитарных предприятий, государственных корпораций и государственных компаний, хозяйственных товариществ и обществ с участием публично-правовых образований в их уставных (складочных) капиталах, а также коммерческих организаций с долей (вкладом) таких товариществ и обществ в их уставных (складочных) капиталах), индивидуальные предприниматели, физические лица в части соблюдения ими условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации, государственных (муниципальных) контрактов, соблюдения ими целей, порядка и условий предоставления кредитов и займов, обеспеченных государственными и муниципальными гарантиями, целей, порядка и условий размещения средств бюджета в ценные бумаги таких юридических лиц.

8. Органы управления государственными внебюджетными фондами.

9. Юридические лица, получающие средства из бюджетов государственных внебюджетных фондов по договорам о финансовом обеспечении обязательного медицинского страхования.

10. Кредитные организации, осуществляющие отдельные операции с бюджетными средствами, в части соблюдения ими условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации» [1].

## **1.2 Виды и методы государственного финансового контроля**

В соответствии со статьей 265 Бюджетного Кодекса Российской Федерации различают следующие виды государственного (муниципального) финансового контроля:

1. Внешний государственный (муниципальный) финансовый контроль.

2. Внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль.

3. Предварительный контроль.

4. Последующий контроль.

«Внешний государственный (муниципальный) финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений является контрольной деятельностью соответственно Счетной палаты Российской Федерации, контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений является контрольной деятельностью Федерального казначейства, органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся соответственно органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций (далее - органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля), финансовых органов субъектов Российской Федерации (муниципальных образований).

Предварительный контроль осуществляется в целях предупреждения и пресечения бюджетных нарушений в процессе исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Последующий контроль осуществляется по результатам исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в

целях установления законности их исполнения, достоверности учета и отчетности» [1].

Государственный финансовый контроль также можно классифицировать по следующим критериям:

1. По уровню управления:

1.1 Общегосударственные контрольные мероприятия (проверка ряда министерств и ведомств).

1.2 Отраслевые контрольные мероприятия (проверка конкретной отрасли и выборочно отдельных ее элементов).

1.3 Региональные контрольные мероприятия (проверка конкретного региона и его отдельных предприятий).

1.4 Объектные контрольные мероприятия (проверка отдельных организаций).

2. По субъектам контроля:

2.1 Внутренний контроль (проведение проверки ведомственным органом контроля, например, проверка предприятия агропромышленного комплекса контрольным органом Минсельхозпрода России).

2.2 Внешний контроль (проведение проверки внешним контрольным органом, например, Счетной палатой Российской Федерации, счетной палатой региона, Главным контрольным управлением Президента Российской Федерации, налоговой службой и т.д.).

3. По объектам контроля:

3.1 Контроль органов государственного управления.

3.2 Контроль банков.

3.3 Контроль предприятий определенной сферы.

3.4 Контроль международной деятельности и т.д.

4. По информационному обеспечению:

4.1 Документальный контроль (бухгалтерский, оперативный, статистический учет).

4.2 Фактический контроль (определение фактического состояния объекта проверки путем перерасчета, обмера, лабораторного анализа и других методов проверки).

5. По регламенту осуществления:

5.1 Обязательный.

5.2 Инициативный.

6. По направлению деятельности субъектов финансового контроля:

6.1 Экспертно-аналитическая деятельность (финансовый контроль, направленный на обнаружение причин отклонений и



нарушений, подготовку предложений по ликвидации нарушений и отклонений, оценку эффективности, результативности и целесообразности).

6.2 Контрольно-ревизионная деятельность (финансовый контроль, направленный на обнаружение и устранение нарушений нормативно-правовых актов объекта контроля).

Рассмотрим методы осуществления государственного финансового контроля, применяемые в Российской Федерации.

Методы финансового контроля представляют собой совокупность рациональных приемов, средств или способов, применяемых при реализации функций контроля.

Методы финансового контроля играют важную роль, так как от верного выбора субъектом контроля определенных действий зависит точность результата и эффективность контроля. Также рациональное использование методов финансового контроля гарантирует соблюдение законных прав и интересов подконтрольных субъектов, позволяет не создавать препятствие для нормального его функционирования.

В сущности, методы финансового контроля можно разделить на общенаучные методы и специфические контрольные методы (рисунок 1.2.1).



Рисунок 1.2.1 — Система методов финансового контроля

Общенаучные методы финансового контроля включают такие приемы, как анализ и синтез, индукцию, дедукцию, аналогию и моделирование, абстрагирование и конкретизацию, системный анализ, функционально-стоимостный анализ.

Согласно статье 267.1 Бюджетного Кодекса Российской Федерации, методами осуществления государственного (муниципального) финансового контроля являются проверка, ревизия, обследование, санкционирование операций (таблица 1.2.1).

Таблица 1.2.1 — Характеристика методов государственного финансового контроля (ГФК)

Методы ГФК	Характеристика
Проверка	- Документальная и фактическая проверка законности и достоверности отдельных финансовых операций. - Оформление результатов в форме акта
Ревизия	- Документальная и фактическая проверка законности и достоверности всей совокупности финансовых операций. - Оформление результатов в форме акта.
Обследование	- Анализ и оценка состояния определенной сферы. - Оформление результатов в форме заключения.
Санкционирование операций	- Совершение разрешительной надписи после проверки документов, представленных в целях осуществления финансовых операций, на их наличие и (или) на соответствие указанным требованиям.

Проверка — «совершение контрольных действий по документальному и фактическому изучению законности отдельных финансовых и хозяйственных операций, достоверности бюджетного (бухгалтерского) учета и бюджетной (бухгалтерской) отчетности в отношении деятельности объекта контроля за определенный период» [1].

Проверки подразделяются на камерные, выездные и встречные.

Камерные проверки — это проверки, которые проводятся по месту нахождения контрольного органа, по результатам изучения бухгалтерской и иной документации.

Выездные проверки — это проверки, которые проводятся по месту нахождения контролируемого объекта, в результате которых устанавливается реальное соответствие совершенных операций данным отчетности.

Встречные проверки — это проверки, которые проводятся в рамках камерных или выездных проверок для установления фактов, связанных с деятельностью контролируемого объекта.

Результатом окончания проверки служит акт о выявленных нарушениях (акт проверки) или (если нарушения отсутствуют)

заключение проверяющего в письменной форме. В акте проверки указываются все основные выявленные нарушения и недостатки для последующего их рассмотрения компетентным органом (должностным лицом). На основании представленных в акте проверки данных руководитель контролирующего органа может вынести одно из решений:

1. Направить проверяемому субъекту предписание об устранении выявленных нарушений финансового законодательства.

2. Применить к нарушителю меры ответственности в соответствии с компетенцией органа проверки.

3. Направить материалы дела в иной компетентный орган финансового контроля.

4. Предъявить иск в суд в защиту нарушенных нрав государства (муниципального образования).

В случае привлечения подконтрольного объекта к ответственности акт проверки используется как доказательство, но указанные в нем факты должны быть дополнительно исследованы в ходе судебного процесса.

Ревизия — «комплексная проверка деятельности объекта контроля, которая выражается в проведении контрольных действий по документальному и фактическому изучению законности всей совокупности совершенных финансовых и хозяйственных операций, достоверности и правильности их отражения в бюджетной (бухгалтерской) отчетности».

Характерными признаками ревизии являются обширный охват экономических и юридических сторон деятельности, участие в ней экспертов и специалистов, комбинация различных приемов финансового контроля.

По объекту проверки различают ревизии:

1. Документальные (проверка документации, в особенности первичной).

2. Фактические (помимо документов проверяется также материально-техническая база).

3. Полные (сплошные) (проверка всей деятельности подконтрольного объекта за определенный период).

4. Выборочные (частичные) (проверка конкретных сторон финансово-хозяйственной деятельности подконтрольного объекта).

По организационному признаку выделяют ревизии:

1. Плановые (предусмотренные в плане проведения проверок соответствующего органа).

2. Внеплановые (проводимые в связи с поступлением сигнала о нарушениях).

3. Комплексные (проводимые совместно несколькими контролирующими органами).

По окончании ревизии оформляется акт, имеющий юридическое значение. На основании данного акта применяются меры по устранению обнаруженных нарушений, выносятся решения о привлечении к ответственности, формируются предложения. Контроль за выполнением решений, принятых по результату ревизии, возлагается на руководителя организации, назначившей ревизию.

Обследование — «анализ и оценка состояния определенной сферы деятельности объекта контроля».

Обследование в отличие от проверки предполагает более широкий перечень финансово-экономических показателей объекта контроля для установления его финансового состояния и возможных перспектив развития. По мере обследования могут проводиться контрольные замеры работ, расхода материалов, топлива, энергии и т.д.

Санкционирование операций — «совершение разрешительной надписи после проверки документов, представленных в целях осуществления финансовых операций, на их наличие и (или) на соответствие указанной в них информации требованиям бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения».

Важное значение имеет вопрос о мерах ответственности за бюджетные нарушения. Глава 30 БК РФ предусматривает следующие виды бюджетных нарушений и меры принуждения, применяемые за их совершение (таблица 1.2.2).

Таблица 1.2.2 — Виды бюджетных нарушений и меры принуждения, применяемые за их совершение

Виды бюджетных нарушений	Применяемые меры принуждения
1	2
Нецелевое использование бюджетных средств	1. Бесспорное взыскание суммы средств в размере средств, использованных не по целевому назначению. 2. Передача части полномочий распорядителя бюджетных средств уполномоченному по соответствующему бюджету.

Окончание таблицы 1.2.2

1	2
Невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Бесспорное взыскание суммы непогашенного остатка бюджетного кредита.</li> <li>2. Взыскание пеней за его несвоевременный возврат в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования ЦБ РФ за каждый день просрочки.</li> <li>3. Приостановление предоставления межбюджетных трансфертов.</li> </ol>
Неперечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Бесспорное взыскание суммы платы за пользование бюджетным кредитом.</li> <li>2. Взыскание пеней за его несвоевременный возврат в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования ЦБ РФ за каждый день просрочки.</li> <li>3. Приостановление предоставления межбюджетных трансфертов.</li> </ol>
Нарушение условий предоставления бюджетного кредита	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Бесспорное взыскание суммы средств, использованных с нарушением условий предоставления бюджетного кредита.</li> <li>2. Приостановление предоставления межбюджетных трансфертов.</li> </ol>
Нарушение условий предоставления (расходования) межбюджетных трансфертов	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Бесспорное взыскание суммы средств, использованных с нарушением условий предоставления (расходования) межбюджетного трансферта.</li> <li>2. Приостановление предоставления межбюджетных трансфертов.</li> </ol>

При выявлении бюджетных нарушений органами государственного финансового контроля составляются представления и (или) предписания. Представление — это документ, который содержит требования об устранении выявленных нарушений в сроки, указанные в нем. Предписание — документ, который также содержит требования об устранении выявленных нарушений бюджетного законодательства, но данные требования носят более жесткий характер и содержат пункт

о возмещении вреда, причиненного бюджетным нарушением РФ, субъекту РФ, муниципальному образованию.

К нарушителям бюджетного законодательства могут применяться меры административной и уголовной ответственности. При обнаружении нарушений бюджетного законодательства, выходящих за рамки компетенции органов государственного финансового контроля, они направляют информацию о бюджетном нарушении в соответствующие органы власти и (или) правоохранительные органы. Реализация материалов контрольных мероприятий представлена на рисунке 1.2.2.

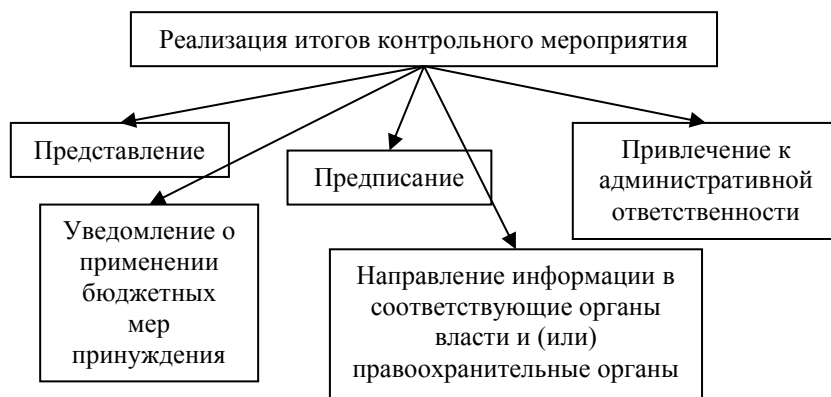


Рисунок 1.2.2 — Реализация материалов контрольных мероприятий

### **1.3 Основные нормативно-правовые акты, закрепляющего правовые основы создания и функционирования внутреннего контроля в Российской Федерации**

В Российской Федерации государственный (муниципальный) финансовый контроль осуществляется на основании следующих нормативно-правовых актов:

1. Бюджетного кодекса Российской Федерации.
2. Федеральных и местных законов.
3. Постановлений Правительства Российской Федерации.
4. Приказов (постановлений, распоряжений) уполномоченных в сфере контроля органов государственной и местной власти.
5. Письменных разъяснений, изданных уполномоченными в сфере контроля органами власти в пределах их полномочий.

Основы осуществления государственного и муниципального финансового контроля заложены в Бюджетном кодексе Российской Федерации

Федерации. В главе 26 данного кодекса отражены следующие стороны государственного и муниципального финансового контроля:

1. Виды государственного и муниципального контроля.
2. Методы осуществления государственного и муниципального финансового контроля.
3. Объекты государственного и муниципального финансового контроля.
4. Органы, осуществляющие государственный и муниципальный финансовый контроль.
5. Полномочия органов государственного и муниципального финансового контроля.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р (с изменениями от 9 февраля, 28 марта 2008 года) была одобрена Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах. Концепция предусматривала реализацию мероприятий в сфере управления по результатам, в частности, разработку и внедрение системы внутреннего аудита, позволяющей оценивать эффективность деятельности структурных подразделений и должностных лиц, ответственных за решение поставленных задач, а также проводить оценку эффективности бюджетных расходов.

На сегодняшний день вопросы государственного контроля регламентируют, в том числе, положения следующих нормативно-правовых актов:

1. Постановление Правительства РФ от 17.07.1995 № 714 «Об утверждении Порядка контроля за целевым использованием средств краткосрочной финансовой поддержки» — регламентирует процедуру контроля за целевым эффективным использованием средств федерального бюджета, предоставленных в виде бюджетной ссуды предприятиям и организациям, устанавливает права и обязанности заемщика бюджетных средств, приводит типовой договор о предоставлении и возврате ссуды.

2. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 25.12.2008 № 146н «Об обеспечении деятельности по осуществлению государственного финансового контроля» — устанавливает требования к деятельности по осуществлению государственного финансового контроля.

3. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 17.10.2011 № 133н «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной налоговой службой государственной функции по осуществлению контроля и надзора за полнотой учета

выручки денежных средств в организациях и у индивидуальных предпринимателей» — устанавливает сроки и последовательность административных процедур (действий) при осуществлении контроля и надзора за полнотой учета выручки денежных средств в организациях и у индивидуальных предпринимателей, а также порядок взаимодействия инспекций ФНС с организациями и индивидуальными предпринимателями.

4. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 06.11.2007 № 98н «Об утверждении Административного регламента Федеральной службой финансово-бюджетного надзора по исполнению государственной функции органа валютного контроля» (в редакции приказа от 19.11.2010 № 154н) — определяет сроки и последовательность действий служб финансово-бюджетного надзора.

5. Приказа Министерства финансов Российской Федерации от 04.09.2007 № 75н «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой финансово-бюджетного надзора государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации при использовании средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности» (в редакции приказа от 04.10.2010 № 120н) — определяет полномочия Росфиннадзора по контролю в финансово-бюджетной сфере, определяет объекты контроля, предмет контроля и нормативно-правовую базу, а также порядок осуществления Росфиннадзором контрольно функции.

6. Приказа Министерства экономического развития Российской Федерации от 28.01.2011 № 30 «Об утверждении порядка проведения плановых проверок при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков» — устанавливается процедура проведения предусмотренных плановых проверок при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков: составление плана проверок, информирование объекта проверки, состав инспекции (не менее 3 человек), регламент проведения проверки, информирование объекта проверки о её результатах.

Вопросы внутриведомственного финансового контроля регулируются, в том числе, в соответствии с положениями следующих нормативно-правовых актов:

1. Приказ Минюста России от 14.06.2012 № 116 «Об утверждении Положения о порядке осуществления финансового



контроля Министерством юстиции Российской Федерации» — определяет основные задачи и формы финансового контроля, осуществляемого Министерством юстиции Российской Федерации, функции и полномочия должностных лиц Минюста России по его осуществлению, а также права и обязанности работников финансового контроля.

2. Приказ Федерального дорожного агентства от 11.05.2012 № 129 «Об утверждении Положения об осуществлении финансового контроля деятельности федеральных казенных и бюджетных учреждений, подведомственных Федеральному дорожному агентству» — устанавливает требования по осуществлению финансового контроля деятельности федеральных казенных и бюджетных учреждений, подведомственных Федеральному дорожному агентству.

3. Приказы Федерального казначейства от 16.04.2012 № 164 «Об утверждении Стандарта внутреннего контроля Федерального казначейства», от 25.01.2011 № 19 «Об утверждении Положения о внутреннем контроле и внутреннем аудите в Федеральном казначействе» (в редакции от 17.06.2011 № 228) — устанавливают единые требования к осуществлению финансового контроля, порядок организации и осуществления внутреннего контроля, требования к оформлению результатов осуществления внутреннего контроля.

4. Распоряжение Федеральной Таможенной службы Российской Федерации от 12.07.2011 № 118-р «Об утверждении методических рекомендаций по проведению ведомственного контроля решений, действий (бездействия) в области таможенного дела» (в редакции от 12.09.2012) — устанавливает методические рекомендации по проведению ведомственного контроля решений, действий (бездействия) в области таможенного дела.

5. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 02.07.2010 № 65н «Об утверждении Положения об осуществлении Министерством финансов Российской Федерации финансового контроля деятельности подведомственных Министерству финансов Российской Федерации федеральных государственных учреждений и федеральных государственных унитарных предприятий, их филиалов и представительств» (в редакции от 06.12.2011 № 168н) — устанавливает требования по осуществлению Министерством финансов финансового контроля, объекты контроля, процедуру проведения контроля.

6. Приказ Министерства транспорта Российской Федерации России от 01.06.2010 № 123 «Об организации плановых проверок деятельности федеральной службы, федеральных агентств, федерального государственного учреждения и федеральных

государственных унитарных предприятий, находящихся в ведении Министерства транспорта Российской Федерации» — устанавливает порядок организации Министерством транспорта Российской Федерации плановых проверок, раскрывает цель проведения проверок, их структуру и этапы проведения.

7. Приказ Федеральной службы по труду и занятости от 09.04.2010 № 108 «Об утверждении Инструкции о порядке проведения ревизий и проверок финансово-хозяйственной деятельности территориальных органов Федеральной службы по труду и занятости в субъектах Российской Федерации» — устанавливает порядок осуществления Федеральной службой по труду и занятости последующего финансового контроля за использованием средств федерального бюджета, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности, путем проведения ревизий и проверок.

8. Приказ Федерального агентства по культуре и кинематографии от 15.04.2008 № 200 «Об утверждении Порядка организации, проведения и реализации проверок финансово-хозяйственной деятельности и порядка рассмотрения материалов ревизий и проверок финансово-хозяйственной деятельности, осуществляемых органами государственного финансового контроля в подведомственных учреждениях Роскультуры».

9. Приказ Федерального агентства водных ресурсов от 29.12.2007 № 276 «Об утверждении методических рекомендаций по проведению и оформлению результатов проверок финансово-хозяйственной деятельности территориальных органов и подведомственных Федеральному агентству водных ресурсов федеральных государственных учреждений» — определяет цель проверок как «контроль за результативностью деятельности территориальных органов и подведомственных федеральных государственных учреждений Федерального агентства водных ресурсов; контроль за эффективным и целевым использованием средств федерального бюджета, а также использованием имущественного комплекса», устанавливает задачи проверок, определяет объекты и предмет проверок, раскрывает вопросы проверок.

#### **1.4 Методологические подходы к определению эффективности деятельности органов внутреннего финансового контроля**

В настоящее время существуют разработанные методики по оценке эффективности деятельности контрольно-счетных органов.

Подходы к оценке эффективности деятельности контрольно-счетных органов можно условно разделить на две группы: количественные и качественные методики оценки.

Одними из первых количественный подход применили С.П. Опеньшев и В.А. Жуков. В своей статье «Теоретические и методические основы оценки эффективности государственного финансового контроля» они выделяют три первостепенных критерия оценки эффективности деятельности контрольно-счетного органа: «экономичность, деятельность, результативность» [14]. Каждому критерию соответствует группа показателей, по которым можно судить об эффективности деятельности органа (таблица 1.4.1).

Таблица 1.4.1 — Критерии и показатели оценки эффективности государственного финансового контроля по С.П. Опеньшеву и В.А. Жукову

Критерий	Показатели
1	2
Результативность	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Объем неэффективно использованных средств</li> <li>2. Сумма средств, использованных не по целевому назначению</li> <li>3. Количество подготовленных представлений и предписаний</li> <li>4. Выявленный объем средств, использованных с нарушением законодательства</li> </ol>
Действенность	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Количество исполненных представлений и предписаний.</li> <li>2. Объем средств, возвращенных в бюджет и на бюджетные счета организаций.</li> <li>3. Количество структурных преобразований, осуществленных по представлениям контрольного органа.</li> <li>4. Увеличение доходной части бюджета или экономии его расходной части, полученные по представлениям контрольного органа.</li> <li>5. Количество поправок в действующие нормативно-правовые акты.</li> <li>6. Количество уголовных дел, открытых по представлениям контрольного органа</li> </ol>

Окончание таблицы 1.4.1

1	2
Экономичность	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Объем средств, затраченных на осуществление финансового контроля.</li> <li>2. Объем средств, затраченных проверяемым субъектом контроля на подготовку материалов для проверяющих.</li> <li>3. Уровень экономичности (отношение полученного экономического эффекта от реализации представлений контрольного органа к затратам на его содержание).</li> </ol>
Интенсивность	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Количество контрольных мероприятий (на одного инспектора, инспекцию, аудиторское направление, орган).</li> <li>2. Объем проверенных средств (одним инспектором, инспекцией, аудиторским направлением, органом).</li> <li>3. Количество проверенных объектов (одним инспектором, инспекцией, аудиторским направлением, органом).</li> </ol>
Динамичность деятельности	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Уровень результативности контрольных мероприятий (отношение количества представлений (предписаний) к количеству контрольных мероприятий).</li> <li>2. Уровень эффективности контрольного мероприятия (отношение объема средств, использованных с нарушением действующего законодательства, к общему объёму проверенных средств).</li> <li>3. Уровень жесткости контроля (отношение объема штрафных санкций к объему средств, использованных не по целевому назначению).</li> <li>4. Уровень действенности представлений (предписаний) (отношение количества исполненных представлений (предписаний) к общему количеству направленных представлений (предписаний)).</li> <li>5. Уровень эффективности представлений (предписаний) (отношение объема средств, возвращенных в бюджет и на бюджетные счета, к общему объему средств, использованных не по целевому назначению; отношение количества принятых нормативных актов к количеству направленных предложений по нормативным актам).</li> <li>6. Уровень макроэффективности контрольной деятельности (отношение дополнительных поступлений в бюджет (экономии) бюджетных</li> </ol>

	средств к затратам на содержание контрольного органа).
--	--

Разработанная С.П. Опенышевым и В.А. Жуковым методика нашла применение в Методических рекомендациях по оценке эффективности деятельности контрольно-счетных органов Российской Федерации, одобренных Научно-методическим советом АККОР – протокол № 14 от 18.09.2007 [12] (таблица 1.4.2).

Таблица 1.4.2 — Методические рекомендации по оценке эффективности деятельности КСО РФ, одобренные НМС Ассоциации контрольно-счетных органов РФ

Критерий	Описание
Результативность	Отношение суммы объема ущерба, объема средств, использованных с нарушением законодательства, неэффективно, к общему объему проверенных средств.
Экономичность	Отношение объема средств, полученных от реализации результатов финансового контроля, к объему средств, затраченных на содержание контрольного органа.
Действенность	Отношение количества исполненных представлений и предписаний к их общему количеству или как отношение фактического объема средств, увеличивших доходную часть, и сокративших расходную часть к общему объему средств, предложенному к возмещению в бюджет, а также отношение количества возбужденных уголовных дел, заведенных по итогам проверок КСО, к общему количеству направленных ими в правоохранительные органы материалов.
Интенсивность	Отношение количества проверенных объектов или объема проверенных средств к численности инспекторского состава.
Жесткость контроля	Отношение количества предписаний к количеству представлений и как отношение объема штрафных санкций к общему объему средств, предложенных к возврату.

Данной теме также посвятил работу С.И. Ломакин. В своей статье «Оценка эффективности деятельности контрольно-счётных органов Российской Федерации» он предлагает следующие критерии и соответствующие им коэффициенты оценки эффективности [15]:

1. Критерий результативности.

А. Коэффициент выявляемости — соотношение объема финансовых нарушений, выявленных в ходе проверки, к общей сумме средств, предусмотренной на финансирование объекта контроля.

В. Коэффициент экспертной эффективности — соотношение количества проведенных экспертиз (аналитических материалов) к количеству экспертиз.

С. Коэффициент возвратности — соотношение объема восстановленных в бюджет средств, израсходованных с нарушениями, и общего объема финансовых нарушений, выраженных в суммарном эквиваленте.

Д. Коэффициент исполнительности — соотношение количества исполненных и рассмотренных представлений и предписаний к общему числу направленных представлений и предписаний.

#### 2. Критерий действенности.

А. Коэффициент охвата контролем (суммарный) — соотношение объема расходов, охваченных проверкой, к объему бюджета по расходам.

В. Коэффициент степени охвата контролем — соотношение количества бюджетополучателей, охваченных контролем, к общему числу бюджетополучателей.

С. Коэффициент эффективности планирования работы контрольного органа — производная величина, определяемая соотношением коэффициента степени охвата контролем, рассчитанного в соответствии с планом работы, и коэффициентом степени охвата контролем, исчисленного по итогам контрольной работы.

Д. Коэффициент информированности — соотношение качества фактических и планируемых публикаций (упреждающая функция контроля).

#### 3. Критерий экономичности.

А. Коэффициент экономической целесообразности — соотношение объема средств, использованных с нарушением действующего законодательства (выявленных в ходе контроля) к затратам на содержание контрольного органа.

В. Коэффициент экономической эффективности — соотношение объема средств, восстановленных в бюджет, к затратам на содержание контрольного органа.

С. Коэффициент окупаемости работ — соотношение объема выявленных нарушений к затратам на проведение контрольного мероприятия.

#### 4. Критерий динамичности.

А. Коэффициент функциональности контрольного органа — соотношение функций, используемых в данный момент контрольным органом, и количеством функций, подлежащих исполнению.

В. Коэффициент оперативности — соотношение фактически затраченного времени на осуществление контрольного мероприятия к его нормативному показателю.

Но такие критерии, как экономичность, нецелесообразно использовать для оценки эффективности деятельности органов финансового контроля, так как коммерческий подход к деятельности государственного и муниципального органа неприемлем. Государственная функция должна стоить для бюджета столько, сколько нужно для обеспечения необходимого масштаба присутствия с учетом методики расчета численности, принимая во внимание, что уровень количества нарушений в подконтрольной сфере должен снижаться.

Таким образом, финансовый контроль — это контроль за законностью и рациональностью действий в области формирования, распределения и использования государственных денежных фондов и денежных фондов субъектов местного самоуправления в целях эффективного социально-экономического развития отдельных регионов и всей страны.

В государственный финансовый контроль входят следующие элементы:

1. Субъекты контроля — совокупность органов, осуществляющих финансовый контроль.

2. Объекты контроля — денежные, распределительные процессы при формировании и использовании финансовых ресурсов.

3. Правовая основа государственного финансового контроля — Основные нормативно-правовые акты, закрепляющие правовые основы создания и функционирования финансового контроля.

4. Виды и методы государственного финансового контроля.

Систему государственного финансового контроля и её основные элементы схематически можно отобразить следующим образом (рисунок 1.4.1):

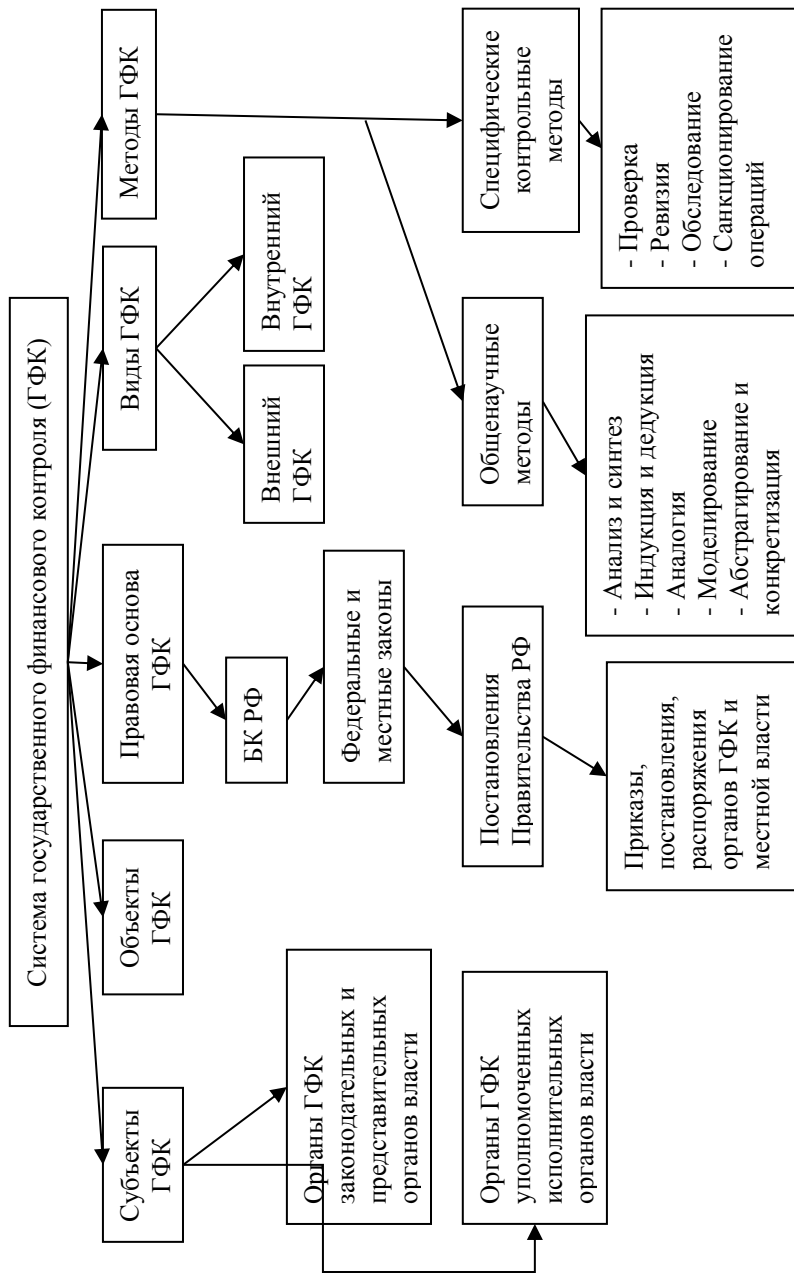


Рисунок 1.4.1 — система государственного финансового контроля



## **2 СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **2.1 Органы государственного финансового контроля в Российской Федерации**

Бюджетный кодекс Российской Федерации в статьях 265 и 266 разделяет государственный финансовый контроль на внешний, который осуществляется законодательными (представительными) органами, и внутренний, который осуществляется органами исполнительной власти.

Внешний государственный финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений является контрольной деятельностью следующих органов:

1. Счетной палаты Российской Федерации.
2. Контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Внутренний государственный финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений является контрольной деятельностью следующих органов:

1. Федерального казначейства.
2. Органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся соответственно органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов Российской Федерации.
3. Местных администраций.
4. Финансовых органов субъектов Российской Федерации.

В рамках статьи 268.1 БК РФ органы внешнего государственного контроля наделяются следующими полномочиями:

1. «Контроль за соблюдением бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, в ходе исполнения бюджета.

2. Контроль за достоверностью, полнотой и соответствием нормативным требованиям составления и представления бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств, квартального и годового отчетов об исполнении бюджета.

3. Контроль в других сферах, установленных Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации" и Федеральным законом от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований" [1].

Счетная палата Российской Федерации является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным Собранием Российской Федерации и подотчетным ему. Контрольно-ревизионная деятельность Счетной палаты Российской Федерации реализуется в следующих сферах контроля [2]:

1. Контроль за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета по объемам, структуре и целевому назначению, оценка обоснованности проектов федерального бюджета.

2. Контроль за своевременным исполнением доходных и расходных статей бюджетов государственных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению, оценка обоснованности проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов.

3. Определение эффективности и целесообразности использования государственной собственности, контроль за поступлением в федеральный бюджет средств от распоряжения и управления государственной собственностью.

4. Контроль за состоянием государственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации и за использованием кредитных ресурсов.

5. Анализ выполнения плановой деятельности. Контроль за законностью движения федеральных средств в ЦБ и других кредитно-финансовых учреждениях.

В рамках статьи 269.2 БК РФ органы внутреннего государственного контроля наделяются следующими полномочиями:

1. «Контроль за соблюдением бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения.

2. Контроль за полнотой и достоверностью отчетности о реализации государственных (муниципальных) программ, в том числе отчетности об исполнении государственных (муниципальных) заданий».

В системе исполнительных органов власти РФ наблюдается самый широкий спектр органов государственного финансового контроля. Важнейшие структуры, занимающиеся финансовым контролем, это:

1. Министерство финансов Российской Федерации.
2. Федеральная налоговая служба Российской Федерации.
3. Федеральная служба финансово-бюджетного надзора.
4. Федеральная служба по финансовому мониторингу.

## 5. Федеральное казначейство Российской Федерации.

Центральное положение в области внутреннего государственного финансового контроля занимает Министерство финансов. Оно разрабатывает единую государственную политику в области финансов и осуществляет нормативно-правовое регулирование в финансовой сфере. В рамках реализации функций внутреннего государственного финансового контроля Министерство финансов:

1. «Разрабатывает и представляет в Правительство РФ проекты федеральных конституционных законов, федеральных законов и актов Президента РФ и Правительства РФ по вопросам контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере, установления оснований и порядка привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства».

2. Разрабатывает и утверждает порядок организации и осуществления контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере, порядок осуществления контроля за исполнением федерального бюджета и реализации мер принуждения, применяемых к участникам бюджетного процесса за нарушение бюджетного законодательства» [4].

Министерство финансов непосредственно не участвует в деятельности, связанной с финансовым контролем. Ему подчиняется ряд федеральных служб, которые и занимаются выполнением контрольных функций.

Одной из таких служб является Федеральная налоговая служба. В области финансового контроля главная задача данного ведомства — обеспечить соответствие между деятельностью налогоплательщиков и действующим налоговым и бюджетным законодательством. ФНС реализует свою деятельность через территориальные налоговые инспекции, призванные исполнять следующие функции:

1. Обеспечивать своевременный и полноценный сбор налогов и поступлений в бюджет.

2. Осуществлять возврат налоговых средств, взысканных сверх меры.

3. Проводит проверки налогоплательщиков.

4. Вести учет налогоплательщиков.

5. Контролировать своевременное предоставление налогоплательщиками бухгалтерской и отчетной документации.

6. Предоставлять ежемесячно сведения об объемах поступивших налоговых средств в органы Федерального казначейства.

Следующим подотчетным Министерству Финансов органов государственного финансового контроля является Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор). Объектом проверок

данного ведомства выступают финансово-бюджетные процессы и валютные операции. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 28.11.2013 № 1092 «О порядке осуществления Федеральной службой финансово-бюджетного надзора полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере», Росфиннадзор при осуществлении деятельности по контролю в финансово-бюджетной сфере осуществляет следующие полномочия:

1. Контролирует соблюдение законодательства в сфере бюджетных правоотношений.

2. Контролирует полноту и достоверность отчетности по реализации государственных программ и исполнении государственных заданий.

3. Контролирует своевременность и достоверность учетной документации при поставке товара, выполнении работ, оказании услуг.

4. Контролирует использование поставленного товара по целевому назначению.

5. Проводит проверки органов государственного финансового контроля на факт соблюдения Федерального закона о контрактной системе.

6. Проводит контроль за использованием средств Фонда жилищно-коммунального хозяйства.

7. Проводит контроль некоммерческих организаций на факт целевого использования бюджетных средств, полученных в качестве государственной поддержки.

Также функции в сфере государственного финансового контроля исполняет Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг). В отличие от Росфиннадзора Росфинмониторинг подчиняется не Министерству финансов, а Президенту Российской Федерации. Основная функция Росфинмониторинга — противодействие легализации и отмыванию доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и распространению оружия массового уничтожения, а также разработка государственной политики и нормативно-правовое регулирование в данной сфере.

Полномочия Росфинмониторинга закреплены в указе Президента Российской Федерации от 13.06.2012 № 808 «Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу». Среди полномочий ведомства следующее:

1. Контроль за соблюдением законодательства в сфере легализации и отмывания преступных доходов, легализации терроризма, распространения оружия массового уничтожения. А также проведение проверок, принятие мер по устранению выявленных

нарушений и привлечение к ответственности за выявленные нарушения.

2. Участие в противодействии коррупции.

3. Организация мер, направленных на выявление, предупреждение и пресечение незаконных финансовых операций.

4. Учет организаций, занимающихся финансовыми операциями, в сфере которых отсутствуют надзорные органы.

Основной задачей Федерального казначейства в сфере финансового контроля является организация и осуществление контроля за исполнением федерального бюджета Российской Федерации и бюджета государственных внебюджетных фондов.

В статье 269.1 БК РФ отдельно выделены полномочия Федерального Казначейства по осуществлению внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля при санкционировании операций являются. Это такие полномочия, как:

1. Контроль за превышением суммы по операции над лимитами бюджетных обязательств и (или) бюджетными ассигнованиями.

2. Контроль за соответствием содержания проводимой операции коду бюджетной классификации Российской Федерации, указанному в платежном документе, представленном в Федеральное казначейство получателем бюджетных средств.

3. Контроль за наличием документов, подтверждающих возникновение денежного обязательства, подлежащего оплате за счет средств бюджета.

4. Контроль за соответствием сведений о поставленном на учет бюджетном обязательстве по государственному (муниципальному) контракту сведениям о данном государственном (муниципальном) контракте, содержащемся в предусмотренном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд реестре контрактов, заключенных заказчиками» [1].

На основании указа Президента РФ от 08.12.1992 г. «О федеральном казначействе» и Постановления Правительства РФ от 01.12.2004 № 703 (ред. от 01.07.2016) "О Федеральном казначействе" данное ведомство также исполняет следующие функции в области государственного финансового контроля:

1. Производство проверок бухгалтерской и финансовой документации по использованию федеральных бюджетных средств.

2. Управление доходами и расходами федерального бюджета и внебюджетных фондов.

3. Обслуживание государственного долга.
4. Анализ состояния счетов организаций, использующих средства из федерального бюджета.
5. Привлечение к ответственности в случае нарушения порядка зачисления средств в федеральный бюджет и порядка исполнения бюджета.

Специальная роль в производстве государственного финансового контроля отводится Центральному банку Российской Федерации. Он осуществляет меры по организации денежно-кредитных отношений в стране, проводит анализ и контроль этих отношений, также надзирает за деятельностью коммерческих банков. Центральный Банк Российской Федерации осуществляет финансовый контроль в сфере денежно-кредитных отношений, расчетов, оборота российского рубля и иностранных валют. Осуществляя финансовый контроль, Банк России стимулирует выполнение участниками денежно-кредитных отношений предписаний, содержащихся в положениях федеральных законов, а также нормативно-правовых актов, издаваемых конкретными ведомствами и самим ЦБ РФ.

Эффективный финансовый контроль ЦБ — один из ключевых факторов успешного выполнения отмеченных функций ведомства, так как многие из решений, принятых главным банком государства, требуют корректной реализации уже на уровне частных кредитно-финансовых учреждений. Задача ЦБ — проследить, насколько деятельность банков соответствует данному критерию.

В таблице 2.1.1 представлена структура органов государственного финансового контроля в Российской Федерации по различным уровням власти (на федеральном уровне, на уровне субъекта РФ, на муниципальном уровне), разделенная на субъекты контроля в законодательных (представительных) органах государственной власти и представительных органах местного самоуправления и субъекты контроля в исполнительных органах государственной власти и органах местного самоуправления.

Таблица 2.1.1 — Структура органов государственного финансового контроля в РФ

<p>Субъекты контроля в законодательных (представительных) органах государственной власти и</p>	<p>Субъекты контроля в исполнительных органах государственной власти и органах местного самоуправления</p>
--	--

представительных органах местного самоуправления	
На федеральном уровне	
1. Государственная Дума РФ 2. Совет Федерации РФ 3. Счетная палата РФ	1. Главное контрольное управление президента РФ 2. Министерство финансов РФ 3. Главное управление Федерального казначейства 4. Министерства и ведомства главные распорядители бюджетных средств федерального бюджета 5. Федеральная налоговая служба РФ 6. Федеральная служба финансово-бюджетного надзора РФ 7. Федеральная служба по финансовому мониторингу
На уровне субъекта РФ	
1. Законодательный орган власти 2. Счетная палата субъекта РФ	1. Финансовые органы субъекта РФ 2. Казначейство субъекта РФ 3. Территориальные органы федеральных министерств и ведомств 4. Таможенные органы 5. Отраслевые органы управления главные распорядители, распорядители средств бюджета субъекта РФ
На муниципальном уровне	
1. Представительный орган муниципального образования 2. счетная палата муниципального образования	1. Финансовое управление администрации муниципального образования 2. Органы управления распорядители средств местного бюджета 3. Местные отделения территориальных органов Федеральных министерств и ведомств

## **2.2 Анализ деятельности комитета государственного финансового контроля Санкт-Петербурга**

Рассмотрим эффективность государственного финансового контроля на примере результатов деятельности комитета государственного финансового контроля Санкт-Петербурга.

Комитет образован для разработки и реализации государственной политики Санкт-Петербурга, координации деятельности исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга в сфере осуществления внутреннего государственного финансового контроля.

Основными задачами Комитета являются:

1. Обеспечение соблюдения бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения.

2. Реализация государственной политики Санкт-Петербурга в сфере осуществления внутреннего государственного финансового контроля, в том числе осуществление внутреннего государственного финансового контроля в отношении закупок для обеспечения нужд Санкт-Петербурга.

3. Установление законности составления и исполнения бюджета Санкт-Петербурга в отношении расходов, связанных с осуществлением закупок, достоверности учета указанных расходов и отчетности в соответствии с Федеральным законом "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд", Бюджетным кодексом Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Комитет имеет следующую структуру (рисунок 2.2.1):



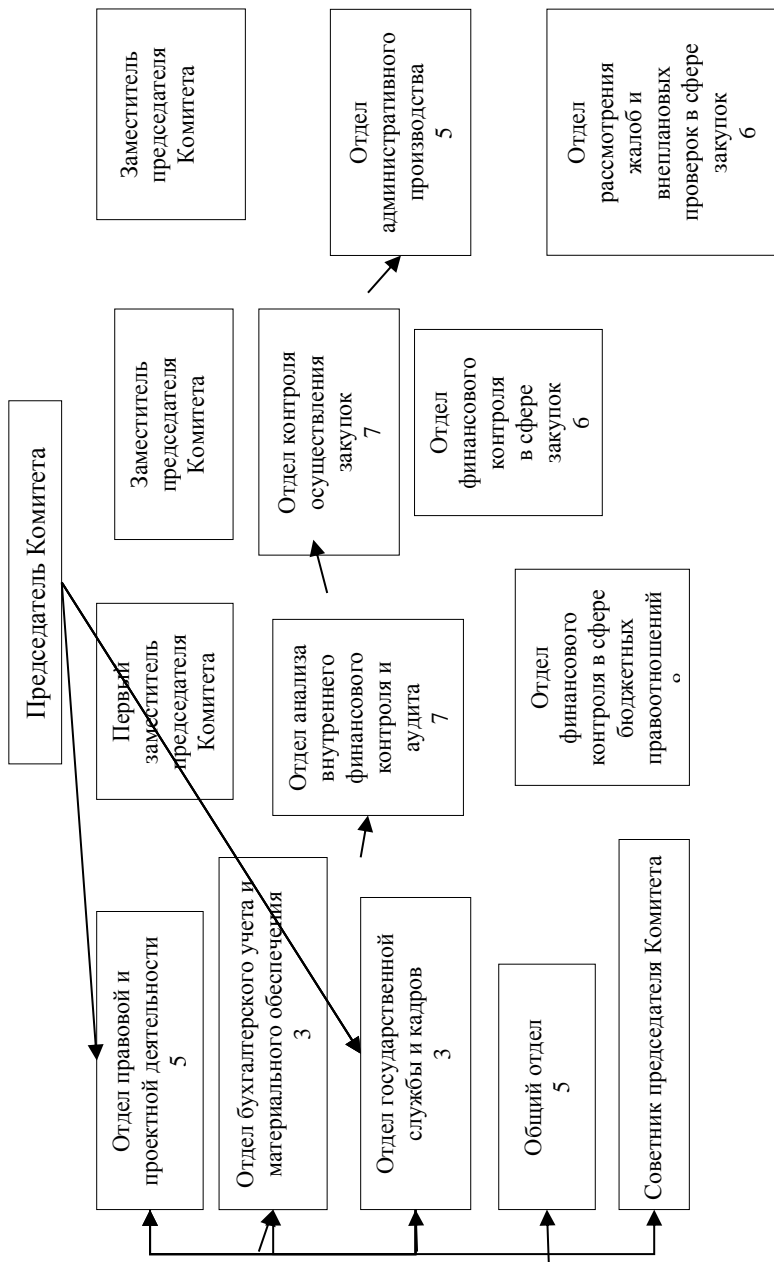


Рисунок 2.2.1 — Структура комитета ГФК СПб

Комитет реализует следующие полномочия и функции:

1. Контроль за соблюдением бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения.

2. Контроль за полнотой и достоверностью отчетности о реализации государственных программ, в том числе отчетности об исполнении государственных заданий.

3. Контроль в сфере закупок в соответствии с Федеральным законом "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд".

4. Производство по делам об административных правонарушениях в порядке, установленном законодательством об административных правонарушениях.

В соответствии с законом Санкт-Петербурга от 02.12.2015 № 747-145 "О бюджете Санкт-Петербурга на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов", согласно сводной бюджетной росписи бюджета Санкт-Петербурга на 2016 год, Комитету государственного финансового контроля Санкт-Петербурга выделены ассигнования в сумме 81413,6 тыс. рублей. По состоянию на 31.12.2016 г. исполнено 81385,7 тыс. рублей, что составляет 99,97 % (таблица 2.2.1).

Таблица 2.2.1 — Сведения об исполнении бюджета [6]

Год	Выделено (тыс. рублей)	Исполнено (тыс. рублей)	Процент исполнения
2014	63321,4	61 900,60	97,76%
2015	71535	68305,8	95,49%
2016	81413,6	81385,7	99,97%

Как видно из рисунка 2.2.1, за последние 3 года возросла сумма ассигнований, выделенных комитету государственного финансового контроля Санкт-Петербурга (коэффициент роста данного показателя в 2016 году по сравнению с 2014 годом составил 28,57 %, по сравнению с 2015 годом бюджетные ассигнования в 2016 году возросли на 19,15 %). Также за 2016 год наблюдается наивысший процент исполнения бюджета за последние 3 года (процент исполнения бюджета в 2016 году составил 99,97 %).

## Исполнение бюджета

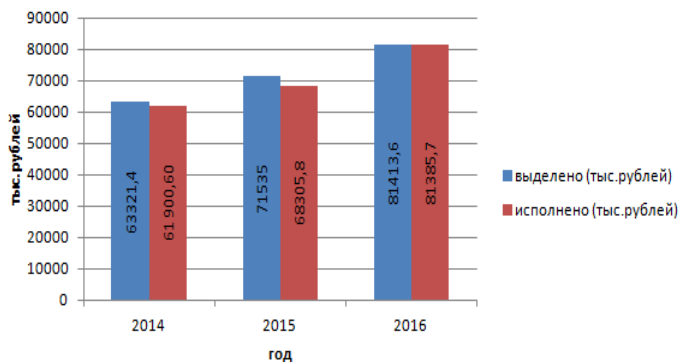


Рисунок 2.2.1 — Сведения об исполнении бюджета комитетом государственного финансового контроля Санкт-Петербурга

В таблице 2.2.2 представлены данные о размерах бюджетных ассигнований и о планируемых размерах бюджетных ассигнований в соответствии с Приложением 3 к Закону Санкт-Петербурга "О бюджете Санкт-Петербурга на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов"

Таблица 2.2.2 — Сведения о выделенных и планируемых размерах бюджетных ассигнований

Год	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Выделенный (планируемый) размер бюджетных ассигнований (тыс. руб.)	63321,4	71535	81413,6	85946,2	98129,3	106345

Как видно из рисунка 2.2.2 размер планируемых бюджетных ассигнований в комитет финансового контроля Санкт-Петербурга неуклонно растет (так за 5 лет с 2014 года по 2019 год коэффициент роста бюджетных ассигнований составит 67,94 %). Это связано с

усложнением ведения процедур проверок, увеличением количества контрольных мероприятий, а также связано с инфляционными процессами, диктующими повышение цен на услуги, необходимые для функционирования комитета (коммунальные услуги, услуги по электроснабжению, закупка и обновление оборудования, затраты на приобретение материальных ценностей).

**Выделенный (планируемый) размер бюджетных ассигнований**

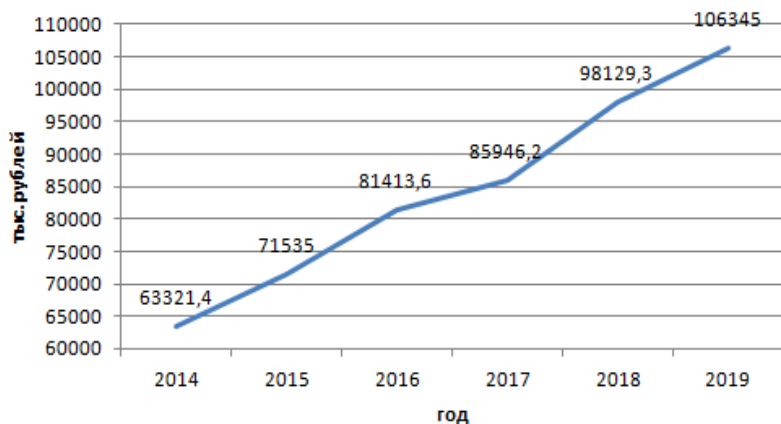


Рисунок 2.2.2 — Бюджетные ассигнования

В таблице 2.2.3 представлены данные о нормативных затратах на обеспечение функций Комитета государственного финансового контроля Санкт-Петербурга в соответствии с Приложением № 1 к распоряжению Комитета государственного финансового контроля Санкт-Петербурга от 30.06.2016 № 3рж

Таблица 2.2.3 — Нормативные затраты на обеспечение функций Комитета государственного финансового контроля Санкт-Петербурга

	Нормативные затраты (рублей)	Год		
		2017	2018	2019
1	2	3	4	5
1	Затраты на информационно коммуникационные технологии	401700	427440	454350

Окончание таблицы 2.2.3

1	2	3	4	5
1.1.	Затраты на приобретение материальных запасов в сфере информационно-коммуникационных технологий	401700	427440	454350
1.1.1.	Затраты на приобретение деталей для содержания принтеров, многофункциональных устройств и копировальных аппаратов (оргтехники)	401700	427440	454350
2.	Прочие затраты (в том числе затраты на закупку товаров, работ и услуг в целях оказания государственных услуг (выполнения работ) и реализации государственных функций)	1036396	1102749	1166972
2.1.	Затраты на коммунальные услуги	615196	655149	691172
2.1.1.	Затраты на электроснабжение	615196	655149	691172
2.2.	Затраты на приобретение материальных запасов	421200	447600	475800
2.2.1.	Затраты на приобретение канцелярских принадлежностей	421200	447600	475800

Данные из таблицы выше подтверждают вывод об удорожании услуг и материальных ценностей, необходимых для нормального функционирования Комитета государственного финансового контроля Санкт-Петербурга (так, планируемый коэффициент роста затрат на информационно-коммуникационные технологии в 2019 году составит по сравнению с 2017 годом 13,1 %, коэффициент роста прочих затрат — 12,6 %). Это означает, что планируемое увеличение ассигнований в комитет не только оправдано, но и совершенно необходимо.

За 2016 год Комитетом финансового контроля Санкт-Петербурга осуществлено свыше 1700 мероприятий в сфере контроля бюджетного законодательства и в сфере закупок, объем средств по которым составил более 160 млрд. руб [20].

В истекшем периоде 2016 года проверено обоснование начальных (максимальных) цен контрактов, включенных в планы-графики, в отношении 45 государственных заказчиков по 194 планируемым закупкам на общую сумму свыше 15 млрд. руб., из

которых Комитетом финансового контроля Санкт-Петербурга по 26 закупкам выданы предписания в целях их приведения в соответствие с законодательством.

Уровень результативности данного контрольного мероприятия (отношение количества предписаний (26) к количеству контрольных мероприятий (194)) составляет 0,134.

Выявлено 45 нарушений законодательства о контрактной системе в сфере закупок и 47 нарушений Приказа № 567 (в части претензионной работы, продления сроков, методов обоснования НМЦК, ненадлежащей приемки работ).

В рамках реализации распоряжения КГФК № 2-р о предоставлении заказчиками обоснования начальной (максимальной) цены контракта по бюджетоемким закупкам (1 млрд. руб. и выше) КГФК проведено:

1. 12 проверок фактического исполнения контрактов на сумму 21,3 млрд. руб.

2. 25 обследований по 16 контрактам в отношении 2 заказчиков на сумму более 67,7 млрд. руб.

За 2016 год КГФК рассмотрено:

1. 293 обращения о согласовании заключения контрактов с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в связи с несостоявшимися открытыми конкурсами и запросами предложений на сумму около 18,4 млрд. руб., отказано в согласовании заключения 37 контрактов на сумму не менее 321 млн. руб.

2. 191 уведомление о заключении контрактов без конкурсной основы на сумму около 4,3 млрд. руб. Нарушения выявлены по 36 контрактам.

Комитетом проведен анализ 515 государственных контрактов, заключенных в ноябре-декабре 2016 со сроком исполнения в декабре 2016, на общую сумму 1,547 млрд. руб., фактически проверено исполнение 113 контрактов (около 1,1 млрд. руб.), в 30 из которых выявлены нарушения сроков выполнения работ, неприменение штрафных санкций, оплата фактически не выполненных работ, изменение существенных условий контракта, выполнение работ не в полном объеме.

В части финансово-экономических обоснований подготавливаемых исполнительными органами государственной власти проектов постановлений Правительства Санкт-Петербурга КГФК проанализировано 432 проекта нормативных правовых актов Правительства Санкт-Петербурга, 77 из которых согласованы КГФК только после внесения в них изменений, минимизирующих бюджетные

риски, либо после представления исчерпывающего финансово-экономического обоснования.

По всем выявленным нарушениям КГФК виновные лица привлечены к административной ответственности, возбуждено 604 дела об административных правонарушениях.

Комитетом финансового контроля Санкт-Петербурга вынесено 81 постановление о назначении административных наказаний, заказчикам выданы предписания об устранении нарушений, в том числе путем требований об аннулировании определения победителя конкурса. Кроме того, к подрядчикам направлены требования о взыскании штрафных санкций, приведены в соответствие планы-графики.

В таблице 2.2.4 представлены типы нарушений, выявленных Комитетом финансового контроля Санкт-Петербурга в 2016 году по результатам контрольных мероприятий.

Таблица 2.2.4 — Типы нарушений, выявленных Комитетом финансового контроля Санкт-Петербурга в 2016 году

Тип выявленных нарушений	Количество
Обоснование цен контрактов	26
Нарушение процедуры заключения государственных контрактов	30
Заключение контракта без конкурсной основы	36
Нарушение законодательства о контрактной системе в сфере закупок	45
Нарушение приказа №567	47
Недостаточное финансово-экономическое обоснование правовых актов ИОГВ	77

На рисунке 2.2.4 видно, что основные нарушения в 2016 году были выявлены в отношении недостаточного финансово-экономического обоснования правовых актов исполнительных органов государственной власти. Много нарушений наблюдается и в части нарушения Приказа Министерства экономического развития РФ от 2 октября 2013 г. № 567 "Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)"



Рисунок 2.2.4 — Типы нарушений, выявленных Комитетом финансового контроля Санкт-Петербурга в 2016 году

В таблице 2.2.5 представлены типы нарушений, выявленных Комитетом ГФК СПб, и оценена их результативность.

Таблица 2.2.5 — Результативность контрольных мероприятий, проведенных Комитетом финансового контроля Санкт-Петербурга в 2016 году

Тип выявленных нарушений	Проведено контрольных мероприятий	Выявлено нарушений	Результативность %
Обоснование цен контрактов	194	26	13,4
Недостаточное финансово-экономическое обоснование правовых актов ИОГВ	432	77	17,8
Заключение контракта без конкурсной основы	191	36	18,8
Нарушение законодательства о контрактной системе в сфере закупок	194	45	23,1
Нарушение приказа №567	194	47	24,2
Нарушения процедуры заключения государственных контрактов	113	30	26,5

Как видно из рисунка 2.2.5, наибольший процент нарушений выявляется при проведении проверок в сфере процедуры заключения



государственных контрактов (26,5 % контрольных мероприятий выявляют нарушения процедуры заключения государственного контракта). Наименьший процент выявляемых нарушений приходится на контрольные мероприятия, связанные с обоснованием цен контрактов (в 2016 году нарушения были выявлены лишь в 13,4 % контрактов, проверяемых по данному направлению).



Рисунок 2.2.5 — Результативность контрольных мероприятий, проведенных Комитетом финансового контроля Санкт-Петербурга в 2016 году

В таблице 2.2.6 представлена штатная численность Комитета государственного финансового контроля СПб.

Таблица 2.2.6 — Штатная численность Комитета государственного финансового контроля Санкт-Петербурга с 1 января 2017 г.

Структурная единица	Человек
1	2
Председатель Комитета	1
Заместитель председателя комитета	3
Советник председателя комитета	1
Отдел финансового контроля в сфере бюджетных правоотношений	8
Отдел анализа внутреннего финансового контроля и аудита	7

## Окончание таблицы 2.2.6

1	2
Отдел контроля осуществления закупок	7
Отдел финансового контроля в сфере закупок	6
Отдел административного производства	5
Отдел рассмотрения жалоб и внеплановых проверок в сфере закупок	6
Отдел правовой и проектной деятельности	5
Отдел бухгалтерского учета и материального обеспечения	3
Отдел государственной службы и кадров	3
Общий отдел	5
Общая штатная численность	60

Критерий интенсивности деятельности контрольного органа вычисляется как объем проверенных средств или контрольных мероприятий к численности инспекторского состава. В 2016 году объем проверенных средств составил 160 млрд. рублей. Численность инспекторского состава составляет 60 человек. Соответственно, интенсивность контрольной деятельности составляет 2,66 млрд. рублей на человека. За 2016 год проведено свыше 1700 контрольных мероприятий. Таким образом, на одного служащего Комитета государственного финансового контроля Санкт-Петербурга приходится свыше 28 контрольных мероприятий. Учитывая столь большое количество контрольных мероприятий на одного человека в течении года, а также крупный размер проверяемых средств, приходящихся на одного человека, можно сделать вывод о недостаточной численности штатного состава Комитета финансового контроля Санкт-Петербурга.

### **2.3 Зарубежный опыт организации системы органов внутреннего финансового контроля**

Сформировавшаяся в определенной стране система внутреннего финансового контроля имеет свою специфику и особенности, связанные с историческим ходом развития государства, территориальными и культурными факторами.

В мировой практике органы государственного финансового контроля признаются неотъемлемой частью демократического общества, ведь через них происходит управление общественными финансовыми средствами.

В перечень общепринятых мировых функций государственного финансового контроля входят [16]:

1. Контроль за поступлением и расходованием бюджетных средств.

2. Контроль за использованием государственной и муниципальной собственности.

3. Контроль за проведением приватизации и национализации государственной и муниципальной собственности.

4. Контроль за использованием государственных и муниципальных внебюджетных фондов.

5. Контроль за движением средств бюджета и внебюджетных фондов в банках и иных кредитных учреждениях.

6. Контроль эффективности предоставления и законности использования льгот по налогообложению и полученных дотаций.

7. Пресечение финансовых нарушений и злоупотреблений.

Первые органы финансового контроля в зарубежных странах возникли в начале XIV в.

Таблица 2.3.1 — Этапы формирования системы государственного финансового контроля

Год	Событие
1314	В Англии введена должность Генерального контролера государственной казны
1319	Во Франции учреждена Счетная палата
1365	В королевстве Наварры (Испания) учреждена Счетная палата с целью «систематизировать и упорядочить финансово-экономическую отчетность королевства» [17]
1761	В Австро-Венгрии учреждена Счетная палата
1862	В Италии образована Счетная палата
1921	В США создано Генеральное бюджетно-контрольное управление
1977	В Лиме На IX Конгрессе INTOSAI (Международная организация высших органов финансового контроля) принята Декларация руководящих принципов контроля (закрепляет основные принципы и задачи внешнего контроля за государственными финансами в демократическом обществе)

Существуют различные модели, по которым выстраивается государственный финансовый контроль в зарубежных странах, но

практически повсеместно можно наблюдать тенденцию к децентрализации аудита и выделению его элементов в обособленную ветвь контрольной деятельности, «в процессе осуществления которой определяются целесообразность и надлежащее распределение доходов и расходование средств бюджетов разных уровней» [11].

Существуют страны, в которых функции государственного финансового контроля возложены на отдельные должностные лица. Это Австралия, Канада, Великобритания, Дания, Индия, Египет, Ирландия. В ряде других государств полномочиями по осуществлению контрольной деятельности наделены счётные ведомства (Белоруссия, Литва, Молдавия, Кипр, Албания, Израиль, Афганистан, Иордания, Индонезия, Колумбия, Монако). Третью группу представляют страны, в которых функции органа финансового контроля выполняет Счетный суд (Франция, Италия, Румыния, Тунис, Аргентина, Гаити, Алжир, Гвинея, Марокко, Словения). Сюда же можно отнести государства, в которых функции государственного финансового контроля исполняет счётный трибунал (Бразилия, Португалия, Уругвай).

В отдельных государствах функции по финансовому контролю возложены на Государственные Генеральные инспекции, Счетные палаты, Контрольные палаты и Ревизионные палаты.

«В названии большинства контрольно-счетных органов государств отражен принцип федерализма: Федеральная Счетная палата в Германии, Федеральное счетное управление — в Швейцарии. В Финляндии и Эстонии применяется обобщенный термин — Высший контрольный орган» [17].

Отличительные признаки зарубежных контрольно-счётных органов следующие:

1. Независимость этих органов от законодательной и исполнительной ветвей власти.

2. Уделение особого внимания эффективности расходования финансовых ресурсов.

3. Оценка эффективности деятельности на основании сравнения потраченных на эту деятельность средств и полученных от этой деятельности доходов («денежные средства, возвращенные в бюджет и/или не израсходованные с нарушением бюджетного законодательства, возможная упущенная выгода от распоряжения государственным или муниципальным имуществом» [18]).

Главными задачами счетных палат, которые учреждены в ряде зарубежных стран, являются:

1. Контроль за исполнением государственного бюджета (например, в Италии Счетная палата осуществляет предварительный

контроль законности актов Правительства и последующий контроль исполнения государственного бюджета; в Португалии контролирующий орган осуществляет контроль за исполнением государственного бюджета).

2. Контроль за государственными доходами и расходами (например, в Греции Счетная палата организует и проводит контроль государственных расходов, а также контроль расходов местных органов управления и других юридических лиц публичного права; в Болгарии Счетная палата также проводит контроль государственных доходов и расходов, но помимо этого определяет методику финансовой отчетности и осуществляет надзор за её исполнением).

3. Контроль за финансовой деятельностью органов власти (например, в Австрии Счетная палата проверяет финансовую деятельность Федерации, земель, союзов общин, общин и иных субъектов права; в Польше Верховная контрольная палата контролирует хозяйственную, организационно-управленческую и финансовую деятельность органов государственной администрации, а также подчиненных им предприятий и организаций) [11; 17; 19].

В зарубежных источниках встречается ряд терминов, характеризующих аудит эффективности использования государственных средств. Так, в Швеции и Норвегии – это “аудит исполнения” или “аудит управления”, в Великобритании и Канаде – “аудит выгоды от использования денег”. В США используется термин “операционный аудит”, а в Австралии и ряде других стран – “аудит эффективности работы”.

Систематизируя опыт зарубежных стран, можно сделать вывод, что к факторам, способствующим развитию системы аудита эффективности, можно отнести следующее:

1. Растущий общественный экономический потенциал, который запускает процесс изменения в социально-экономической, политической и других сферах, что в свою очередь влияет на возрастание роли органов финансового контроля и эффективности их деятельности.

2. Реализация международных принципов ведения бюджетного процесса, а также разработка и реализация стандартов международной финансовой отчетности и аудита. Это ведет к тому, что бюджетный процесс становится более прозрачным, работа финансовых органов – публичной, что является одним из факторов предупреждения нарушения при организации бюджетного процесса.

3. Использование методов программно-целевого бюджетирования (как в ряде развитых стран), которые ориентированы

на конкретный результат, значимый для общества. Существует концепция «управление результатами», в рамках которой формирование бюджета происходит, исходя из целее и запланированных результатов. Все расходы при применении данной концепции привязываются к конкретным функциям, программам, видам деятельности, что позволяет проводить более качественный аудит эффективности государственных расходов.

4. Возможность использования практики иностранных государств, в которых уже сформирована эффективная система государственного финансового контроля. Пренебрежение опытом зарубежных стран по каким-либо причинам существенно тормозит процесс становление эффективной системы государственного финансового контроля.

5. Общее развитие системы государственного финансового контроля. появлению новых форм взаимодействия законодательных органов власти и органов государственного финансового контроля. Парламенты все более активны в формировании направлений деятельности органов финансового контроля, одним из которых становится аудит эффективности.

Следующим шагом при анализе зарубежного опыта, является развитие внутреннего финансового контроля, включающего внутриведомственный контроль.

В 1992 году INTOSAI (международная организация, объединяющая высшие органы финансового контроля в странах ООН) было разработано руководство по стандартам внутреннего контроля для государственного и муниципального сектора. В последующие годы в результате проведенного анализа опыта европейских стран по созданию систем внутреннего контроля и аудита разработаны “Признаки хорошей практики современных систем финансового контроля в государственном секторе”. Данный документ анализирует опыт организации системы внутреннего контроля и аудита пяти европейских стран. Для анализа были выбраны Великобритания, Польша, Болгария, Хорватия и Сербия, которые находятся на разных этапах процесса реформирования систем внутреннего контроля и аудита. Все страны, за исключением Великобритании, завершили или находятся в процессе изменения своих систем внутреннего контроля и аудита. Великобритания тоже реформировала свою систему внутреннего контроля и аудита, но в ее случае главной задачей было создание более эффективной системы, которая обеспечивала бы надлежащую работу и прозрачность системы государственного управления. На основании опыта этих стран Европейским союзом была разработана стратегия

развития государственного контроля, которую, по мнению многих экспертов, Российской Федерации было бы выгодно использовать для развития собственной системы государственного финансового контроля.

В соответствии с вышеупомянутой стратегией, государственный внутренний финансовый контроль состоит из следующих элементов:

1. Система финансового менеджмента и контроля (ФМК). ФМК занимается предварительным финансовым контролем, ведением учета и формированием отчетности, подготовкой, хранением, учетом документов, необходимых для принятия решения различного рода.

2. Функционально независимый внутренний аудит (ВА). Внутренний аудит — это независимая деятельность по предоставлению объективного заключения относительно достоверности информации и консультированию организации с целью повышения эффективности и улучшения работы организации. Целю системы ВА является улучшение системы управления и результатов финансовой деятельности организации. Для качественного выполнения внутренними аудиторами своих функций важным фактором является соблюдение международных стандартов и методов работы внутреннего аудита

3. Гармонизация методической базы финансового менеджмента и контроля и внутреннего аудита через создание «центрального органа гармонизации». Этот орган занимается разработкой и внедрением методов и принципов ведения и формирования финансовой отчетности во всех сферах деятельности правительства.

На основании представленной информации, можно сделать вывод, что органы государственного финансового контроля во всем мире играют особую роль в управлении государственными финансами. Имеющиеся органы государственного финансового контроля в основном независимы. Необходимо отметить, что адаптация положительного зарубежного опыта построения и реализации системы государственного финансового контроля позволит улучшить и увеличить продуктивность и эффективность контрольной деятельности. Но также необходимо понимать, что опыт представленных стран не является бесспорным и исчерпывающим. Его следует воспринимать критически и творчески, соотнося с экономическими возможностями нашей страны, с соответствующей экономической ситуацией, с целями и задачами социально-экономической политики государства.

#### **2.4 Проблемы в оценке эффективности деятельности комитета государственного финансового контроля Санкт-Петербурга**

При попытке оценить эффективность деятельности Комитета государственного финансового контроля Санкт-Петербурга возникает ряд проблем:

1. Недостаточность данных. На официальных источниках раскрытия информации о деятельности Комитета представлена лишь общая и выборочная информация об итогах деятельности за последний отчетный период. Не существует отчета о полном перечне проведенных контрольных мероприятий с указанием их количества, результатов, количестве привлеченных служащих, времени, затраченном на каждое мероприятие. Не предоставляются для общего доступа данные о финансовой составляющей контрольных мероприятий. (затраты на проведение каждого контрольного мероприятия).

2. Отсутствие единой системы ведения отчетности и раскрытия информации о проведенных контрольных мероприятиях. Как такового отчета о результатах деятельности Комитета государственного финансового контроля не существует (по крайней мере для общего обозрения). На официальном сайте разделы, посвященные итогам деятельности Комитета, состоят из набора данных, никак не структурированных по тематике и хронологии. Какая-либо отчетность за 2015 год отсутствует вовсе. Отчет об итогах деятельности за 2014 год представляет собой перечисление примеров проведенных контрольных мероприятий без указания конкретных цифр.

Существующие проблемы можно спроецировать на всю систему органов финансового контроля Российской Федерации. В связи с этим можно говорить о следующих недостатках методов оценки эффективности деятельности органов внутреннего финансового контроля:

1. Отсутствие единой системы методов оценки эффективности деятельности органов внутреннего финансового контроля. Существует множество методик, разработанных различными авторами, но нет методики которой бы придерживались все без исключения органы внутреннего финансового контроля. Зачастую авторы методик, указывая одинаковое наименование критерия оценки, понимают под ним различные показатели, различные определения и способы расчета.

2. Отсутствие нормативных показателей существующих критериев. Есть критерий эффективности деятельности, есть формула для его расчета, есть полученных результат. Но как его интерпретировать? Какое значение будет считаться нормальным, а какое сигнализировать о проблемах функционирования органа финансового контроля? А возможно ли вообще внедрение таких пороговых значений для критериев? Ведь если взять такой показатель



как уровень результативности контрольных мероприятий, который С.П. Опеньшев и В.А. Жуков определяют как «отношение количества представлений (предписаний) к количеству контрольных мероприятий». Допустим, что Комитетом финансового контроля города А в 2014 году было проведено 500 проверок государственных закупок, из которых по 100 закупкам были выданы предписания в целях их приведения в соответствие с законодательством. Таким образом, уровень результативности данного направления контрольных мероприятий составляет 0,2. В 2015 году тем же Комитетом было вновь проведено 500 аналогичных проверок, но предписания выданы лишь по 10 закупкам. Таким образом, в 2015 году уровень результативности составил 0,02. Уровень результативности снизился, но свидетельствует ли это о том, что Комитет стал менее эффективно работать? Нет, это лишь показатель того, что в сфере государственных закупок стало меньше нарушений. Рассмотрим так же критерий экономичности. Он определяется как «отношение объема средств, полученных от реализации результатов контрольного мероприятия, к объему средств, затраченных на данное контрольное мероприятие». Логично предположить, что данный критерий должен демонстрировать высокие показатели. Тратя бюджетные средства, мы хотим видеть значительный результат. Пусть в 2015 году Комитетом финансового контроля города А было проведено 1 контрольное мероприятие по проверке крупного государственного заказа, на которое было затрачено в общей сложности 300 тыс. рублей. В результате проверки было выявлено нарушение на сумму 1 млн.рублей. Критерий экономичности составляет 3,33. В том же 2015 году Комитетом финансового контроля города Б было проведено 50 проверок мелких государственных заказов, на эти мероприятия Комитет так же потратил 300 тыс. рублей. В результате были выявлены нарушения условий заключения государственного контракта по 30 заказам, на 10 тыс.рублей каждое. Критерий экономичности составляет 1. Означает ли это, что Комитет финансового контроля города А более эффективен, чем в городе Б? конечно, нет. Возможно, направив все средства на проведение одной проверки Комитет города А упустил из виду множество мелких нарушений. Таким образом, не для всех критериев оценки эффективности деятельности органов финансового контроля возможно установить нормативные показатели, а значит их невозможно интерпретировать, что делает их бесполезными. Но в некоторых критериях все же можно назначить стандарты, которые бы свидетельствовали о недостаточной эффективности контрольного органа. Так, критерий интенсивности, показывающий количество контрольных мероприятий на одного

инспектора, инспекцию, аудиторское направление, орган, должен иметь верхний порог значения. Слишком большое количество контрольных мероприятий на одного инспектора увеличивает нагрузку на служащего, что непременно скажется на результатах контрольного мероприятия.

3. Невозможность получения данных для расчета некоторых показателей. Например, показатель «выявленный объем средств, использованных с нарушением законодательства» сам по себе не свидетельствует об эффективной работе контрольного органа, но вот показатель «доля выявленного объема средств, использованных с нарушением законодательства, в общем объеме средств, использованных с нарушением законодательства» очень наглядно характеризует качество работы контрольного органа (цель — максимизация показателя). Но проблема состоит в том, что невозможно узнать, какой объем средств используется с нарушением законодательства.

4. Нецелесообразность использования критериев. Речь идет о таких критериях, как экономичность. Их неразумно использовать для оценки эффективности деятельности органов финансового контроля, так как коммерческий подход к деятельности государственного и муниципального органа неприемлем. Государственная функция должна стоить для бюджета столько, сколько нужно для обеспечения необходимого масштаба присутствия с учетом методики расчета численности, принимая во внимание, что уровень количества нарушений в подконтрольной сфере должен снижаться. Коэффициент жесткости контроля, который определяется как «отношение количества предписаний к количеству представлений и как отношение объема штрафных санкций к общему объему средств, предложенных к возврату» также не представляется пригодным для оценки эффективности деятельности, так как случаи составления предписаний и представлений определены законодательством, поэтому не зависят от личных качеств контролеров.

Во втором разделе была исследована система государственного контроля Российской Федерации, дано описание деятельности конкретных органов внутреннего государственного финансового контроля, проанализирован международный опыт организации внутреннего финансового контроля. Подробно была изучена деятельность Комитета государственного финансового контроля Санкт-Петербурга и применена попытка оценки эффективности его деятельности посредством существующих методик, описанных в предыдущем разделе, результатом чего стало обозначение проблем,

существующих в системе оценки эффективности деятельности органов внутреннего финансового контроля. Важным итогом проведенной во втором разделе работы является аргументированная необходимость разработки единой методики оценки эффективности деятельности всех органов внутреннего финансового контроля, обладающей стандартной группой показателей, всесторонне характеризующих деятельность контрольного органа, а также обладающей нормированными критериями эффективности, для возможности интерпретации этих показателей.

## **3 ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ**

### **3.1 Разработка предложений по совершенствованию системы оценки эффективности деятельности органов внутреннего государственного финансового контроля**

Для улучшения системы оценки эффективности деятельности органов внутреннего государственного контроля необходимо сделать следующее:

1. Разработать единую методику оценки деятельности для всех органов внутреннего государственного контроля, которая будет содержать типовые критерии и показатели. Эти показатели должны иметь объективные значения, доказанные эмпирическим путем.

2. Разработать нормативные показатели для критериев, которые представляют это возможным. Так, критерий интенсивности, показывающий количество контрольных мероприятий на одного инспектора, инспекцию, аудиторское направление, орган, должен иметь верхний порог значения. Слишком большое количество контрольных мероприятий на одного инспектора увеличивает нагрузку на служащего, что непременно скажется на результатах контрольного мероприятия. Определение нормативных значений для показателей эффективности деятельности также способствует упрощению интерпретации полученных результатов. Отклонение фактических значений от нормы будет способствовать выявлению существующих в контрольном органе проблем, поможет наладить качественную работу отдельных структурных элементов и всего контрольного органа.

3. Разработать единые стандарты ведения необходимой отчетности для органов внутреннего государственного контроля. Все необходимые данные для расчета представленных в методике критериев должны быть структурированы в едином отчете. Исключается возможность утаивания информации или её неполного представления.

Для оценки эффективности деятельности органов внутреннего государственного финансового контроля предлагаются группы показателей эффективности, представленные в таблице 3.1.1. Они характеризуют деятельность контрольных органов с различных сторон, что повышает объективность методики и охватывает широкий спектр исполняемых контрольным органом функций.

Таблица 3.1.1 — Группы показателей эффективности деятельности органов внутреннего финансового контроля

Группа показателей эффективности	Что характеризует
Интенсивность деятельности	Степень загруженности органа внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, систематичность и масштабность контрольной деятельности.
Результативность деятельности	Степень полноты реализации полномочий в установленной сфере, влияние контроля на состояние контролируемой сферы.
Качество деятельности	Степень соответствия контрольной деятельности действующему законодательству

В таблице 3.1.2 представлены показатели, которые могут характеризовать интенсивность деятельности органа внутреннего финансового контроля.

Показатель «охват контролем» может быть рассчитан при помощи четырех коэффициентов, которые в своей совокупности охарактеризуют масштаб контрольной деятельности и дадут полную оценку присутствия органа внутреннего финансового контроля в подконтрольной сфере. Нормативное значение данных показателе должно равняться единице, так как государственный финансовый контроль должен быть полным, должен охватывать все бюджетные потоки и всех администраторов бюджетных средств. Только в этом случае можно говорить о его эффективности. При обделении вниманием хотя бы одного объекта контроля, одной закупки существует большая вероятность упущения бюджетного нарушения.

Показатель «интенсивность нагрузки» призван предотвратить перегруженность работой определенного органа или его структурного подразделения. Для оценки данного показателя и установления его нормативного значения необходимо дополнительно разработать методику по оценке трудоемкости контрольных мероприятий, выполняемых сотрудниками контрольного органа, и регламентировать максимально допустимую нагрузку для одного служащего/структурного подразделения/органа. При разработке данной методики необходимо учитывать функции, выполняемые сотрудником помимо проведения контрольного мероприятия (так как они тоже несут трудовую нагрузку). При расчете коэффициента следует использовать численность штата, непосредственно принимающего активное участие в проведении контрольных мероприятий. Пренебрежение этим условием приведет к искусственному занижению коэффициента, что не даст объективных представлений о загруженности органа/структурного подразделения/служащего. После выведения нормативного значения можно будет сравнивать с ним

фактическое значение показателя интенсивности нагрузки. Превышение фактического значения над нормативным указывает о перегруженности органа/структурного подразделения/сотрудника, что, несомненно, скажется на эффективности их деятельности и результатах и качестве контрольной деятельности. Целесообразно будет рассмотреть возможность расширения штата. Превышение нормативного значения над фактическим, наоборот, указывает о наличии свободных трудовых мощностей. В этом случае существует возможность сокращения штата либо расширения функциональных обязанностей.

Показатель «функциональность контрольного органа» показывает, исполняет ли орган все возложенные на него функции. Вполне логично, что нормативное значение данного показателя должно быть равным единице, так как государственный орган должен делать все, что он делать обязан.

Таблица 3.1.2 — Показатели интенсивности деятельности

Показатель	Характеризует	Как рассчитывается	Норма
1	2	3	4
Охват контролем	Масштаб контрольной деятельности и оценка присутствия в подконтрольной сфере	Соотношение объема проверенных средств бюджета и общей суммы расходов бюджета соответствующего уровня.	1
		Соотношение проверенных объектов и общее количество объектов контроля на соответствующем подконтрольном уровне бюджета.	1
		Соотношение объема проверенных средств бюджета на закупки и общей суммы размещенных закупок в соответствии с планом закупок публично-правового образования либо законом (решением о бюджете)	1
		Соотношение объема проверенных планируемых закупок и общего объема планируемых закупок в соответствии с планом закупок публично-правового образования либо законом (решением о бюджете)	1

Окончание таблицы 3.1.2

1	2	3	4
---	---	---	---

Интенсивность нагрузки	Интенсивность осуществления анализа органом/структурным подразделением/служащим и их соответствующая нагрузка.	Соотношение количества контрольных мероприятий и штатной численности проверяющего состава органа/структурного подразделения	-
Функциональность контрольного органа	Полноту реализации возложенных функций.	Соотношение функций, исполняемых контрольным органом на данный момент, и функций, которые он должен исполнять.	1

В таблице 3.1.3 представлены показатели, которые могут характеризовать результативность деятельности органа внутреннего финансового контроля. В общем смысле результативность — это отношение фактического результата к плановому.

Такой показатель результативности как «завершенность контрольной деятельности» показывает, как соотносится количество проверок, по результатам которых приняты меры, и количество проверок, по результатам которых должны были быть приняты меры (то есть по результатам которых выявлены нарушения). Нормативное значение данного показателя должно быть равно единице. Превышение нормативного значения над фактическим будет указывать на пренебрежение проверяющим своими обязанностями.

Показатель авторитетности указывает на то, насколько предписания, вписанные контрольным органом, исполняются. Исполнение предписаний априори должно быть полным (то есть нормативное значение показателя должно быть равно единице). Если фактическое значение меньше нормативного, то можно усмотреть следующие причины:

1. Недоведение постановления, предписания до получателя (ошибка в деятельности контрольного органа).

2. Несогласие с постановлением, предписанием в связи с недостаточной обоснованностью результатов проверки и решения о наложении постановления, предписания.

3. Несовершенство законодательства (возможно, администратор бюджетных средств не исполняет в срок требования постановлений, предписаний, так как задержка не принесет ему ощутимого ущерба).

4. Невозможность исполнения требований постановления, предписания.

Такой показатель как «степень контроля за исполнением решений» показывает, насколько исполняются меры принуждения органа внутреннего государственного финансового контроля. Целесообразным представляется возможность установления нормативного показателя критериев «соотношение уплаченных и назначенных административных штрафов» и «соотношение возмещенного объема средств и объема средств, подлежащего возмещению», так как на момент исполнения предписания, распоряжения у администратора бюджетных средств, к которому применяются меры принуждения, на счёте может не оказаться достаточного объема денежных средств для исполнения предписания (все статьи расходов полностью исполнены, нет возможности перенаправления средств на другую статью). То есть предполагается возможность отсрочки уплаты штрафа.

Таблица 3.1.3 — Показатели результативности деятельности

Показатель	Что характеризует	Как рассчитывается	Норма
1	2	3	4
Завершенность контрольной деятельности	Полноту реализации материалов проверки	Соотношение количества проверок, по результатам которых приняты меры (направлены представления, предписания, уведомления о применении бюджетных мер принуждения, процессуальные решения), и количества проверок, по результатам которых выявлены нарушения бюджетного законодательства и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок для обеспечения государственных нужд, требующие принятия соответствующих мер.	1
Авторитетность	Результативность, действенность выданных представлений, предписаний	Соотношение количества направленных и исполненных представлений, предписаний, срок исполнения которых наступил.	1

Окончание таблицы 3.1.3

1	2	3	4
---	---	---	---



Степень контроля за исполнением решений	Результативность производства по делам об административных правонарушениях, результативность, действенность постановлений по делам об административных правонарушениях, уровень контроля за исполнением постановлений	Соотношение уплаченных (срок уплаты которых наступил) и назначенных административных штрафов	0,9
		Соотношение количества постановлений по делам об административных правонарушениях и количества поступивших в орган ВГ(М)ФК протоколов об АП из других органов.	1
		Соотношение возмещенного на основании представлений и предписаний объема средств и объема средств, подлежащего возмещению.	0,9

В таблице 3.1.4 представлены показатели, которые могут характеризовать качество деятельности органа внутреннего финансового контроля.

Показатель законности решений показывает, насколько результаты проведения контрольных мероприятий соответствуют действующему законодательству. Большое количество отмененных постановлений и представлений свидетельствует об ошибках работы органа внутреннего государственного финансового контроля. Причинами могут быть непрофессионализм служащих, несоответствие их необходимому уровню компетенции, незнание законодательства, незнание процедуры и требований вынесения и оформлении результатов проверки. Идеальным значением данного показателя является ноль (то есть полное соответствие вынесенных решений действующему законодательству). Но учитывая возможность возникновения непредвиденных обстоятельств, а также степень бюрократизации системы (что предполагает четко регламентированную процедуру оформления результатов проверки (возможно, решение было отменено, так как был ненадлежащим образом оформлен соответствующий документ)), допускается максимальное значение показателя, равное 0,05.

Показатель законности действий показывает, насколько компетентно и профессионально служащие действовали во время проведения контрольного мероприятия (при полном соответствии регламенту проведения проверки исков не будет вовсе). Идеальным значением данного показателя является значение 0 (то есть отсутствие удовлетворенных жалоб на действия в ходе проверки либо отсутствие

поданных жалоб вообще). Учитывая человечески фактор и невозможность исключения эмоциональной составляющей, допустимым максимальным значением данного критерия является значение, равное 0,1.

Таблица 3.1.4 — Показатели качества деятельности

Показатель	Что характеризует	Как рассчитывается	Норма
Законность решений	Качество и уровень законности постановлений по делам об административных правонарушениях	Соотношение количества отмененных в судебном порядке постановлений по делам об административных правонарушениях и общего количества вынесенных постановлений.	Менее 0,05 Цель 0
		Соотношение количества отмененных в судебном порядке представлений, предписаний и общего количества выданных представлений предписаний.	Менее 0,05 Цель 0
Законность действий	Уровень законности и обоснованности принимаемых решений, совершаемых действий в ходе осуществления контрольной деятельности	Соотношение количества удовлетворенных жалоб (исков) на решения, действия (бездействия) Службы, осуществляемые в ходе ее контрольной деятельности, и количества поданных жалоб.	Менее 0,1 Цель 0

### 3.2 Реализация предложенных мер

Разработанная система оценки предполагает наличие доступной информации о следующих показателях работы органа внутреннего государственного финансового контроля:

1. Объем проверенных средств.
2. Сумма расходов подконтрольного бюджета.
3. Количество проверенных объектов контроля.
4. Количество объектов контроля на подконтрольной территории.

5. Объем проверенных средств бюджета на закупки.
  6. Общая сумма размещенных закупок в соответствии с планом закупок публично-правового образования либо законом.
  7. Объем проверенных средств бюджета на планируемые закупки.
  8. Общая сумма планируемых закупок в соответствии с планом закупок публично-правового образования либо законом.
  9. Количество проведенных контрольных мероприятий.
  10. Количество контрольных мероприятий, по результатам которых выявлены нарушения.
  11. Количество контрольных мероприятий, по результатам которых приняты меры принуждения.
  12. Штатная численность органа внутреннего государственного финансового контроля, штатная численность отдельно по структурным подразделениям, отдельно по направлениям контрольной деятельности, штатная численность инспекторского состава, принимающего непосредственное участие в проведении контрольных мероприятий.
  13. Перечень исполняемых контрольным органом функций с доказательствами этого исполнения.
  14. Сведения об исполнении мер принуждения (сумма уплаченных штрафов, объем возмещенных средств).
  15. Сведения о количестве поданных жалоб и исков.
- Наличие всех представленных выше данных позволит всесторонне оценить эффективность деятельности органа внутреннего государственного финансового контроля. Практически все сведения можно получить непосредственно внутри контрольного органа, и лишь для некоторых необходимо наладить систему предоставления информации из других источников (сведения об уплаченных по нарушениям штрафах необходимо получить от соответствующего администратора получателя бюджетных средств, полные сведения о количестве поданных жалоб и исков — в уполномоченном суде).
- Алгоритм оценки эффективности деятельности органа внутреннего государственного финансового контроля будет выглядеть следующим образом:

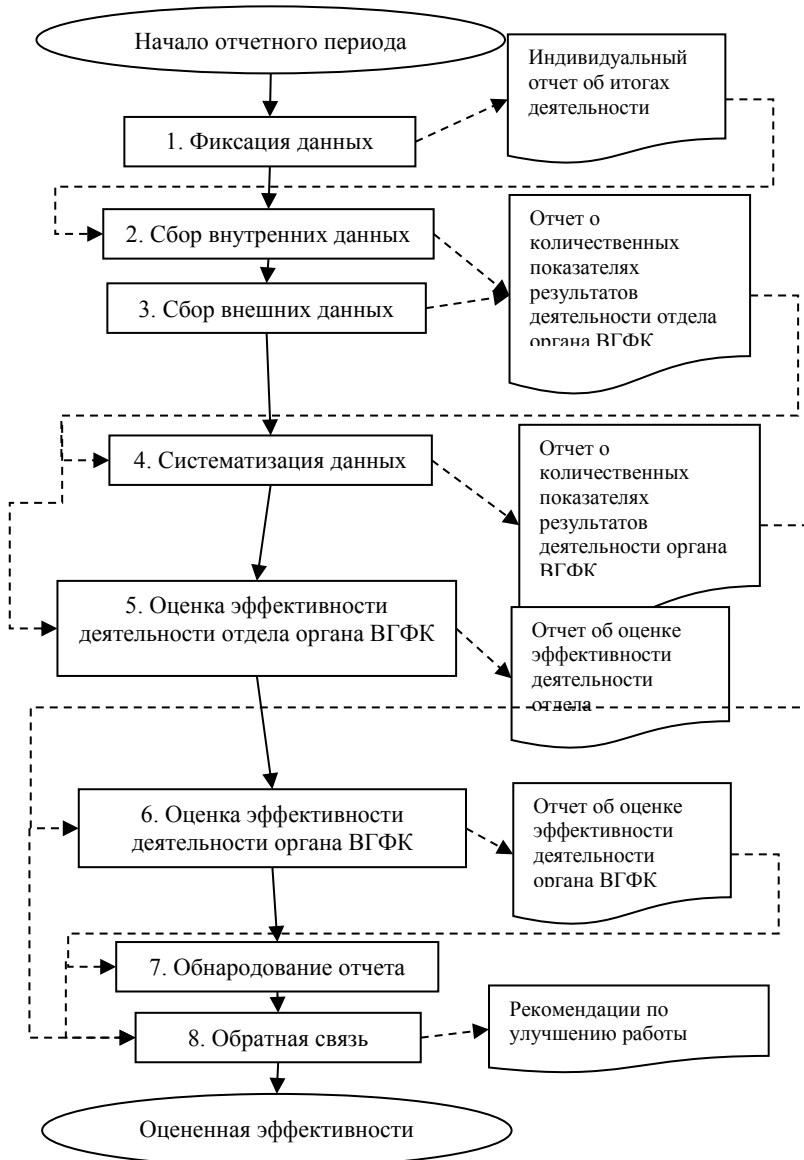


Рисунок 3.2.1 — Алгоритм оценки эффективности деятельности органа внутреннего государственного финансового контроля

Далее будет рассмотрена реализация выше представленного алгоритма на примере комитета государственного финансового контроля Санкт-Петербурга и его отдела финансового контроля в сфере закупок.

#### 1. Фиксация данных.

1.1. В течении отчетного периода (датой начала отчетного периода является первое число соответствующего года) ответственные исполнители фиксируют количественные результаты своей деятельности. Показатели работы отдельно взятого исполнителя должны соответствовать его должностной инструкции и компетенции. Представленные в начале раздела 15 показатели глава контрольного органа распределяет между отделами в соответствии со спецификой работы конкретного отдела, но таким образом, чтобы все 15 показателей были охвачены. Так, для отдела финансового контроля в сфере закупок председателем Комитета государственного финансового контроля должны быть назначены следующие показатели для фиксации в течении отчетного периода:

A. Объем проверенных средств бюджета на закупки.

B. Общая сумма размещенных закупок в соответствии с планом закупок публично-правового образования либо законом.

C. Количество проверенных объектов контроля.

D. Количество объектов контроля на подконтрольной территории.

E. Количество контрольных мероприятий, по результатам которых выявлены нарушения.

F. Количество контрольных мероприятий, по результатам которых приняты меры принуждения.

1.2. По итогам отчетного периода ответственный исполнитель (в отделе финансового контроля в сфере закупок Комитета государственного контроля Санкт-Петербурга это главный специалист, ведущий специалист и специалист 1-ой категории) составляет индивидуальный отчет об итогах деятельности и направляет его начальнику отдела.

#### 2. Сбор внутренних данных.

2.1. В течении первого месяца, следующего за отчетным периодом, каждый начальник отдела на основании индивидуальных отчетов исполнителей формирует отчет о количественных показателях результатов деятельности отдела органа внутреннего государственного финансового контроля. В отчет включаются все показатели, характеризующие деятельность конкретного органа.

#### 3. Сбор внешних данных.

3.1. В течении первого месяца, следующего за отчетным периодом, каждый начальник отдела на основании запросов в сторонние органы формирует отчет о количественных показателях результатов деятельности отдела органа внутреннего государственного финансового контроля. В отчет включаются все показатели, характеризующие деятельность конкретного органа. Внешними данными считаются сведения об исполнении мер принуждения (сумма уплаченных штрафов, объем возмещенных средств запрашивается у соответствующего администратора получателя бюджетных средств) и сведения о количестве поданных жалоб и исков (запрашивается в уполномоченном суде).

#### 4. Систематизация данных.

4.1. Сформированный отчет о количественных показателях результатов деятельности отела органа внутреннего финансового контроля, включающий внешние и внутренние данные, начальник отдела направляет главе контрольного органа (в Комитете финансового контроля Санкт-Петербурга это Председатель комитета).

4.2. Глава контрольного органа на основании отчетов всех отделов формирует отчет о количественных показателях результатов деятельности органа внутреннего государственного финансового контроля. Данный отчет представлен в таблице 3.2.1.

Таблица 3.2.1 — Отчёт о количественных показателях результатов деятельности органа внутреннего государственного финансового контроля

№	Показатель	Измерение
1	2	3
1	Объем проверенных средств.	Рубли
2	Сумма расходов подконтрольного бюджета.	Рубли
3	Количество проверенных объектов контроля.	Штуки
4	Количество объектов контроля на подконтрольной территории.	Штуки
5	Объем проверенных средств бюджета на закупки.	Рубли
6	Общая сумма размещенных закупок в соответствии с планом закупок публично-правового образования либо законом.	Рубли
7	Объем проверенных средств бюджета на планируемые закупки.	Рубли
8	Общая сумма планируемых закупок в соответствии с планом закупок публично-правового образования либо законом.	Рубли
9	Количество проведенных контрольных мероприятий.	Штуки

Окончание таблицы 3.2.1

1	2	3
10	Количество контрольных мероприятий, по результатам которых выявлены нарушения.	Штуки
11	Количество контрольных мероприятий, по результатам которых приняты меры принуждения.	Штуки
12	Штатная численность органа внутреннего государственного финансового контроля.	Штатные единицы
13	Перечень исполняемых контрольным органом функций с доказательствами этого исполнения.	Штуки
14	Сведения об исполнении мер принуждения (сумма уплаченных штрафов, объем возмещенных средств).	Рубли
15	Сведения о количестве поданных жалоб и исков.	Штуки

5. Оценка эффективности деятельности отдела органа внутреннего государственного финансового контроля.

5.1. На основании отчетов о количественных показателях результатов деятельности отдела органа внутреннего государственного финансового контроля начальник контрольного органа формирует отчет об оценке эффективности деятельности отдела.

6. Оценка эффективности деятельности органа внутреннего государственного финансового контроля.

6.1. На основании отчета о количественных показателях результатов деятельности органа внутреннего государственного финансового контроля начальник контрольного органа формирует отчет об оценке эффективности деятельности органа внутреннего государственного финансового контроля. Данный отчет включает в себя таблицу следующего вида:

Таблица 3.2.2 — Отчёт об оценке эффективности деятельности органа внутреннего государственного финансового контроля

№	Показатель	Алгоритм расчета	Нормативное значение	Фактическое значение
1	2	3	4	5
1	Функциональность	Соотношение функций, исполняемых контрольным органом на данный момент, и функций, которые он должен исполнять.	1	
2	Интенсивность нагрузки	Соотношение количества контрольных мероприятий и штатной численности проверяющего состава органа/структурного подразделения.	-	

Продолжение таблицы 3.2.2

1	2	3	4	5
4	Охват контролем	Соотношение объема проверенных средств бюджета и общей суммы расходов бюджета соответствующего уровня.	1	
		Соотношение проверенных объектов и общее количество объектов контроля на соответствующем подконтрольном уровне бюджета.	1	
		Соотношение объема проверенных средств бюджета на закупки и общей суммы размещенных закупок в соответствии с планом закупок публично-правового образования либо законом (решением о бюджете)	1	
		Соотношение объема проверенных планируемых закупок и общего объема планируемых закупок в соответствии с планом закупок публично-правового образования либо законом (решением о бюджете)	1	
5	Завершенность контрольной деятельности	Соотношение количества проверок, по результатам которых приняты меры, и количества проверок, по результатам которых выявлены нарушения законодательства и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок для обеспечения государственных нужд, требующие принятия соответствующих мер.	1	
6	Авторитетность	Соотношение количества направленных и исполненных представлений, предписаний, срок исполнения которых наступил.	1	
7	Законность решений	Соотношение количества отмененных в судебном порядке постановлений по делам об административных правонарушениях и общего количества вынесенных постановлений.	< 0,05 Цель 0	
		Соотношение количества отмененных в судебном порядке представлений, предписаний и общего количества выданных представлений предписаний.	< 0,05 Цель 0	



Окончание таблицы 3.2.2

1	2	3	4	5
8	Степень контроля за исполнением решений	Соотношение уплаченных (срок уплаты которых наступил) и назначенных административных штрафов	0,9	
		Соотношение количества постановлений по делам об административных правонарушениях и количества поступивших в орган ВГ(М)ФК протоколов об АП из других органов.	1	
		Соотношение возмещенного на основании представлений и предписаний объема средств и объема средств, подлежащего возмещению.	0,9	
9	Законность действий	Соотношение количества удовлетворенных жалоб (исков) на решения, действия (бездействия) Службы, осуществляемые в ходе ее контрольной деятельности, и количества поданных жалоб.	< 0,1 Цель 0	

6.2. В отчет об оценке эффективности деятельности органа внутреннего финансового контроля включаются:

А. Таблица показателей оценки эффективности деятельности органа внутреннего финансового контроля с указанием их наименований, алгоритма расчета, нормативного и фактического значения.

В. Интерпретация показателей на основании сопоставления нормативных и фактических значений.

С. Оценка данных показателей, включающая расчёт динамики изменения данных показателей в сравнении с предыдущим периодом.

Д. Исходные данные для расчётов в виде отчета о количественных показателях результатов деятельности органа внутреннего финансового контроля. Наличие исходных данных позволит стороннему эксперту проверить правильность расчётов при дальнейшем обнародовании отчёта.

Данный отчёт глава органа внутреннего финансового контроля составляет не позднее 40 дней после истечения отчетного периода.

7. Обнародование отчёта.

7.1. Отчёт об оценке эффективности деятельности органа внутреннего государственного финансового контроля должен быть обнародован на официальном сайте данного органа в сети Интернет в

течении 7 дней со дня подписания отчета главой контрольного органа для свободного доступа населения к его просмотру.

#### 8. Обратная связь.

8.1. Глава контрольного органа направляет отчет об оценке эффективности деятельности отдела в соответствующий отдел (главам отделов) с рекомендациями по улучшению работы отдела.

8.2. Глава контрольного органа направляет отчет об оценке эффективности деятельности соответствующего органа главам отделов с общими рекомендациями по улучшению работы.

Данная методика оценки эффективности деятельности органов внутреннего государственного финансового контроля имеет ряд преимуществ:

1. Группы показателей эффективности оценивают контрольный орган с различных сторон, что дает полное представление о его деятельности.

2. Все данные для проведения расчетов измеримы, понятны, не представляют сложности в отборе.

3. Все показатели нормированы, что позволяет интерпретировать полученные результаты, делать выводы об эффективности деятельности контрольного органа, сравнивать соответствующие значения показателей во времени, следить за их динамикой.

4. Относительность показателей позволяет сравнивать деятельность органов внутреннего финансового контроля различного направления и уровня.

5. Расчеты не являются трудоемкими и сложными, что позволяет провести их любому, при наличии соответствующих данных.

6. Для оценки эффективности деятельности органов внутреннего финансового контроля по данной методике не понадобится введение дополнительной штатной должности или учреждение специализированной службы, таким образом, это позволит свести финансовые затраты на проведение оценки эффективности деятельности контрольных органов к минимуму. Данную методику предлагается применять всем органам внутреннего финансового контроля при составлении годовой отчетности и публиковать на официальных источниках информации наряду с отчетом об итогах годовой деятельности, что будет способствовать раскрытию информации и позволит каждому ознакомиться с результатами оценки отдельных органов внутреннего государственного финансового контроля и сделать свои выводы.

В третьем разделе была разработана методика по оценке эффективности деятельности внутренних контрольных органов, дана оценка эффективности и целесообразности применения данной методики, описаны её преимущества, а также даны практические рекомендации по внедрению данной методики в систему оценки эффективности деятельности органов внутреннего финансового контроля. Применение разработанной методики оценки эффективности деятельности органов внутреннего финансового контроля позволит стандартизировать и упростить систему оценки эффективности.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате проведенного исследования в области оценки эффективности внутреннего государственного финансового контроля были достигнуты следующие результаты:

1. На основании анализа системы государственного контроля РФ, нормативно-правовых актов, закрепляющих правовые основы государственного финансового контроля, была определена структура государственного контроля, его основополагающие элементы.

2. По результатам анализа методик по определению эффективности деятельности органов внутреннего финансового контроля, разработанных различными авторами, были сделаны выводы по целесообразности применения данных методик для оценки эффективности системы внутреннего контроля РФ, выделены преимущества и недостатки каждой методики, определены основные проблемы применения существующих методик и расчёта существующих критериев эффективности такие, как отсутствие единой системы ведения отчетности и раскрытия информации о проведенных контрольных мероприятиях, отсутствие единой системы методов оценки эффективности деятельности органов ВФК, отсутствие нормативных показателей существующих критериев, невозможность получения данных для расчета некоторых показателей.

3. Была исследована система органов государственного контроля Российской Федерации, дано описание деятельности конкретных органов внутреннего государственного финансового контроля с указанием функций и полномочий. Подробно была изучена деятельность Комитета государственного финансового контроля Санкт-Петербурга и применена попытка оценки эффективности его деятельности посредством существующих методик, результатом чего стало обозначение проблем, существующих в системе оценки эффективности деятельности органов внутреннего финансового контроля в РФ и заявлена необходимость разработки единой методики оценки эффективности деятельности всех органов внутреннего финансового контроля, обладающей стандартной группой показателей, всесторонне характеризующих деятельность контрольного органа, а также обладающей нормированными критериями эффективности, для возможности интерпретации этих показателей.

4. Был систематизирован зарубежный опыт по организации государственного финансового контроля и выделены факторы, способствующие развитию системы эффективности оценки внутреннего финансового контроля.

5. Разработана авторская методика по определению эффективности деятельности органов внутреннего финансового контроля РФ, описаны преимущества данной методики. Методика представляет собой 3 группы показателей эффективности, характеризующих деятельность контрольного органа с различных сторон: показатели интенсивности деятельности (3 показателя, включающие 6 подпоказателей), показатели результативности деятельности (3 показателя, включающие 5 подпоказателей), показатели качества деятельности (2 показателя, включающие 3 подпоказателя). Для каждого показателя представлено его описание, алгоритм расчета и аргументированное нормативное значение, которое будет использоваться для сопоставления с фактическими данными.

6. Даны рекомендации по внедрению методики для оценки эффективности деятельности органов внутреннего государственного финансового контроля. В частности, составлен подробный алгоритм процедуры оценки эффективности деятельности контрольного органа. На каждом этапе выделен ответственный исполнитель, сроки реализации, специфика проведения этапа, используемые и формируемые нормативные документы.

После введения разработанной в данной работе методики по оценке эффективности деятельности органов внутреннего финансового контроля ожидаются следующие результаты:

1. Упрощение процедуры проведения оценки эффективности деятельности контрольных органов.

2. Сокращение сроков проведения процедуры оценки: при максимальном растягивании сроков проведения отдельных этапов вся процедура оценки эффективности занимает не более 1,5 месяцев, при оперативном выполнении шагов алгоритма оценки — не более 1 недели.

3. Сокращение финансовых затрат на проведение оценки эффективности деятельности контрольного органа, так как при данной методике оценка проводится непосредственно силами органа ВГФК, введение дополнительных штатных должностей и отделов не требуется.

Таким образом, цель выпускной квалификационной работы, заключающаяся в разработке предложений по совершенствованию системы оценки деятельности органов внутреннего финансового контроля, достигнута.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 28.03.2017). URL: <http://base.garant.ru/12112604/32/> (дата обращения: 17.04.2017).

2. Федеральный закон Российской Федерации от 05.04.2013 № 41-ФЗ (ред. от 07.02.2017) "О Счетной палате Российской Федерации". URL: <http://base.garant.ru/12112907/03/> (дата обращения: 17.04.2017).

3. Постановление Правительства РФ от 07.04.2004 № 185 (ред. от 12.11.2016) "Вопросы Министерства финансов Российской Федерации". URL: <http://base.garant.ru/12135085/> (дата обращения: 17.04.2017).

4. Постановление Правительства РФ от 07.04.2004 № 185 (ред. от 12.11.2016) "Вопросы Министерства финансов Российской Федерации". URL: <http://base.garant.ru/12135085/> (дата обращения: 17.04.2017).

5. Приказ Министерства финансов РФ от 25 декабря 2008 г. № 146н "Об обеспечении деятельности по осуществлению государственного финансового контроля" [Официальный сайт «Российской газеты»]. URL: <https://rg.ru/2009/03/04/finkontrol-dok.html> (дата обращения: 18.04.2017).

6. Закон Санкт-Петербурга от 02.12.2015 № 747-145 (с изменениями на 17 июня 2016 года) "О бюджете Санкт-Петербурга на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов" // [Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга]. URL: <https://gov.spb.ru/law?print&nd=537984317/> (дата обращения: 21.04.2017).

7. Закон Санкт-Петербурга от 03.06.2015 № 423-81 "Об исполнении бюджета Санкт-Петербурга за 2014 год" // [Официальный сайт Комитета финансов Санкт-Петербурга]. URL: [http://www.fincom.spb.ru/cf/docs/arhnpd/indetal/view.htm?id=808@cf\\_nra\\_bud/](http://www.fincom.spb.ru/cf/docs/arhnpd/indetal/view.htm?id=808@cf_nra_bud/) (дата обращения: 19.04.2017).

8. Закон Санкт-Петербурга от 13.12.2016 № 699-113 "О бюджете Санкт-Петербурга на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов". URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/peter/1068456/> (дата обращения: 27.04.2017).

9. Распоряжение Комитета государственного финансового контроля Санкт-Петербурга от 30.06.2016 № Зрж «Об утверждении нормативных затрат на обеспечение функций Комитета государственного финансового контроля Санкт-Петербурга на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» // [Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга]. URL:

<https://gov.spb.ru/static/writable/ckeditor/uploads/2016/07/27/3%D1%80%D0%B6.PDF> (дата обращения: 29.04.2017).

10. Указ Президента РФ от 25 июля 1996 г. № 1095 "О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в РФ". URL: <http://base.garant.ru/10135631/#ixzz4YJ71X8G4/> (дата обращения: 17.04.2017).

11. Шегурова В.П., Желтова М.Ф. Зарубежный опыт организации государственного финансового контроля // Молодой ученый. 2015. № 48. С. 209-212. [Официальный сайт журнала «Молодой ученый»]. URL: <https://moluch.ru/archive/48/6106/> (дата обращения: 03.05.2017).

12. Методические рекомендации по оценке эффективности деятельности контрольно-счетных органов Российской Федерации, одобрены Научно-методическим советом АККОР — протокол № 14 от 18.09.2007// URL: <http://lib.acsorg.ru>.

13. Смагулова А.С. Основные принципы государственного финансового контроля // Вопросы современной юриспруденции: сб. ст. по матер. XI междунар. науч.-практ. конф. Часть II. – Новосибирск: СибАК, 2012.

14. Опенышев С.П. Жуков В.А. Теоретические и методологические основы оценки эффективности государственного финансового контроля // Бюллетень Счетной палаты РФ. 2001. № 1. URL: <http://www.budgetrf.ru/Publications/Schpalata/2001/bulletin/schpal1372001bull1-12.htm>.

15. Ломакин С.И. Оценка эффективности деятельности контрольно-счётных органов Российской Федерации. Конкурс АККОР на звание «Лучший финансовый контролёр России»: Рефераты участников. - М., 2008.// URL: [ach-fci.ru/AKSOR/activity/Plans/2008.html](http://ach-fci.ru/AKSOR/activity/Plans/2008.html).

16. Ревизия и контроль: учебное пособие / М.В. Мельник, А.С. Пантелеев, А.Л. Звездин; под ред. проф. М. В. Мельник. — 3-изд., стер. — М.: КНОРУС, 2007. — 528 с.

17. Чхиквадзе В.В. Из истории органов финансового контроля Испании // Реформы и право. 2011. N 3. С. 67.

18. Контроль и ревизия: учеб. пособие / В.К. Сусин, В.П. Шегурова, О.В. Шибилева. — Саранск, 2010. — 220 с.

19. Трещетенкова Н.Ю. Правовой статус счетных палат (опыт иностранных государств) // Очерки конституционного права иностранных государств. М., 1999. С. 7 - 8. URL: <http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=23&art=3164/> (дата обращения: 25.04.2017).

20. Итоги контрольной деятельности Комитета ГФК СПб за 2016 год. // [Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга]. URL:[http://gov.spb.ru/gov/otrasl/fin\\_kontrol/current\\_activities/check\\_result/itogi-kontrolnoj-deyatelnosti-za-2016-god/](http://gov.spb.ru/gov/otrasl/fin_kontrol/current_activities/check_result/itogi-kontrolnoj-deyatelnosti-za-2016-god/) (дата обращения 25.04.2017).