



МИНИСТЕРСТВО ФИНАНСОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(МИНФИН РОССИИ)

Ильинка, д. 9, Москва, 109097
Телетайп: 112008 телефакс: 625-08-89

28.01.2014 № 14-05-06/5

На № _____

Руководителю Федерального
казначейства

Р.Е. Артюхину

ул. Ильинка, д.9
г. Москва, 109097

Уважаемый Роман Евгеньевич!

Департамент регулирования государственного финансового контроля, аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и отчетности направляет для использования в работе Отчет Научно-исследовательского финансового института «Академия бюджета и казначейства Министерства финансов Российской Федерации» о научно-исследовательской работе «Анализ состояния и направления совершенствования ведомственного финансового контроля, осуществляемого финансовыми органами исполнительной власти».

Приложение: на 92 л.

Директор Департамента

Л.З. Шнейдман

35356

Министерство финансов Российской Федерации

Федеральное государственное образовательное учреждение высшего
профессионального образования
Академия бюджета и казначейства

Научно-исследовательский финансовый институт

УДК 336.01/.02; 339.7.01

N госрегистрации – 01201059817

Инв. N

УТВЕРЖДАЮ

Директор Научно-
исследовательского финансового
Академии бюджета и
казначейства, доктор
экономических наук, профессор

Б.И. Алехин



10 г.

ОТЧЕТ
О НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ РАБОТЕ
по теме

Анализ состояния и направления совершенствования ведомственного
финансового контроля, осуществляемого федеральными органами
исполнительной власти

Исполнитель - Руководитель
Центра бухгалтерского учета, аудита
и государственного финансового контроля
К.Э.Н.

Л.Н. Овсянников

Москва - 2010

Реферат

Отчет 92 с., 3 раздела, приложения, 48 источников

ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ, ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ, ВЕДОМСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ, НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА, ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ, СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ, РЕКОМЕНДАЦИИ

Предметом исследования является деятельность по осуществлению ведомственного финансового контроля федеральными органами исполнительной власти.

Изучены состояние нормативно-правовой базы и практика организации ведомственного финансового контроля федеральными министерствами, службами, агентствами.

Определены направления и подготовлены рекомендации по совершенствованию ведомственного финансового контроля на федеральном уровне.

Реализация предлагаемых рекомендаций должна способствовать повышению результативности бюджетных расходов в условиях освоения и исполнения программного бюджета.

Содержание

	Стр.
Введение	4
1. Федеральная нормативно-правовая база ведомственного финансового контроля	14
2. Современная практика ведомственного финансового контроля федеральных органов исполнительной власти	34
3. Рекомендации по совершенствованию ведомственного финансового контроля, осуществляемого федеральными органами исполнительной власти	56
Заключение	71
Список использованных источников	74
Приложения	79

Введение

Работа выполнена по заказу Департамента регулирования государственного финансового контроля, аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и отчетности от 13 января 2010 г. № 18/10 на проведение НИР по теме «Анализ состояния и направления совершенствования ведомственного финансового контроля, осуществляемого федеральными органами исполнительной власти». Заказ и техническое задание предусматривают представление аналитического отчета, содержащего рекомендации по направлениям совершенствования ведомственного финансового контроля, который осуществляют названные органы власти (далее также – ведомственный финансовый контроль, ведомственный контроль).

Ведомственный финансовый контроль в сложившейся практике финансово-контрольной деятельности в стране выступает как одна из разновидностей государственного (муниципального) финансового контроля в бюджетной сфере. В Бюджетном кодексе Российской Федерации он представлен в перечне бюджетных полномочий главного распорядителя бюджетных средств - статья 158 и главного администратора источников финансирования дефицита бюджета - статья 160.2 (х).

Мы разделяем мнение, что «ведомственный финансовый контроль занимает или должен занимать главное место в осуществлении финансового контроля, так как он является тем самым фундаментом, на котором стоит вся остальная система финансового контроля. Если организовать гибкую и оперативную систему ведомственного финансового контроля, то эффективность использования бюджетных средств резко повысится» [1]. Одновременно это сравнительно мало разработанная область контрольной проблематики.

Современное состояние и направления совершенствования контроля рассматриваются в исследовании в организационном аспекте в соответствии с

х) Здесь и далее законодательные акты, иные нормативные правовые документы использованы в редакции по состоянию на 1 ноября 2010 года.

Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». В содержательном – с учетом предложений, сформулированных в разделе IX «Развитие системы государственного (муниципального) финансового контроля» Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года (утверждена распоряжением Правительства РФ от 30 июня 2010 года № 1101, далее – Программа повышения эффективности бюджетных расходов).

В Программе повышения эффективности бюджетных расходов финансовый контроль, осуществляемый федеральными органами исполнительной власти (местными администрациями) определен как внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль в бюджетной сфере. Такое определение связано с пониманием внутреннего и внешнего контроля, выработанного международной практикой и изложенного в Лимской декларации [2].

Тема исследования не предполагает рассмотрения в полном объеме проблематики внутреннего и внешнего контроля. Но необходимо обратить внимание на то, какова специфика ведомственного финансового контроля при его практическом осуществлении.

Если рассмотреть содержание ведомственного контроля с позиций взаимодействия субъектов и объектов контроля, то обнаруживается, что одна из его особенностей – наличие признаков и внутреннего и внешнего контроля. Для подведомственной федеральному органу исполнительной власти организации – получателя бюджетных средств контрольное подразделение вышестоящего органа выступает как субъект внешнего контроля. Такое подразделение независимо от объекта контроля, не является частью его организационной структуры. Оно не создано внутри подконтрольной организации и не подчиняется его руководству.

Соединение в ведомственном финансовом контроле признаков как внутреннего, так и внешнего контроля существенно и для анализа его

состояния и для определения направлений совершенствования. Его игнорирование ведет к обеднению характеристик исследуемого предмета, может негативно повлиять на характер рекомендаций по его развитию. Вместе с тем эту методологическую особенность ведомственного контроля не следует рассматривать как признак критического отношения к официально принятым определениям внешнего и внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля.

В связи с изложенным понятия «внутренний контроль» (в том числе в цитатах) и «ведомственный контроль» используются в тексте отчета как равнозначные. В этом же смысле в целях удобства изложения в некоторых случаях применяется термин «внутриведомственный контроль».

Как в целом приемлемое в предложенном понимании можно привести такое определение: *«Ведомственный финансовый контроль – это внутренний контроль отдельных государственных ведомств (министерств, концернов, органов управления исполнительной власти). Его проводят специализированные подразделения, созданные внутри ведомств, - органы ведомственного финансового контроля. Объектом этого контроля является производственная и финансовая деятельность подведомственных предприятий, организаций и учреждений»* [3 – курсив авторов определения].

Уточним также использование в целях данного исследования понятия «аудит».

В нашей стране аудит законодательно определен как независимая проверка бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица в целях выражения мнения о достоверности такой отчетности (часть 3 статьи 1 Федерального закона об аудиторской деятельности от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ). Закон квалифицирует аудиторскую деятельность и оказание сопутствующих услуг как деятельность предпринимательскую.

Вместе с тем все чаще термин аудит без каких бы то ни было объяснений используется в официальных документах (Бюджетный кодекс Российской Федерации, стандарты финансового контроля Счетной палаты Российской

Федерации и др.), регламентирующих государственный финансовый контроль. Появились также серьезные научные работы, обосновывающие применение понятия аудит в государственной (муниципальной) контрольной деятельности. В них предлагаются новые определения аудита для новых целей [4]. Однако правовым путем вопрос пока не решен.

Дискуссия по этому поводу в данной работе представляется неуместной. Использовать термин аудит мы будем в том смысле, в котором он употребляется в отечественном законе об аудиторской деятельности. В ином – только в цитатах или пересказе документов и мнений различных авторов.

Экономическое значение ведомственного финансового контроля определяется тем, что в современной российской структуре государственного управления практически все бюджетные средства распределяются и расходуются через органы исполнительной власти и подведомственные им организации. Ведомственный контроль – это контроль финансовых потоков определенного назначения в определенной среде. Обладая общими свойствами контроля, он призван продуктивно использовать контрольные инструменты в среде своего назначения. Цель совершенствования ведомственного контроля – повышение качества предоставляемой им руководству ведомства информации для принятия обоснованных управленческих решений.

Открытые ведомственные расходы федерального бюджета на текущий год составляют 8,8 трлн. рублей или 89,5 % всех расходов федерального бюджета [5]. Расходы бюджета под грифами «секретно» и «совершенно секретно» также имеют преимущественно ведомственный характер. Такая особенность бюджетных расходов определяется сложившейся отечественной практикой управления. Отсюда первоочередная задача ведомственных контролеров – систематический и результативный контроль использования выделенных органу исполнительной власти бюджетных средств.

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации Д.А. Медведева о бюджетной политике в 2010–2012 годах сказано, что «расширение полномочий главных распорядителей при исполнении бюджета должно

опираться не только на четкие целевые ориентиры их деятельности, но и на отлаженные бюджетные процедуры, механизмы внутреннего контроля, высокий уровень бюджетной дисциплины» [6].

В ходе проводимой в стране административной реформы мероприятия по внедрению управления, ориентированного на результат, предусматривают «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» [7].

Для нашего исследования представляет интерес, что в российской финансовой традиции ведомства всегда играли преобладающую роль в расходовании государственных средств. Но их финансовая дисциплина не отличалась безукоризненностью. Государство стремилось ограничить ведомственные аппетиты, в том числе путем усиления контроля за законностью и целесообразностью расходов. Еще Петр I со свойственной ему решительностью требовал от своих ревизоров: «смотреть во всем Государстве расходы, и ненужные, а особливо напрасные – отставить» [8].

Позже известный государственный деятель С.Ю. Витте утверждал, что «контрольное дело стало у нас прочно на ноги, помогая всем ведомствам в искоренении злоупотреблений и хищений казенных сумм и содействуя Министерству финансов в осторожном и равномерном удовлетворении сметных требований остальных ведомств» [9].

Не все современники разделяли такой оптимизм. «Везде, куда не помотришь на порядок расходования народных средств, мы видим поразительную нехозяйственность, - писал ученый, исследователь российских финансов И.Х. Озеров. И продолжал: ...«как известно, у нас множество учреждений, которые никакой пользы не приносят». ...«Государственный контроль, при всем его добром желании, обречен был оставаться пассивным зрителем всей этой нехозяйственности, всех этих злоупотреблений, снабженных всеми формальностями права...» [10].

Одна из основных причин была в том, что добросовестный и квалифицированный ведомственный финансовый контроль отсутствовал.

Административно-командная сущность советской системы предполагала всемерное укрепление централизованного государственного финансового контроля. Вместе с тем существовало отчетливое понимание значимости контроля ведомственного. Наиболее капитальные меры по его совершенствованию принимались дважды – в 1936 и в 1981 годах.

Следует выделить постановление Совета Министров СССР от 2 апреля 1981 г. № 325 «О мерах по улучшению контрольно-ревизионной работы в министерствах, ведомствах и других органах управления». Правительство признало целесообразным, чтобы министерства, ведомства, исполнительные комитеты Советов народных депутатов преобразовали свои контрольно-ревизионные службы «в самостоятельные структурные подразделения (управления, отделы, группы), подчинив их непосредственно руководителям указанных органов». «Преобразование (или создание) указанных подразделений произвести в пределах численности работников и ассигнований на содержание центрального аппарата соответствующего министерства, ведомства или аппарата другого органа управления» [11].

Министерствам и ведомствам СССР, Советам Министров союзных республик поручили «докладывать Совету Министров СССР не реже одного раза в год о состоянии контрольно-ревизионной работы, о наиболее серьезных нарушениях плановой и финансовой дисциплины, выявленных на подведомственных предприятиях и в организациях, и о принятых мерах». Правительство утвердило Положение о ведомственном контроле за хозяйственно-финансовой деятельностью объединений, предприятий, организаций и учреждений.

На начальном этапе постсоветского периода ведомственный финансовый контроль оказался в запущенном состоянии, что было вызвано как объективными причинами, так и искусственно созданными факторами. «В ходе преобразований система финансового контроля в бюджетной сфере оказалась

практически полностью разрушенной. Был ослаблен, а частично и ликвидирован ведомственный контроль, не уделялось достаточного внимания четкой организации внутреннего контроля в бюджетных учреждениях» [12].

После рассмотрения Правительством России в мае 1995 года отчета Минфина «О результатах проверок целевого расходования средств федерального бюджета и первоочередных мерах по укреплению финансового контроля» в числе таких мер была названа подготовка предложений об организации ведомственного контроля [13]. Их представляли все существовавшие тогда министерства и ведомства. Большинство из них необходимость восстановления ведомственного контроля поддержали. Но просили для этого дополнительные ассигнования.

Принципиально вопрос о роли и месте ведомственного контроля был решен Указом Президента Российской Федерации «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации» от 25 июля 1996 года № 1095. Контрольно-ревизионные органы федеральных органов исполнительной власти были включены в перечень органов, на которые возлагается государственный финансовый контроль в соответствии с установленным законодательством Российской Федерации разграничением функций и полномочий.

В стране реализована одобренная Правительством (постановление от 22 мая 2004 года № 249) Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 – 2006 годах. Повышение ответственности и расширение самостоятельности участников бюджетного процесса предполагает рост роли внутриведомственного финансового контроля главных распорядителей (администраторов) бюджетных средств.

Однако ведомственный контроль в должной степени все еще не окреп.

В феврале текущего года в Москве состоялся международный семинар «Актуальные проблемы внутреннего контроля: мировая и российская практика». Его проводили Подкомитет по внутреннему контролю Комитета по профессиональным стандартам Международной организации высших

контрольных органов (ИНТОСАИ) и Счетная палата Российской Федерации. Наш институт был представлен на этом мероприятии.

На семинаре отмечалось, что «пока система внутреннего контроля в России находится в стадии становления. Из 114 главных администраторов в 57 созданы структурные подразделения, обеспечивающие внутренний финансовый контроль, а в 34 главных администраторах эти функции возложены на другие подразделения и отдельных должностных лиц» [14]. Получается, что 23 главных администратора бюджетных средств необходимых подразделений не имеют. Стало быть, внутренним контролем систематически не занимаются. При этом качество контроля и там, где созданы подразделения, и особенно там, где функции контроля совмещаются с другими, далеко не всегда удовлетворительное.

Такое положение в значительной мере связано с тем, что до сих пор остаются нерешенными основополагающие задачи создания единой системы государственного финансового контроля, отвечающей экономическим и политическим реалиям страны. Нет единой концепции государственного финансового контроля, нет федерального закона об основах такого контроля. Председатель Счетной палаты Российской Федерации С.В.Степашин говорит, что необходимо «ускорить разработку единой концепции государственного финансового контроля», что...«стране...нужно единое законодательство о государственном финансовом контроле» [15].

Значение исследования и рекомендаций по совершенствованию ведомственного контроля возрастает в связи с переходом к программной структуре бюджета. Она предполагает разработку и утверждение ведомственных планов повышения эффективности расходов и качества финансового управления. Отвечать за реализацию долгосрочных целевых программ и входящих в их состав ведомственных целевых программ будут непосредственно ведомства. Здесь надежность систем ведомственного контроля и качество его информации приобретают решающее значение.

В соответствии с требованиями заказа и технического задания содержание представляемого отчета изложено в трех разделах.

В первом разделе обобщены результаты анализа состояния действующей законодательной и нормативно-правовой базы ведомственного контроля. Сейчас на федеральном уровне правовая база достаточна для того, чтобы обеспечивать функционирование органов ведомственного финансового контроля на уровне выше достигнутого к настоящему времени. Однако она все-таки неполна, аморфна, частично противоречива. Особенно неполон ее ведомственный уровень. Что и является одной из причин, как будет показано в дальнейшем изложении, низкого в целом уровня ведомственного контроля.

Поэтому нормативно-правовая база, чтобы обеспечить контрольную деятельность федеральных исполнительных органов в требуемом в современных условиях объеме, нуждается в корректировке и дополнениях.

Во втором разделе представлены результаты исследования деятельности служб ведомственного контроля в ее существующей практике. Это сделано с учетом особенностей системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, как в плане их подведомственности, так и функционально-управленческой направленности.

Отмечены положительные изменения, происходящие в ведомственном контроле. Вместе с тем, даже несмотря на ограниченность доступной информации, понятно, что финансовый контроль в пределах ведомств пока не играет предназначенной ему роли.

В третьем разделе сгруппированы рекомендации нормативно-правового и организационного характера по совершенствованию ведомственного контроля, подготовленные в ходе исследования. Они доведены до высокой степени конкретности. Предлагаемые поправки и дополнения в нормативные правовые документы обоснованы, но в редакционно-текстовом отношении не оформлены. Рекомендации разработаны с учетом положений Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года.

В ходе исследования с целью освоения имеющегося опыта изучены действующие нормативные правовые документы, регулирующие государственный финансовый контроль и аудиторскую деятельность, в их числе стандарты финансового контроля, утвержденные Счетной палатой Российской Федерации, федеральные стандарты аудиторской деятельности, международные стандарты аудита и ревизионные стандарты ИНТОСАИ.

Исследование имеет преемственность с предыдущими НИР Центра и ранее существовавшего Отдела финансового контроля. Это исследование 2009 года по заказу Департамента регулирования государственного финансового контроля, аудита, бухгалтерского учета и отчетности «Организация и осуществление государственного (муниципального) финансового контроля». Использованы также отдельные положения НИР «Проблемы совершенствования деятельности органов финансового контроля в соответствии с задачами бюджетной реформы» (2007 год).

В ходе работы изучены имеющиеся литературные источники. Большинство из них мало затрагивают специфику ведомственного контроля. К тому же есть случаи, когда в изданиях приводятся сведения, почерпнутые из прошлого либо вовсе не соответствующие действительности. Так, авторы из Института экономики РАН сообщают, что в нашей стране финансовый контроль «может быть общегосударственным, ведомственным, внутрихозяйственным, общественным и независимым (аудиторским)», забывая о муниципальном, а «управление централизованными финансами возложено на Счетную палату РФ» [16].

Работа, проведенная в рамках отчетного исследования, предполагает, по мнению исполнителей, продолжение. Его вариант предложен в Заключении.

1. Федеральная нормативно-правовая база ведомственного финансового контроля

Контроль как составная, но относительно самостоятельная часть управленческой деятельности состоит в проверке соответствия работы подконтрольного объекта тем установкам, которые он получил от органа управления. В итоге контроль представляет властному органу информацию, необходимую для принятия решений о дальнейших действиях.

«Органы власти обязаны в ходе управления и реализации контрольной функции соблюдать закон. Административная, включая контрольную, деятельность не может осуществляться произвольно, она должна следовать предписаниям закона и всех других регламентных документов.

Принцип законности ... предусматривает соответствующее качество федеральной нормативно-законодательной базы в целом, на которой строятся отношения контролирующей и контролируемой подсистем...»[17].

В сложившей отечественной практике федеральная нормативно-правовая база экономического, управленческого или иного общественно значимого процесса – это обычно трехуровневая документальная конструкция. В ее основании – законодательный акт (в определенных случаях – Указ Президента Российской Федерации). Положения законодательного акта конкретизируются постановлением либо распоряжением Правительства Российской Федерации. Далее следуют ведомственные документы: постановление, приказ, распоряжение, правила, инструкция, положение.

На ведомственном уровне могут быть варианты. Акты одного ведомства в силу возложенных на него полномочий могут регулировать деятельность не только подведомственных организаций, но и других ведомств. Последние, в свою очередь, должны принять соответствующий документ, обязательный в пределах их подведомственности. Так или иначе ведомственный акт или акты окончательно определяют порядок и особенности реализации всего объема требований к регулируемому процессу.

Применительно к ведомственному финансовому контролю специфика российского правотворчества проявляется в полном объеме. Поэтому состояние его нормативно-правовой базы анализируется в предлагаемом исследовании конкретно и поэтапно, с оценкой, сравнением и учетом при переходе к следующему тому, что было выяснено на предыдущем этапе.

Законодательную основу ведомственного финансового контроля, осуществляемого федеральными органами исполнительной власти, составляют положения Бюджетного кодекса Российской Федерации. Этот документ играет определяющую роль в регулировании отношений, возникающих в процессе государственного финансового контроля в сфере бюджетных отношений.

Кодекс вводит понятие ведомственного контроля в правовую терминологию бюджетного процесса. Определены субъекты этого контроля и названы некоторые его основные параметры. Прямое отношение к регулированию ведомственного контроля имеет большинство установок Кодекса, касающихся государственного и муниципального финансового контроля.

Согласно Кодексу контроль за исполнением бюджетов является составной частью бюджетного процесса (статья 6 Бюджетного кодекса) как деятельности участников этого процесса, регламентируемой законодательством Российской Федерации. В числе других участниками бюджетного процесса являются (статья 152) исполнительные органы государственной власти, главные распорядители бюджетных средств, главные администраторы источников финансирования дефицита бюджета. Особенности бюджетных полномочий участников бюджетного процесса, являющихся федеральными органами государственной власти, устанавливаются либо самим Кодексом, либо принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами Президента и Правительства Российской Федерации (часть 2 статьи 152).

Ведомственный финансовый контроль определяется в Кодексе как одно из полномочий главного распорядителя бюджетных средств (статья 158) и главного администратора источников финансирования дефицита бюджета (статья 160.2). В обоих случаях установлено, что названный участник

бюджетного процесса «организует и осуществляет ведомственный финансовый контроль в сфере своей деятельности».

Конкретизация цитированного положения относительно исполнительных органов власти содержится в части 4 статье 154 Кодекса. Там сказано, что эти органы, являющиеся главными распорядителями бюджетных средств, главными администраторами источников финансирования дефицита бюджета, осуществляют соответствующие бюджетные полномочия, установленные настоящим Кодексом и принятыми в соответствии с ним правовыми актами.

Содержание статьи 157 Бюджетного кодекса развивает эти положения. Она говорит о том, чем именно занимаются органы государственного финансового контроля, созданные федеральными органами исполнительной власти. Эти органы осуществляют предварительный, текущий и последующий контроль за исполнением соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Статья 266 относит контроль, которым занимаются главные распорядители бюджетных средств, к контролю, осуществляемому исполнительными органами власти. Ею предусмотрено, что формы и порядок осуществления финансового контроля органами исполнительной власти устанавливаются Бюджетным кодексом, иными актами бюджетного законодательства и нормативными правовыми актами Российской Федерации,

Предметная организация ведомственного контроля вырисовывается в статье 269 «Финансовый контроль, осуществляемый главными распорядителями бюджетных средств, главными администраторами доходов бюджета и главными администраторами источников финансирования дефицита бюджета».

Названные субъекты с учетом специфики их деятельности:

- осуществляют финансовый контроль за подведомственными распорядителями (получателями) бюджетных средств в части обеспечения правомерного, целевого, эффективного использования бюджетных средств;

- осуществляют контроль за использованием субсидий, субвенций их получателями в соответствии с условиями и целями, определенными при предоставлении указанных средств из бюджета;

- вправе проводить проверки подведомственных распорядителей (получателей) бюджетных средств и государственных унитарных предприятий.

Названные положения Бюджетного кодекса в совокупности образуют законодательную основу осуществления ведомственного финансового контроля, осуществляемого федеральными органами исполнительной власти. Понятно, что не все установки цитируемых статей Кодекса адресованы прямо названным органам власти. Важно, что сформулированные в нем нормы фиксируют ведомственный контроль как полномочие участника бюджетного процесса и основные моменты этого контроля.

Для исследуемой темы имеет значение статья 165 Бюджетного кодекса. В ней в числе бюджетных полномочий Министерства финансов Российской Федерации названо нормативное и методическое обеспечение деятельности по осуществлению государственного финансового контроля органами исполнительной власти. Значит, одной из задач Минфина является подготовка и издание документов, регламентирующих и конкретизирующих порядок осуществления ведомственного контроля, в том числе федеральными органами исполнительной власти, его основные параметры (объекты, полномочия, периодичность и т.д.), порядок оформления и реализации его результатов.

Между тем до сих пор в публикациях встречаются утверждения, неточно представляющие роль Минфина России в системе государственного финансового контроля. Например, в статье, опубликованной одним финансовым журналом в текущем году, читаем: «согласно ст.268 Бюджетного кодекса РФ Министерство финансов РФ осуществляет внутренний контроль за использованием бюджетных средств главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств. Этим определена главенствующая роль Минфина России как в структуре исполнительной власти в целом, так и в системе органов внутреннего финансового контроля» [18].

В действующей редакции Бюджетного кодекса статья 268 имеет другое содержание. А роль Минфина России в системе внутреннего (в нашей теме — ведомственного) финансового контроля определена именно статьей 165 Кодекса.

Рассмотрение названных положений Кодекса во взаимосвязи и применительно к фактическому состоянию системы власти показывает, что все органы исполнительной власти являются главными распорядителями (или распорядителями) бюджетных средств. Это означает, что все федеральные органы исполнительной власти, независимо от организационной формы (министерства, службы, агентства) и подведомственности Президенту Российской Федерации или Правительству Российской Федерации являются субъектами ведомственного финансового контроля.

Бюджетный кодекс Российской Федерации представляет законодательную составляющую правовой основы ведомственного контроля как формы государственного финансового контроля, осуществляемого исполнительными органами государственной власти в пределах их компетенции на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации.

Ведомственный контроль выступает, на наш взгляд, как форма государственного и в том случае, если он осуществляется главными распорядителями бюджетных средств не являющимися органами власти. Это происходит, когда главным распорядителем бюджетных средств выступает «наиболее значимое учреждение науки, образования, культуры и здравоохранения, указанное в ведомственной структуре расходов бюджета, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями» (статья 6).

Вместе с тем анализ положений основного законодательного акта бюджетной сферы, регламентирующих ведомственный контроль, выявил их некоторые недостатки.

Установки Бюджетного кодекса по части ведомственного контроля носят не обязывающий («должен» или «обязан осуществлять»), а констатационно-

рекомендательный либо разрешительный («осуществляет», «формирует», «обеспечивает», «вправе проводить») характер. Поэтому, строго говоря, требования обязательности организации и осуществления ведомственного контроля в Кодексе нет. Указанную особенность основного документа, регламентирующего бюджетный процесс в его контрольной составляющей, мы отмечали и в своей работе 2009 года [19].

В Бюджетном кодексе нет определения, что такое ведомственный финансовый контроль, не показаны в полном объеме основные моменты его содержания, права осуществляющих его служб. Возможно, законодатели оставляли такие, с их точки зрения, малосущественные детали на долю подзаконных актов. Но в таком подходе они не всегда последовательны. Например, в статье 265 (часть 2) сделано то, чего нет в отношении ведомственного контроля, - предметно определены контрольные права законодательных (представительных) органов.

«Бессодержательное» использование в документе понятий и терминов при наличии специальной статьи 6. «Понятия и термины, применяемые в настоящем Кодексе» в случае ведомственного контроля не является уникальным. Этот недостаток Кодекса касается не только рассматриваемой темы и отмечается не только нами. Так, Председатель Счетной палаты С.В. Степашин обращает внимание, что «раздел 1 части II Бюджетного кодекса Российской Федерации именуется «Бюджетное устройство Российской Федерации», однако содержание рассматриваемого термина в нем не раскрывается»[20].

В Бюджетном кодексе не нашла отражения организационная неоднородность главных распорядителей бюджетных средств, как участников бюджетного процесса, которая предполагает специфику их внутриведомственного контроля.

В предыдущих редакциях Бюджетного кодекса правом ведомственного контроля были наделены и распорядители бюджетных средств. Изменения в Кодексе, принятые в связи с бюджетной реформой и предполагавшие

возрастание роли внутриведомственного контроля, утвержденные Федеральным законом от 26 апреля 2007г. N 63-ФЗ, их такого права лишили. На наш взгляд, это неоправданное ограничение возможностей ведомственного контроля, поскольку в категорию распорядителей попадают и весьма крупные, финансово емкие бюджетные учреждения, имеющие разветвленную сеть получателей бюджетных средств.

Оговорка в части 2 статьи 158 (пункт 4) о том, что распорядитель «в случае и порядке, установленных соответствующим главным распорядителем бюджетных средств, осуществляет отдельные бюджетные полномочия главного распорядителя бюджетных средств, в ведении которого находится» дела по существу не меняет. Маловероятно, что главный распорядитель в современных условиях бюджетного финансирования будет охотно делиться контрольными полномочиями.

Отрицательную роль играет и тот факт, что нормы, касающиеся ведомственного контроля, при наличии специального раздела IX «Государственный и муниципальный финансовый контроль» рассредоточены по всему тексту Бюджетного кодекса и не всегда увязаны друг с другом.

Так, в статье 158 обеспечение контроля «за соблюдением получателями субвенций, межбюджетных субсидий и иных субсидий, определенных настоящим Кодексом, условий, установленных при их предоставлении» выделено как отдельное от ведомственного контроля полномочие главного распорядителя бюджетных средств. А в статье 269 названное полномочие выступает в качестве одной из составляющих этого контроля.

В статье 157 Кодекса говорится о том, что органы государственного финансового контроля, созданные федеральными органами исполнительной власти, осуществляют предварительный, текущий и последующий контроль за исполнением соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. В статье 265 раскрывается содержание этих форм контроля, но только применительно к контролю, осуществляемому законодательными (представительными) органами власти. В результате непонятно, является ли

содержание трех форм контроля одинаковым по сути или существуют различия при применении их контролирующими органами различных ветвей власти.

В связи с бюджетной реформой в Бюджетный кодекс была включена статья 270.1 «Внутренний финансовый аудит». Понятия «внутренний аудит» и «внутренний контроль» безосновательно употреблены в статье, как равнозначные. Статья фиксирует право (опять-таки не обязательность!) органов исполнительной власти и местной администрации создавать соответствующие подразделения.

На новые структуры вместе с профилирующими возлагаются несвойственные им обязанности, которые должны выполнять другие специализированные службы. Не принято во внимание, что подразделение внутреннего аудита – «это отдельная структурная единица, не входящая в состав какого-либо иного подразделения и не объединяющая свои функции с какими-либо другими (например, с такими, как управление финансами, бухгалтерия, юридическое сопровождение)» [21]. Остается также неясным, как предлагаемые подразделения будут взаимодействовать с существующими службами ведомственного контроля.

Изложенное позволяет заключить, что сформулированных в Бюджетном кодексе положений достаточно для того, чтобы ведомства правомерно занимались организацией и осуществлением финансового контроля как в центральном аппарате, так и в подведомственных организациях. Однако неполнота этих норм, неупорядоченность и некоторая противоречивость открывают возможности для полного или частичного ухода от их соблюдения. Здесь одна из основных причин того отношения ведомств к созданию органов внутреннего контроля, которое проиллюстрировано данными Счетной палаты во Введении к отчету.

К тому же нет законодательно установленной ответственности за отсутствие ведомственного контроля. Это еще пример несогласованности и неполноты норм Бюджетного кодекса. В статье 281 неисполнение либо ненадлежащее исполнение установленного Кодексом порядка контроля за исполнением

бюджетов признается нарушением бюджетного законодательства Российской Федерации, которое влечет применение к нарушителю мер принуждения. Однако в статье 283 «Основания применения мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации» оснований применения мер за нарушения порядка контроля не предусмотрено.

Следующий уровень нормативно-правового обеспечения ведомственного контроля – акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. Он предполагает конкретизацию требований применительно к совокупности ведомств и к каждому из них. Здесь «право выступает не только юридической формой, но и средством управленческого воздействия на деятельность и контролирующих и контролируемых» [22].

Как отмечено во Введении, Указом Президента Российской Федерации «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации» от 25 июля 1996 года № 1095 контрольно-ревизионные органы федеральных органов исполнительной власти были включены в перечень органов, на которые возлагается государственный финансовый контроль в соответствии с установленным законодательством Российской Федерации разграничением функций и полномочий.

Сейчас эта ветвь государственной власти выстроена и действует в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». В нем установлено, что:

- в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства;
- функции федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Президент Российской Федерации, определяются указом Президента Российской Федерации, функции федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Правительство Российской Федерации, - постановлением Правительства Российской Федерации.

Конкретные функции (полномочия) федеральных органов исполнительной власти сформулированы в положениях об этих органах, утверждаемых Президентом либо Правительством Российской Федерации. В каждом Положении об органе исполнительной власти установлено, что данный орган осуществляет функции главного распорядителя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание министерства (службы, агентства) и реализацию возложенных на него функций. Тем самым реализуется норма Бюджетного кодекса, согласно которой одним из полномочий главного распорядителя является ведомственный контроль в сфере его деятельности.

В качестве примеров можно назвать Положение о Министерстве связи и массовых коммуникаций РФ, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 2 июня 2008 г. № 418, Положение о Федеральной службе по финансовому мониторингу, утвержденное 23 июня 2004 г. за N 307, Положение о Федеральном агентстве по рыболовству, утвержденное 11 июня 2008 г. за № 444, и большую часть аналогичных актов.

Вместе с тем в ряде положений о федеральных органах исполнительной власти имеются записи, дополняющие норму о главном распорядителе и дополнительно расшифровывающие отдельные составляющие процедуры внутреннего финансового контроля.

Так, в Положении о Министерстве промышленности и торговли РФ, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. N 438 сказано, что министерство «проводит в подведомственных организациях проверки финансово-хозяйственной деятельности и использования имущественного комплекса». Министерству также предоставлено право «осуществлять контроль за деятельностью подведомственных организаций».

Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка (Росалкогольрегулирование) наряду с функцией главного распорядителя также имеет право «осуществлять контроль за деятельностью территориальных органов Службы и подведомственных организаций». Интересно, что

Положение о службе утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 февраля 2009 г. N 154, а названный пункт добавлен позже - Постановлением Правительства РФ от 19 мая 2010 N 355. Аналогичные добавления имеют место в положениях и о других ведомствах (Роструд, Роснедра и т.д.).

Если принимать названные формулировки во внимание буквально, то получается, что контроль деятельности подведомственных предприятий, проверки их - действия главного распорядителя бюджетных средств за пределами его контрольной функции. Понятно, что такое понимание неверно. Тем не менее указанные различия в текстах документов к нему подталкивают.

Есть и другие особенности в регламентировании функции главного распорядителя средств федерального бюджета в рассматриваемой группе актов. Например, в Положении о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 года N 868, и в Положении о Министерстве обороны Российской Федерации, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2005 г. № 1082.

В частности, Минобороны «осуществляет контроль финансово-экономической и хозяйственной деятельности Вооруженных Сил». «Главным распорядителем средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание Минобороны России и реализацию возложенных на него полномочий» является Министр обороны. Он же «организует контроль финансово-экономической и хозяйственной деятельности Вооруженных Сил». Забегая несколько вперед, можно сказать, что с позиций обеспечения возможной независимости контроля в условиях ведомства вариант его подчинения первому руководителю - лучший.

В целом констатируем, что в положениях о федеральных органах исполнительной власти проведение ими ведомственного финансового контроля предусмотрено уже тем, что все они являются главными распорядителями

бюджетных средств. Однако единообразия в требованиях к тому, чем должны заниматься ведомства в этом качестве, нет. Хотя в данном случае единообразие - экономически содержательное требование. Его реализация может способствовать повышению результативности расходования бюджетных средств. Значимость ведомственного контроля с внедрением программного бюджета значительно возрастет.

Наличие отмеченных разночтений связано, скорее всего, с разными причинами. Детализация состава функции главного распорядителя средств федерального бюджета, выделение контрольной составляющей на рассматриваемом уровне регламентации не обязательны. Это сделано в статье 158 Бюджетного кодекса. Тем не менее представители целого ряда ведомств сочли необходимым специально включить в тексты положений о своих министерствах, службах, агентствах дополнительные установки, которые виделись им существенно важными для организации контроля в установленной сфере деятельности. Можно обоснованно предположить, что потребность в детализации вызвана отмеченными выше недостатками регламентирования внутриведомственного контроля в Бюджетном кодексе.

На наш взгляд, в положении о федеральном органе исполнительной власти достаточно установки о том, что он является главным распорядителем бюджетных средств. Она недвусмысленно указывает на необходимость организации и осуществления ведомственного контроля, переводя тем самым норму Бюджетного кодекса в плоскость практического исполнения. Несовпадения в актах одного уровня и назначения применительно к разным ведомствам открывают возможности для нежелательной путаницы. А детализация содержания самой контрольной функции ведомства нуждается в специальном нормативном правовом документе.

Сейчас установлено, что внутренний финансовый контроль федеральными органами исполнительной власти впредь будет осуществляться в соответствии с порядком, утверждаемым Правительством Российской Федерации (п.27 Плана

мероприятий по реализации в 2010 году Программы по повышению эффективности бюджетных расходов).

Дальнейшее регулирование исследуемой разновидности финансового контроля происходит на ведомственном уровне.

В начале данного раздела отмечено, что в соответствии с особенностями отечественного правового нормотворчества ведомственное регулирование может быть как собственно ведомственным (или внутриведомственным), так и межведомственным. Во втором варианте акты одного ведомства, располагающего соответствующими полномочиями, установленными законным путем, обязательны для других ведомств. В нашем случае таким ведомством является Министерство финансов Российской Федерации.

В декабре 2008 года Минфин России в соответствии со статьей 165 Бюджетного кодекса и Положением о Министерстве, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 329, принял Положение о требованиях к деятельности по осуществлению государственного финансового контроля (далее – Положение). Положение утверждено приказом Минфина № 146н от 25 декабря 2008 года и зарегистрировано в Минюсте РФ 19 февраля 2009 г. № 13404.

Раньше такого документа в числе нормативных правовых актов, регулирующих государственный финансовый контроль, не было. Положение распространяется на деятельность федеральных органов исполнительной власти (за исключением Федерального казначейства и Росфиннадзора) при организации и осуществлении ими финансового контроля в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения, то есть является обязательным для этих органов.

Положение выступает как один из основных документов, методологически обеспечивающих ведомственный финансовый контроль, осуществляемый федеральными органами исполнительной власти. В нем содержатся требования к осуществлению контрольной деятельности, организации и

проведению контрольных мероприятий. Определено, что ведомственная контрольная деятельность осуществляется субъектом финансового контроля в порядке, устанавливаемом в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения. То есть необходимо принять ведомственный нормативный акт, определяющий этот порядок, обязательный для центрального аппарата и подведомственных организаций.

В связи с Положением наш институт по заказу Департамента регулирования государственного финансового контроля, аудита, бухгалтерского учета и отчетности Минфина в 2009 году подготовил проект Методических рекомендаций по организации и осуществлению государственного (муниципального) финансового контроля в системе исполнительной власти.

В соответствии со статьями Бюджетного кодекса, регламентирующими контрольную деятельность, и приказом от 25 декабря 2008 года № 146н «Об обеспечении деятельности по осуществлению государственного финансового контроля» Минфин России издал содержательный документ, определяющий порядок осуществления финансового контроля в собственном ведомстве.

Документ, утвержденный приказом от 2 июля 2010 года № 65н, называется «Положение об осуществлении Министерством финансов Российской Федерации финансового контроля деятельности подведомственных Министерству финансов Российской Федерации федеральных государственных учреждений и государственных унитарных предприятий, их филиалов и представительств». Оно устанавливает требования по осуществлению Минфином финансового контроля подведомственных ему организаций.

Контроль осуществляется путем проведения проверок на объектах контроля за определенный период времени в части обеспечения законности, обоснованности, экономической эффективности и целесообразности использования средств федерального бюджета. Все необходимые действия сотрудников финансового контроля и ведомства в целом, начиная с

планирования контрольной деятельности и заканчивая рассмотрением возможных замечаний и обращений объекта контроля, тщательно и квалифицированно регламентированы. Важно подчеркнуть, что контроль за исполнением приказа Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации, Министр финансов А.Л. Кудрин оставил за собой.

В целом состояние нормативной базы финансового контроля на ведомственном уровне сегодня нельзя признать удовлетворительным. Судя по результатам мониторинга качества финансового менеджмента, публикуемым Минфином России, в 2009 году 38 из 66 федеральных органов исполнительной власти (58%), учтенных при оценивании, не имели ведомственных правовых актов об организации внутреннего финансового аудита (контроля) (х). Среди них – министерства промышленности и торговли, энергетики, сельского хозяйства, юстиции, федеральные службы по надзору в сфере природопользования, финансово-бюджетного надзора, федеральные агентства по рыболовству, туризму, дорожное и другие ведомства.

При этом только в 9 случаях качество ведомственного правового акта оценено высшим балом. В числе получивших такую оценку ведомств – МЧС России, Федеральные казначейство, таможенная служба, служба по тарифам, служба исполнения наказаний и другие. А по 19 ведомствам принятые ими акты оцениваются как отвечающие требованиям не более чем наполовину [23].

Сводные данные о наличии и качестве нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти по организации внутреннего финансового аудита (контроля) представлены в Приложении А, табл. № 1.

Принятием нормативного акта начинается создание того, что в практике

х) Относительно данных мониторинга, которыми будем пользоваться еще не раз, нужно отметить следующее. По различным причинам (в основном из-за секретности данных и по недисциплинированности отчитывающихся) в таблице приведены показатели не всех федеральных органов исполнительной власти. Но общая картина вполне представительна.

других государств и коммерческого аудита именуется контрольной средой. «Контрольная среда включает позицию, осведомленность и действия представителей собственника и руководства относительно системы внутреннего контроля аудируемого лица, а также понимание значения такой системы для деятельности аудируемого лица. Контрольная среда аудируемого лица оказывает влияние на сознательность сотрудников в отношении контроля. Она является основой для эффективной системы внутреннего контроля, обеспечивающей поддержание дисциплины и порядка» [24].

Отсутствие ведомственного нормативного акта о финансовом контроле как исчерпывающее свидетельство полного отсутствия контроля в том или ином министерстве, службе, агентстве рассматривать нельзя. Практика показывает, что обычно некоторые внутренние контрольные мероприятия, в частности, инвентаризации, эпизодические проверки на подведомственных объектах финансового контроля федеральными органами исполнительной власти проводятся.

Однако такое отсутствие свидетельствует, что ведомство не соблюдает нормы бюджетного законодательства Российской Федерации и нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения в части финансового контроля. Наличие ведомственного акта – не методологическая рекомендация, а нормативное требование, о чем уже говорилось выше в связи с Положением о требованиях к деятельности по осуществлению государственного финансового контроля.

По результатам анализа правовой базы ведомственного финансового контроля на ее различных уровнях и с учетом общего состояния государственного финансового контроля в стране можно выделить некоторые причины того, почему в значительном количестве ведомств отсутствуют, до сих пор не приняты требуемые нормативные документы. Следовательно, пока еще не начато создание контрольной среды как одного из условий успешной деятельности.

Отрицательную роль играет отмеченное выше отсутствие категоричности требования об обязательности ведомственного финансового контроля в законодательных и нормативных правовых актах, прежде всего в Бюджетном кодексе Российской Федерации, и четкой установки об ответственности руководителей, игнорирующих действующие нормы организации бюджетного процесса. Примеры того, чтобы какой-либо руководитель, особенно высокого ранга, был чувствительно наказан за отсутствие или неудовлетворительную организацию внутриведомственного контроля, неизвестны.

Далее, присутствует момент непонимания тем или иным конкретным высшим управляющим звеном наличия у внутреннего контроля конструктивной роли, не только ревизионной, но и профилактической функции. При ее надлежащей реализации, способствующей укреплению и поддержанию на необходимом уровне финансовой дисциплины в ведомстве, «неприятностей» от внешнего контроля обычно значительно меньше. А главное – улучшается не только использование выделенных ассигнований и заработанных средств, но и работа всех подразделений организации и ведомства в целом.

Не менее важно отношение руководителей к собственной контрольной службе. Срабатывает нежелание высшего звена создавать структуры, хотя и подчиненные, но обязанные в силу своего назначения так или иначе «выносить сор из избы». Наличие ведомственного акта, регламентирующего требования к такой структуре, объективно повышает степень самостоятельности и независимости работников финансового контроля. В его отсутствие руководитель может направлять действия контролеров каждый раз по своему усмотрению. Для объяснения «объективных причин» идут в ход отговорки о недостатке ассигнований, штатных единиц, нежелании увеличивать бюрократический аппарат и т.п.

В рамках ведомства влияет сопротивление других управленческих структур, начиная с финансовых. Против контроля, который по определению начинается с его четкого регламентирования, работает келейный интерес узких групп чиновников. Они не хотят быть объектом постоянного контроля,

нарушать сложившейся, удобный для них ритм и строй деятельности, работать в режиме готовности устранять недостатки, на которые указывают контролеры.

Наконец, существует непонимание обязательности строго, подробного и жесткого регламентирования контрольной деятельности при ее наличии. Финансовый контролер не имеет права ошибаться, его ошибка дорого стоит, а проверка даже в случае неумышленной ошибки теряет смысл. С другой стороны, контролер не имеет права вмешиваться в повседневную деятельность организации. И на это тоже нужны четкие инструкции.

Названные причины, хотя в чем-то и разнятся, имеют в основе общее происхождение. Это - сопротивление бюрократии, наличие и широкие возможности которой свойственны российскому государственному аппарату любого исторического периода. Она отождествляет себя с государством, руководствуясь, однако, исключительно собственными корпоративными интересами. Бюрократия сама готова контролировать кого угодно и как угодно, но крайне болезненно воспринимает контроль над своей деятельностью, стремится всеми способами его ограничить.

Нормативный акт, принятый в ведомстве, то есть утвержденный в установленном порядке, должен соответствовать требованиям Положения. Такое соответствие нормой пока не стало. Действующие ведомственные нормативные акты нередко составлены формально, слабо ориентируют контрольных работников на качественное выполнение обязанностей, не учитывают специфику контролируемой отрасли.

Серьезными неточностями, упущениями и недоработками страдает, например, Регламент осуществления финансового контроля за использованием средств федерального бюджета, материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности, действующий в Министерстве культуры Российской Федерации. Документ утвержден приказом от 5 мая 2009 г. № 225.

Основной задачей финансовой проверки является согласно Регламенту не достижение определенного результата, а «осуществление комплекса контрольных действий». Организация проверки регламентирована таким

образом, что заведомо невозможно обеспечить ее объективность и независимость. Не определено, в каких случаях обязательна проверка сплошным способом. Вообще не предусмотрена оценка состояния внутреннего контроля на объекте проверки. Не установлен порядок обжалования выводов проверяющих и рассмотрения в министерстве претензий к ним.

В тоже время Регламент обязывает работников финансового контроля предпринимать действия, мало полезные для получения доказательных результатов контроля. Так, участников на объекте проверки должен представлять непременно начальник Контрольно-ревизионного отдела независимо от того, где объект находится (в текущем году запланированы командировки в Астрахань, Архангельскую область, Ростовскую область, Ульяновск и др.). Кроме акта проверки, руководитель ревизионной группы должен составить для начальника отдела специальную справку о выявленных нарушениях и т.п.

В рассматриваемом Регламенте нет указаний, какими другими нормативными и инструктивными документами (приказы, инструкции, рекомендации, квалификационные требования, отраслевые нормативы, разъяснения, формы планов и отчетов и т.п.) должны или могут руководствоваться работники финансового контроля ведомства в различных конкретных ситуациях.

В заключение раздела можно утверждать, что в целом существующая нормативно-правовая база ведомственного финансового контроля, начиная с Бюджетного кодекса Российской Федерации, позволяет организовывать и осуществлять этот контроль на законных основаниях. Но для того, чтобы этот контроль стал строго обязательным, повсеместным и более результативным, чтобы лучше решал стоящие перед ним задачи, помогал принимать обоснованные управленческие решения, нужны дополнительные усилия законодателей, правительства и руководителей ведомств по совершенствованию его нормативно-правовой базы.

Дальнейшее совершенствование нормативно-правовой базы государственного (муниципального) финансового контроля намечено в Программе повышения эффективности бюджетных расходов. Планом мероприятий по реализации программы в 2010 году предусмотрено в IV квартале с.г.:

внесение изменений в Бюджетный кодекс в части регулирования государственного (муниципального) финансового контроля;

утверждение актом Правительства Российской Федерации порядка осуществления внутреннего контроля в федеральных органах исполнительной власти.

2. Современная практика ведомственного финансового контроля федеральных органов исполнительной власти

Ведомственный контроль – передовая линия государственного финансового контроля. По мнению Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации, Министра финансов А.Л. Кудрина: «Главным субъектом финансового контроля должны быть министерства и ведомства. ...Система финансового контроля должна начинаться с создания в каждом министерстве системы внутреннего контроля и аудита, которая должна обеспечивать контроль за реализацией поставленных целей и эффективность расходования бюджетных средств, запланированных для их достижения»[25].

Тема государственной роли ведомственного контроля звучала как одна из основных на международном семинаре по внутреннему контролю в начале 2010 года в Москве. В принятых его участниками Рекомендациях отмечено, что «внутренний контроль играет важную роль в государственном секторе, выступая в качестве фундаментальной основы государственного финансового контроля и необходимого элемента эффективного управления, способствует достижению целей государственных органов и организаций, расходующих средства налогоплательщиков, и обеспечивает большую прозрачность и подотчетность их деятельности» [26].

В современных отечественных условиях роль ведомственного контроля в государственном управлении на федеральном уровне определяется следующими обстоятельствами:

- субъектами контроля выступают федеральные органы исполнительной власти, то есть государственные органы, расходующие основную часть бюджетных средств;
- его правовую основу составляют законодательные и иные правовые нормативные акты, принимаемые органами государственной власти в установленном порядке;
- предметом контроля являются государственные (прежде всего бюджетные) средства, а также средства, полученные государственным органом либо

подведомственными организациями в рамках возможностей, предоставленных государством;

- объектом контроля выступают, в первую очередь, подведомственные контролирующему органу государственные организации (федеральные службы и агентства, государственные федеральные учреждения и унитарные предприятия - далее подведомственные бюджетополучатели);

- контролируются и подразделения центрального аппарата ведомства, имеющие возможность влиять на получение и использование бюджетных и иных предусмотренных действующим законодательством средств подведомственными бюджетополучателями;

- контрольными работниками являются государственные служащие либо привлеченные государственным органом в пределах его компетенции сторонние исполнители, выполняющие в таком случае поручение государственного органа.

Переход к программному бюджету и внедрение новых форм финансового обеспечения государственных (муниципальных) услуг требует введения соответствующих новшеств в финансовом контроле.

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации Д.А.Медведева о бюджетной политике в 2011–2013 годах сказано: «Правительство Российской Федерации работает над созданием комплекса взаимосвязанных мер по повышению эффективности всей системы государственного управления. Эти вопросы нашли отражение в Программе повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, в основу которой положены программно-целевые принципы деятельности органов исполнительной власти всех уровней, включая расширение их самостоятельности и усиление ответственности за принятые решения. С 2012 года значительная часть федерального бюджета должна быть представлена в виде комплекса долгосрочных государственных программ»[27].

В этих условиях роль ведомственного контроля обоснованно повышается. Нужно полнее использовать такие его качества, как близость к объектам

проверки, оперативность и гибкость в организации и проведении контрольных мероприятий. Реализация материалов для устранения выявленных нарушений приобретает непосредственно предметный характер, период принятия мер становится значительно короче.

Оценивая состояние ведомственного контроля, работу его органов, надо учитывать, что она осуществляется в различных условиях и в рамках ведомств, которые отличаются по цели деятельности, размеру, структуре, наличию подведомственных организаций. Применительно к федеральным органам исполнительной власти эта разница значительна, начиная с конструкции подведомственности.

Руководство этим органами в соответствии с действующим законодательством осуществляют либо Президент Российской Федерации, либо Правительство Российской Федерации. Федеральные министерства могут иметь в своем ведении федеральные службы, федеральные агентства и различные организации. Службы и агентства сами по себе являются главными распорядителями бюджетных средств и также имеют в ведении организации – бюджетополучатели, как правило, в немалом количестве.

Тем не менее общие требования к организации ведомственного контроля как к функции главного администратора бюджетных средств должны быть одинаковы, поскольку одним из основных принципов бюджетной системы Российской Федерации является ее единство (статья 28 Бюджетного кодекса). С другой стороны, в федеральных органах исполнительной власти общность требований определяется совпадением субъекта управления и субъекта контроля, они находятся в одной организационной структуре.

Как уже сказано, формирование контрольной среды в ведомстве начинается с принятия нормативного акта, регламентирующего внутриведомственный контроль. Документ должен определить порядок организации и осуществления контрольной деятельности. Затем нужно предпринять еще ряд шагов регламентирующего организационно-

практического характера, чтобы контроль стал действующим механизмом управления.

К ним относятся:

- определение, кто конкретно из руководителей ведомства будет курировать ведомственный контроль;

- создание службы ведомственного контроля в форме соответствующего структурного подразделения, подбор для нее исполнителей, распределение обязанностей;

- оценка объема предстоящих ежегодных (или с другой установленной периодичностью) контрольных действий;

- определение способов осуществления контрольных действий: выездные ревизии или проверки, камерально-дистанционный контроль, отчеты руководителей подведомственных организаций на коллегии и в центральном аппарате и др.;

- разработка и издание в развитие основного нормативного акта регламентирующих и методических документов (приказов, инструкций, рекомендаций и т.п.), непосредственно устанавливающих параметры проведения контрольных мероприятий и реализации их результатов.

Должностное положение куратора контроля имеет принципиальное значение. Теоретически и практически надежный контроль, в первую очередь, нужен главе ведомства. Принцип, закрепленный Лимской декларацией, различных толкований не предусматривает: «Внутренняя контрольная служба обязательно должна подчиняться руководителю организации, внутри которой она создана» [28]. Чем выше ранг руководителя, на которого возложена данная обязанность, тем больше возможности для обеспечения независимости контрольной службы в условиях конкретного ведомства.

В нашей действительности этот принцип соблюдается далеко не всегда. Причина несоблюдения вовсе не обязательно желание ограничить возможности контроля. У первого руководителя ведомства много забот, он может просто не захотеть взвалить на себя лишнюю — бремя контроля. Или сознательно

поручить курирование контроля одному из заместителей, исходя из каких-то складывающихся внутриведомственных обстоятельств. На наш взгляд, в любом варианте - это ошибка. Результатом в большей или меньшей степени становится именно ограничение контроля. Чем дальше путь данных контрольного мероприятия от исполнителей до первого руководителя, тем многочисленнее возможности их корректировки. Но пока подчинение службы контроля первому руководителю чаще пожелание, нежели практика.

Осуществление постоянного и квалифицированного контроля невозможно без создания органа ведомственного контроля как самостоятельного подразделения управленческого звена субъекта финансового контроля. Это признано на основе опыта различных государств. Резолюция международного семинара в Москве гласит: «В структуре каждого государственного органа или организации целесообразно иметь службы, выполняющие функцию внутреннего аудита в качестве части внутреннего контроля и самооценки организации, нацеленные на обеспечение законности расходования государственных финансовых средств и прозрачности всех проводимых ими финансовых и хозяйственных операций» [28].

Ведомство в соответствии со спецификой своей организационно-правовой формы, объемом подлежащей контролю финансово-хозяйственной деятельности, финансовыми возможностями самостоятельно определяет организационную форму, структуру, штатную численность службы внутреннего контроля, наличие у нее территориальных подразделений. Службу желательно укомплектовать сотрудниками отрасли из числа бухгалтеров, финансистов и экономистов, занятых в действующих подразделениях ведомства или подведомственных организациях. Это позволит привлечь к осуществлению ведомственного контроля компетентных специалистов и одновременно избежать дальнейшего расширения управленческого аппарата.

Сейчас все федеральные органы исполнительной власти в той или иной степени - многие только эпизодически - ведут финансовый контроль за подведомственными организациями и своим центральным аппаратом.

«Полученная достоверная информация о ходе выполнения требований нормативных актов, достигнутых результатах в работе подконтрольных органов создает реальную возможность проводить обоснованное и планомерное воздействие на развитие и совершенствование результатов самой деятельности как в целом, так и на различных ее направлениях» [29].

Признанным лидером по осуществлению ведомственного контроля за последние годы стало Федеральное казначейство. «Казначейство России является одной из самых современных структур, отвечающей требованиям XXI века в области информационных технологий и стратегического менеджмента, чувствительной к быстро меняющимся потребностям общества и мобильной в вопросах модернизации и оптимизации деятельности» [30].

Хорошо организованный ведомственный контроль в Казначействе рассматривают как эффективный инструмент стратегического управления. Ныне функционирующая система этого контроля включает в себя три взаимодействующих блока – внутренний контроль, внутренний аудит, управление рисками. Это ведомственный контроль в широком смысле слова. Финансовый аспект является его существенным и неотъемлемым элементом. Мы рассматриваем опыт Казначейства в полном объеме с возможным выделением финансовой составляющей [31].

В декабре 2005 года коллегия Федерального казначейства обсудила и одобрила предложенную специалистами Концепцию развития системы внутреннего контроля и аудита в Федеральном казначействе в 2006 – 2008 годах. Проект Концепции готовился во взаимодействии и при обмене опытом со Счетной палатой РФ, зарубежными коллегами из Франции, Германии, Швеции, США.

Целями системы внутреннего контроля и аудита были определены:

- обеспечение соблюдения законодательных, нормативных правовых актов;
- повышение эффективности деятельности;

повышение качества осуществления государственных функций.

Работа по формированию системы включала мероприятия по 7 основным направлениям, включая регламентацию деятельности, управление по результатам, обеспечение организации и развития системы внутреннего контроля и аудита, совершенствование ее информационно-технического обеспечения и другие. В начале 2009 года в Концепцию внесли некоторые изменения, сейчас действует План ее реализации на 2009 – 2011 годы.

В результате проведенной за прошедшие годы работы в Федеральном казначействе России в основном создана внутриведомственная система внутреннего контроля и аудита. Она контролирует соблюдение установленных параметров функциональной деятельности Казначейства и представляет его руководству информацию, необходимую для принятия решений. Организационно система имеет два уровня, соответствующие тому, что Федеральное казначейство осуществляет свою деятельность непосредственно (силами центрального аппарата) и через территориальные органы.

В центральном аппарате действует Управление внутреннего контроля и аудита. Курирует Управление заместитель руководителя Федерального казначейства. В соответствии с утвержденным Положением оно имеет такие основные полномочия:

- осуществляет в установленном порядке ведомственный контроль за деятельностью структурных подразделений центрального аппарата Федерального казначейства и его территориальных органов;

- осуществляет координацию работы структурных подразделений Управлений Федерального казначейства по субъектам Российской Федерации в рамках своих полномочий;

- разрабатывает планы и программы проверок функциональной и хозяйственно-финансовой деятельности территориальных органов Федерального казначейства, проводит эти проверки, в том числе с привлечением специалистов структурных подразделений центрального аппарата и территориальных органов;

- осуществляет в рамках проводимых контрольных мероприятий анализ организационной структуры территориальных органов Казначейства, ее оптимальности и достаточности для выполнения возложенных задач и функций;

- выявляет в установленном порядке операции в деятельности структурных подразделений центрального аппарата Федерального казначейства и его территориальных органов, связанные с возможностью возникновения негативных последствий при осуществлении возложенных на них функций (возможностью возникновения операционных рисков);

- осуществляет в пределах своей компетенции контроль за своевременностью и полнотой устранения выявленных нарушений, разрабатывает по итогам проверок необходимые предложения;

- разрабатывает методические документы по организации и осуществлению контроля за деятельностью структурных подразделений центрального аппарата Федерального казначейства и его территориальных органов;

- осуществляет координацию и взаимодействие со Счетной палатой Российской Федерации, Федеральной службой финансово-бюджетного надзора, правоохранительными органами и иными организациями в установленной сфере деятельности;

- подготавливает предложения по повышению квалификации сотрудников Управления и территориальных органов, принимает участие в их обучении по вопросам, отнесенным к компетенции Управления;

- участвует в постановке задач, разработке и внедрении прикладного программного обеспечения, необходимого для реализации полномочий Управления;

- определяет соответствие действий и операций подразделений центрального аппарата Федерального казначейства и его территориальных органов требованиям законодательства и нормативных правовых актов Российской Федерации, внутренних инструктивных и иных документов

центрального аппарата Федерального казначейства и его территориальных органов, научные и иные организации, а также ученых и специалистов.

Наличие таких широких полномочий способствует полному и компетентному решению стоящих перед Управлением задач.

В управлениях Казначейства по субъектам Российской Федерации созданы отделы внутреннего контроля и аудита.

И в центральном аппарате и в территориальных управлениях образованы Контрольные советы (экспертно-совещательные комиссии), в состав которых входят квалифицированные специалисты казначейского дела. Советы обсуждают результаты проверок, готовят связанные с ними материалы и предложения для руководства, других заинтересованных лиц.

В Казначействе создана контрольная среда, базовым элементом которой являются распределение полномочий и ответственности. Проведена пооперационная регламентация основных технологических процессов. Определяющими технологическими элементами внутреннего контроля признаны «самоконтроль или первый уровень контроля» (обязанность каждого участника процесса), «контроль второго уровня» (обязанность участника процесса, осуществляющего операцию, связанную с другим участником процесса), «мониторинг или контроль третьего уровня» (обязанность начальника подразделения). Контрольные процедуры встроены в процессы финансово-хозяйственной деятельности органов Казначейства.

Внутренний аудит рассматривается в Казначействе как наиболее высокоорганизованная и эффективная сфера внутреннего финансового

контроля. Его развитие осуществляется по трем направлениям: аудит соответствия (включая аудит внутреннего контроля), аудит результативности и аудит эффективности. Достижение поставленных перед внутренним аудитом целей предполагает смещение при проведении мероприятий аудита акцента с последующего на предварительный и текущий контроль, использование для этих целей современных информационных технологий.

Аудит соответствия в Казначействе уже проводится в плановом режиме. Что касается внедрения аудита результативности и эффективности, здесь, по признанию руководства Казначейства, предстоит пройти еще большой путь. В этой связи в ведомстве формируют детализированную систему показателей результативности деятельности, внедряют систему управленческого учета.

Важным элементом системы ведомственного контроля в Федеральном казначействе является управление рисками. Под казначейским риском понимается вероятность наступления событий, могущих негативно отразиться на любом процессе деятельности органов Казначейства, повлиять на достижение целей, привести к потере финансовых и материальных ресурсов. Их оценка и предвидение повышают вероятность успеха в достижении цели.

На базе анализа процессов деятельности в ведомстве разработан Перечень возможных нарушений (недостатков). Он интегрирован в прикладное программное обеспечение, использование которого позволяет автоматически систематизировать информацию о результатах контрольных мероприятий.

Реализуемые в бюджетном деле новшества, переход к программированию расходов предполагают возрастание роли ведомственной стратегии в рамках стратегии общегосударственной. Последовательность и целевые установки осуществляемых в Казначействе мер постепенно превращают ведомственный контроль в один из необходимых и действенных механизмов стратегического управления организацией.

Контрольная деятельность неизбежно требует расходов. Финансирование мероприятий по развитию системы внутреннего контроля и аудита в Федеральном казначействе осуществляется в пределах средств,

предусмотренных в федеральном бюджете на содержание ведомства и иных средств, поступающих в установленном порядке. Последнее обстоятельство («иные средства») важно подчеркнуть в связи с расширением самостоятельности бюджетных учреждений.

Внутриведомственная контрольная деятельность в Казначействе тщательно планируется. Проверки намечаются, организуются и проводятся в соответствии с Приказом Федерального казначейства от 14 февраля 2005 г. № 22 "Об утверждении правил проведения проверок деятельности территориальных органов Федерального казначейства». В 2009 году проведено 25 проверок в управлениях по субъектам Российской Федерации, 5 – в подразделениях центрального аппарата, в том числе в Финансовом управлении, Управлении бюджетного учета и отчетности. Двадцать проверок были комплексными, десять носили тематический характер.

В плане реализации Концепции на текущий год намечены разработка нормативных актов Казначейства по внутреннему контролю и аудиту (положения, стандарты, порядок их внедрения, разъяснительная работа в подразделениях и территориальных органах), по управлению казначейскими рисками, в том числе форм рабочих документов для выявления и оценки рисков. Будут также разрабатываться и внедряться системы этических принципов и психологических тренингов для обеспечения работоспособности работников, осуществляющих процедуры контроля в стрессовых и иных нестандартных ситуациях, морального стимулирования работников, занятых проведением внутреннего контроля и аудита.

Постоянно уделяется внимание обобщению и обмену опытом хода контрольной деятельности, повышению квалификации специалистов контроля в ведомстве. В апреле 2010 года в Нальчике состоялось Всероссийское совещание по вопросам совершенствования внутреннего контроля и аудита в органах Федерального казначейства. Проводится работа по регламентации процесса и содержания профессиональной учебы контрольных работников.

Опыт Федерального казначейства показывает, что становление ведомственного контроля сложный и продолжительный процесс. Оно требует немалого времени, постоянного внимания руководства, последовательности и настойчивости, обязательного учета специфики подконтрольной системы, способности к корректировке сделанного, умения и желания отступать от догматов, конструктивного отношения к известному опыту других.

Проведенная здесь работа охватывает всю сферу ведомственной контрольной деятельности и смежные области. В свою очередь, налаженный внутренний контроль и аудит стали одним из определяющих условий того, «что Казначейство России является важным элементом в системе государственного управления финансами страны, эффективно и результативно выполняющим возложенные на него функции, что оно достигает максимальных результатов, используя минимальные финансовые и трудовые ресурсы»[32].

В Федеральной таможенной службе (ФТС России) ведомственный финансовый контроль, по сравнению с Казначейством, более специализирован. В качестве его органа действует самостоятельное Контрольно-ревизионное управление (КРУ ФТС), а в региональных таможенных управлениях - контрольно-ревизионные отделы. В целом названные органы представляют систему ведомственного контроля в таможенной службе России.

Содержание и порядок работы КРУ ФТС определены Положением о Контрольно-ревизионном управлении, утвержденным приказом ФТС России от 17 января 2007 г. № 60. Его дополняет Инструкция о порядке проведения документальных ревизий и проверок финансово - хозяйственной деятельности таможенных органов Российской Федерации, представительств таможенной службы за рубежом и организаций, находящихся в ведении ФТС России, утверждённая приказом ФТС России от 19 июля 2007 г. № 875.

Основными задачами КРУ являются:

- осуществление в организациях, находящихся в ведении ФТС России, с целью оптимизации бюджетных расходов, их эффективного и целевого использования, контроля за:

соблюдением действующего законодательства в финансово- хозяйственной деятельности;

обоснованностью потребностей денежных средств при планировании;

целевым и эффективным использованием средств, выделяемых из федерального бюджета и других источников;

соблюдением государственных имущественных прав и интересов;

обеспечением сохранности денежных средств и материальных ценностей, принятием мер по возмещению материального ущерба;

правильностью ведения бухгалтерского учета, обоснованностью совершенных финансово-хозяйственных операций, правильностью документального оформления, достоверностью их отражения в отчетности.

- организация работы по устранению недостатков и нарушений, выявленных в результате контрольных мероприятий;

- оперативное обеспечение руководства ФТС России информацией, подготовленной на основе материалов контрольных мероприятий;

- контроль за состоянием контрольно-ревизионной работы в таможенных органах Российской Федерации, оказание методической и практической помощи контрольно-ревизионным отделам региональных таможенных управлений.

Во исполнение Концепции развития таможенных органов России КРУ разработало аналитическую программу «Контроль за использованием федеральной собственности и средств федерального бюджета, выделенных ФТС России на содержание таможенных органов, реализацию федеральных и ведомственных целевых программ» со сроком действия 2008-2010 годы. Программа утверждена приказом ФТС России от 24 января 2008 г. № 53. Основная цель документа – оптимизация бюджетных расходов на таможенную деятельность.

Ревизии и проверки проводятся в соответствии с планом, ежегодно утверждаемым приказом Руководителя ФТС России. В 2009 году план выполнен в полном объеме, силами КРУ и региональных контрольно-

ревизионных отделов проведено 88 документальных ревизий, а также 17 внеплановых контрольных мероприятий.

Финансовые контролеры оказывают практическую помощь в осуществлении ведомственного контроля другими структурными подразделениями ФСТ. В прошлом году должностные лица контрольно-ревизионной службы приняли участие в 48 таких проверках.

Еще одной особенностью ведомственного контроля в ФСТ является конструктивное взаимодействие с федеральными органами государственного финансового контроля. Во исполнение Соглашения о сотрудничестве, заключенного Счетной палатой Российской Федерации и ФТС России, представителям Палаты была представлена информация по организации системы внутриведомственного финансового контроля и итогам работы за 2008 год. Проведено рабочее совещание с представителями Росфиннадзора по вопросам организации контрольно-ревизионной работы в текущем году и предварительного планирования организации контрольно-ревизионной работы на 2010 год. В Росфиннадзор были направлены предложения по проведению контрольных мероприятий в таможенных органах в 2010 году.

В целях повышения эффективности деятельности контрольно-ревизионных подразделений ФТС России и применения практики работы вневедомственных контрольных органов до таможенных органов доведены обобщенные результаты проверок, проведенных в таможенных органах в 2008 году Счетной палатой, Росфиннадзором, Федеральным агентством по управлению федеральным имуществом, Федеральной антимонопольной службой и органами прокуратуры Российской Федерации.

Серьезное внимание уделяется обеспечению качества контрольной деятельности, ее гласности. Уровень качества оценивается показателями эффективности, которые рассчитываются в соответствии с разработанной и утвержденной в установленном порядке Методикой. Годовые и квартальные отчёты об итогах контрольно-ревизионной работы в системе таможенных органов регулярно публикуются на официальном сайте ФСТ России.

Интересные особенности в осуществлении ведомственного финансового контроля имеются в Федеральной налоговой службе (ФНС). Здесь «введена дистанционная форма контроля за устранением налоговыми органами нарушений и недостатков, выявленных аудиторскими проверками, без выезда в налоговый орган. Дистанционный контроль осуществляется автоматически после проведения каждой проверки на основании планов мероприятий по устранению нарушений, представляемых проверенными управлениями, а также ежеквартальных отчетов о его выполнении»[33]. Эта форма применяется при осуществлении внутриведомственного контроля во всем его многообразии.

Дистанционная форма не является в ФНС единственной, она практикуется наряду и в дополнение к традиционным комплексным и выездным проверкам. Для ее целей разработана единая форма представляемой с мест отчетной документации об устранении нарушений. Персональную ответственность за полноту, достоверность и своевременность ее представления несут руководители управлений ФНС по субъектам Российской Федерации.

Качество дистанционных проверок оценивается по одинаковым с традиционными проверками критериям. Они разработаны на основе методических указаний о проведении мероприятий ведомственного контроля.

Основными критериями являются:

- соответствие выполненных процедур требованиям актов ФНС России, регулирующих проведение проверок;
- соответствие содержания акта проверки и рабочей документации требованиям нормативных актов, программе проверки;
- результативность проверки;
- корректность поведения сотрудников проверяющей группы в ходе контрольного мероприятия.

Дистанционный контроль имеет ряд преимуществ, к которым относятся: проведение контрольного мероприятия в режиме реального времени; оперативное выявление и устранение недостатков, нарушений, причин их появления. Эта форма позволяет также минимизировать затраты на проведение

контрольных мероприятий, проводить их практически без отвлечения сотрудников проверяемого налогового органа от текущей работы [34].

С учетом развития информационных технологий и реализации положений Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. N 632-р у дистанционного контроля обнадеживающее будущее. То, что в ФНС России практикуют повторные проверки с выездом на места, если дистанционный контроль не показывает положительных результатов по устранению недостатков, саму новую форму контроля не дискредитирует. Это – нормальная практика поддержки новшества с использованием средств устоявшейся практики.

Приведенными примерами положительная практика ведомственного финансового контроля, осуществляемого федеральными органами исполнительной власти, не исчерпывается. Однако в целом его состояние нельзя признать отвечающим существующим требованиям.

По публикуемым Минфином России [35] результатам мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета, средняя оценка федеральных органов исполнительной власти по показателю «Контроль и аудит» за 2009 год составила 54 балла из 100 возможных. Только 6 из 66 ведомств получили высокую оценку - от 90 до 100 баллов. Это Федеральное казначейство и Федеральная таможенная служба (по 100 баллов), МЧС России и Федеральная налоговая служба (по 99), Федеральная миграционная служба (98), Федеральная служба исполнения наказаний (97 баллов).

Из 66 субъектов финансового контроля федерального уровня 32 получили не более половины возможных баллов. Самой распространенной оценкой являются 33 балла и ниже - 23 случая. Например, Федеральная служба по техническому и экспортному контролю получила нулевую оценку, Министерство юстиции РФ и Федеральное агентство по рыболовству - по 22

балла, Федеральная служба РФ по контролю за оборотом наркотиков - 30 баллов.

Группировка федеральных органов исполнительной власти по названному показателю представлена в Приложении А, таблица № 2.

При этом оценка деятельности ведомств по показателю «контроль и аудит» является в данных мониторинга, по нашему мнению, в целом несколько завышенной. Наличие органа внутреннего контроля вообще не учитывается. По графе «Осуществление мероприятий внутреннего контроля» подраздела «Контроль и аудит» наивысшим показателем, согласно пояснительной записке к результатам мониторинга, оценивалось то, что «большинство главных администраторов средств федерального бюджета (98 % от общего количества) проводили в течение 2009 года **отдельные контрольные мероприятия**» (выделено нами – авторы отчета).

Но отдельные мероприятия компенсировать отсутствие систематического контроля в ведомстве не могут. Такой по существу вывод сделан в той же пояснительной записке к результатам мониторинга. Там сказано, что «наиболее существенным негативным фактором, влияющим на оценку качества внутреннего контроля и аудита, является недостаточная организация системы внутреннего финансового контроля (аудита)» [36].

Мировой опыт финансового контроля, суммированный в Лимской декларации, предполагает, что «в качестве *внешней* контрольной службы высший контрольный орган должен проверять эффективность внутренней контрольной службы» [37]. Такая практика становится постоянной и в нашей стране.

Для целей данного исследования мы изучили заключения Счетной палаты Российской Федерации о результатах внешних проверок исполнения федерального бюджета федеральными органами исполнительной власти, опубликованные в Бюллетене Счетной палаты, начиная с декабря 2008 года (перечень названных документов – Приложение А, таблица № 3). В

большинстве документов состояние внутреннего контроля в проверенных органах оценивается отрицательно.

Например, в заключении по Министерству образования и науки Российской Федерации о выполнении бюджета за 2007 год отмечено, что «в Минобрнауке России подразделения, обеспечивающие внутренний финансовый контроль, штатным расписанием не предусмотрены. Контроль за использованием средств федерального бюджета подведомственными Минобрнауке России бюджетными учреждениями осуществляют структурные подразделения, ответственные за деятельность этих учреждений. ...Планы проведения проверок и отчетность об их выполнении отсутствуют» [38].

«В Минздравсоцразвития России в отделе проверок подведомственных учреждений числилось семь штатных единиц. Фактически же, как установила Счетная палата, работал один человек. В результате данным подразделением внутреннего контроля, например, в 2008 году вообще не было выявлено нарушений. Зато Счетная палата, как внешний контролер, такие нарушения постоянно фиксировала» [39].

«В Росстрахнадзоре не предусмотрена самостоятельная структура для осуществления внутреннего финансового контроля. Планирование не осуществлялось, стандарты и методики не разрабатывались. ...Назначена постоянно действующая ревизионная группа в количестве 4 человек, являющихся сотрудниками отдела бухгалтерского учета и финансового обеспечения.

В проверяемом периоде ревизионной группой проведена проверка ... в 1 из 7 территориальных инспекций...

В нарушение пунктов 7 и 21 приказа Минфина России от 25 декабря 2008 года № 146н «Об осуществлении деятельности по осуществлению государственного финансового контроля» Росстрахнадзором не установлены критерии оценки результативности контрольной деятельности, а также не осуществлялся контроль качества контрольной деятельности...» (40).

Счетная палата уделяет внимание состоянию ведомственного контроля и при других контрольных мероприятиях.

В ходе проверок законности и эффективности использования ведомствами интеллектуальной собственности, созданной за счет средств федерального бюджета, было установлено, что «надлежащий внутриведомственный контроль оборота интеллектуальной собственности фактически не осуществлялся». «...В ряде ГРБС отсутствовали утвержденные ведомственные стандарты и методики проведения финансового контроля (Минсельхоз России, Минкультуры России, МПР России, Минздравсоцразвития России и другие). Отсутствовали разработанные и утвержденные планы контрольной деятельности и не проводились проверки целевого использования средств федерального бюджета подведомственными получателями (например, в Рособринадзоре, МПР России, Минобринауки России, Ростуризме, Роспроме, Роскосмосе, Росстате, Росавиации и других)»[41].

Ведомства, которые подвергались критике за состояние ведомственного финансового контроля, принимают некоторые меры по улучшению контрольной деятельности. Однако нередко такие меры носят скорее формально-демонстрационный характер, существенно повлиять на улучшение контроля не могут.

В Минздравсоцразвития России приказом от 4 марта 2010 г. №126 с целью подготовки рекомендаций по предупреждению и устранению нарушений и недостатков в деятельности подразделений центрального аппарата, подведомственных федеральных служб и агентства, государственных внебюджетных фондов, организаций в текущем году создан Контрольный совет. Совет уполномочен рассматривать материалы проверок, представления, предписания и акты контролирующих и правоохранительных органов, объяснения и возражения по ним, планы мероприятий по устранению нарушений и недостатков. Свои предложения Совет должен вносить министру.

На наш взгляд, такой орган едва ли способен помочь в обеспечении возможной в пределах ведомства функциональной и организационной

независимости финансового контроля. Возглавляет Совет заместитель министра, курирующий вопросы экономики и финансов. Входят в его состав исключительно директора департаментов. Маловероятно, что при обсуждении результатов ревизий и проверок (и внутренних и тем более - внешних) они будут занимать сторону проверяющих, а не защищать интересы свои и своих подчиненных.

В тоже время требуемая независимость и самостоятельность контрольного подразделения по-прежнему не обеспечены. Служба, занятая ведомственным контролем и контрольно-ревизионной работой, является не равноправной с другими департаментами структурой Минздравсоцразвития, а одним из пяти отделов Департамента учетной политики и контроля, подчиняется его директору. В ведении Департамента находятся формирование учетной политики, бухгалтерский и бюджетный учет, составление сводной финансовой отчетности. Получается, что ревизоры отдела должны, в конечном итоге, контролировать работу своего непосредственного руководителя.

В целом отсутствие подразделений внутреннего контроля либо не обеспеченность их функциональной и организационной независимости остаются одним из наиболее существенных недостатков современной практики ведомственного финансового контроля, осуществляемого федеральными органами исполнительной власти.

Существенным недостатком является также то, что единых для страны, правовым образом закреплённых показателей результатов ведомственного финансового контроля не установлено, как не существует и общегосударственной отчетности по данным таких контрольных мероприятий. Характерно, что при мониторинге качества финансового менеджмента главных администраторов средств федерального бюджета оценивается, как уже отмечалось, только факт осуществления мероприятий внутреннего контроля, а не их содержание и результаты.

В таких условиях большинство субъектов финансового контроля предпочитает результаты своих проверок и ревизий гласности не предавать.

Между тем с недавнего времени не опубликование данных ведомственного контроля - прямое нарушение требований постановления Правительства Российской Федерации от 24.11.2009 N 953 "Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти», принятого во исполнение соответствующего федерального закона.

Пункт 26 утвержденного постановлением Перечня информации, размещаемой в сети Internet, предусматривает, что к размещаемой относится и «информация о результатах проверок, проведенных федеральным органом исполнительной власти и его территориальными органами в пределах их полномочий, а также о результатах проверок, проведенных в федеральном органе исполнительной власти, его территориальных органах и подведомственных организациях».

Ограниченность возможностей, тем более слабость ведомственного финансового контроля имеет отчетливо выраженные негативные последствия для деятельности федеральных органов исполнительной власти:

- сужает информационные возможности руководства;
- затрудняет принятие обоснованных управленческих решений;
- снижает возможности оценки рисков и управления ими;
- выступает одним из основных факторов формирования атмосферы безответственности;
- провоцирует финансово-бюджетные нарушения;
- подталкивает недальновидных управленцев к имитации внутриведомственной контрольной деятельности;
- способствует созданию условий для возникновения устойчивых коррупционных связей и проявлений;
- помогает формированию элементов недоверия у организаций и граждан, пользующихся услугами ведомства и подведомственных ему организаций;
- актуализирует повышенное внимание органов внешнего контроля к деятельности данного ведомства либо организации, влияет на объем и

продолжительность внешних контрольных мероприятий, что, в свою очередь, мало способствует текущей работе объекта проверки;

- сдерживает устранение причин недостатков и нарушений, выявляемых различными проверками.

Вместе с тем наличие даже всех названных в данном и предыдущем разделе факторов, их внешне правильное оформление, являясь одним из основных условий, вовсе не становится гарантией должного качества и необходимой результативности ведомственного финансового контроля. Об этом свидетельствует пример Министерства обороны Российской Федерации.

Здесь давно уже действовал необходимый нормативный правовой акт, существовало самостоятельное подразделение финансового контроля. А фактическое состояние дел Министр обороны России А.Э. Сердюков в октябре 2010 года охарактеризовал таким образом: «Когда я пришел в Минобороны, то, откровенно говоря, был обескуражен объемами воровства. Это ощущение не прошло до сих пор. Финансовая распушенность, безнаказанность людей, которых никто никогда не проверял. Причем эта система так укоренилась, что стала уже образом мысли». Поэтому свою задачу министр видит в том, чтобы выстроить «эффективную систему контроля» [42].

В заключение раздела подчеркнем, что положительное влияние хорошо поставленного внутреннего контроля на работу ведомства в целом достаточно очевидно. Показательно, что ведомства, имеющие высшую оценку по разделу «Контроль и аудит» (100 баллов) в минфиновском рейтинге главных администраторов средств федерального бюджета - Федеральное казначейство и Федеральная таможенная служба, - и в целом занимают в этом рейтинге первое и второе места [43].

3. Рекомендации по совершенствованию ведомственного финансового контроля, осуществляемого федеральными органами исполнительной власти

Анализ состояния ведомственного финансового контроля в системе федеральных органов исполнительной власти показывает, что он нуждается в совершенствовании по всем направлениям: как в нормативно-правовом, так и в организационно-практическом отношении.

Необходимость совершенствования ведомственного контроля, важная сама по себе, тесно связана с общим состоянием государственного (муниципального) финансового контроля в целом. В Программе Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года проблема сформулирована с полной определенностью. «Переход к программному бюджету, - говорится в разделе IX Программы, - и внедрение новых форм финансового обеспечения государственных (муниципальных) услуг требуют комплексного реформирования системы государственного (муниципального) финансового контроля».

Одной из задач реформирования в Программе названо уточнение полномочий органов государственной власти (государственных органов) и органов местного самоуправления (муниципальных органов) по осуществлению финансового контроля. Программа определяет содержание внутреннего контроля, который должны осуществлять главные администраторы бюджетных средств, в том числе федеральные органы исполнительной власти. Это:

- соблюдение внутренних стандартов и процедур организации деятельности, включая составление и исполнение бюджета, ведение бюджетного учета, составление бюджетной отчетности, соблюдение административных регламентов;
- подготовка и организация осуществления мер, направленных на повышение результативности (эффективности и экономности) использования бюджетных средств.

Программа предусматривает:

- право создания главными администраторами бюджетных средств структурных подразделений для осуществления внутреннего контроля;
- необходимость принять меры по повышению качества и надежности контроля;
- организацию координации развития и методологического обеспечения систем внутреннего контроля.

Результаты внутреннего контроля в соответствии с Программой должны быть доступны как органам государственного (муниципального) финансового контроля, так и органам исполнительной власти и местным администрациям.

Специфика современных условий, как уже отмечалось, в том, что по обоим названным направлениям совершенствования ведомственного контроля (нормативно-правовому и организационно-практическому) можно двигаться одновременно. На каждом направлении допустимо предпринимать определенные шаги в некоторой мере независимо от того, что происходит на другом. Такой характер движения определяется тем, что и существующие возможности контрольной деятельности в рамках ведомств реализованы пока не полностью.

Но решающим условием необходимого совершенствования ведомственного финансового контроля в целях более полного решения стоящих задач выступает его упорядочение в правовом отношении, то есть завершение формирования законодательной и нормативной базы на всех ее уровнях.

«...Право выступает в роли регулятора полномочий, причем как контролирующих, так и подконтрольных органов. Чем большими полномочиями наделены контрольные органы, тем больше у них оснований для использования возможностей права как формы и юридического механизма воздействия на повышение эффективности контроля. Эффективность контроля будет выше, если лучшие, содержательнее, адекватнее к настоящим общественным отношениям будут правовые нормы и проще механизм их применения. В этом случае практическая деятельность субъектов контроля и

подконтрольных органов будет объединяться факторами, направленными на достижение управленческой (со стороны контролируемых органов) и контрольной (со стороны госконтроля) целей» [44- курсив наш. Авторы отчета].

Уточнению подлежат, в первую очередь, нормы Бюджетного кодекса Российской Федерации, определяющие основы государственного и муниципального контроля, включая контроль ведомственный. Мы не раз, в публикациях и в предыдущих отчетах по результатам НИР высказывались в поддержку мнения, что «Бюджетный кодекс Российской Федерации, как отмечается в юридической литературе, сам нуждается в серьезной переработке, в частности его глава 26 «Основы государственного и муниципального финансового контроля» [45].

За время действия Кодекса в него внесено много изменений, в том числе и в части регулирования финансового контроля в бюджетной сфере. На наш взгляд, с учетом результатов бюджетной реформы и требований нового ее этапа - перехода на программный бюджет - лучше было бы остановить обвальный процесс «уточнения» и основательно подготовить новый Бюджетный кодекс Российской Федерации. Также по-новому, с учетом накопленного опыта и многочисленных предложений специалистов изложить в нем требования к осуществлению бюджетного (государственного и муниципального) контроля. Но, очевидно, это все-таки дело будущего.

Устранение существующих недоработок положений контрольной направленности, отмеченных в 1-ом разделе Отчета, возможно совместно с реализацией положений Программы повышения эффективности бюджетных расходов. Она предполагает внесение ряда конкретных изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования государственного (муниципального) финансового контроля и механизмов ответственности за нарушения бюджетного законодательства.

Это - организация действенного контроля (аудита) за эффективностью использования бюджетных ассигнований; уточнение полномочий государственных и муниципальных органов по осуществлению финансового

контроля; введение понятий внешнего и внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля с определением их форм, методов и объектов на законодательном уровне и другие. Нужно и установить конкретную ответственность за каждое нарушение бюджетного законодательства, включая, по нашему мнению, несоблюдение норм осуществления контроля.

Наш институт неоднократно выдвигал подобного рода предложения, включая разработку и принятие федерального закона об основах государственного (муниципального) финансового контроля в Российской Федерации. Сейчас подробнее о назревших поправках в Бюджетный кодекс непосредственно с позиций предмета данной работы.

В Кодексе нужно с высокой степенью определенности сформулировать обязательность ведомственного контроля в органах исполнительной власти. Целесообразно наряду с этим более подробно законодательно регламентировать основные требования к независимости контроля в условиях ведомственной деятельности, взаимоотношениям его органов с руководством ведомства, профессиональной квалификации контрольных работников, взаимодействию с органами внешнего финансового контроля. Такой подход будет способствовать тому, чтобы ведомственный контроль полнее соответствовал принципам Лимской декларации и стандартам, установленным Международной организацией высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ).

Статью 165 Бюджетного кодекса, где одним из бюджетных полномочий Минфина России определено нормативное и методическое обеспечение деятельности по осуществлению государственного (муниципального) финансового контроля органами исполнительной власти, предлагается дополнить положением о том, что Минфин занимается и координацией развития систем внутреннего контроля в этих органах. Конкретный способ организации этой деятельности предлагается во второй части данного раздела,

посвященной организационно-практическому совершенствованию ведомственного контроля.

Одной из мер санкционирования за отсутствие внутреннего контроля или серьезные недостатки в его деятельности могло бы стать лишение главного администратора бюджетных средств контрольной функции в отношении подведомственных получателей средств. В таком случае следует передавать контрольную функцию главного администратора Росфиннадзору с принудительной оплатой за ее выполнение из внебюджетных средств провинившегося ведомства. Санкцию предлагается закрепить в части четвертой Бюджетного кодекса «Ответственность за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации».

Жесткие решения законодательного уровня необходимы. Иначе положение останется таким, каким оно является сейчас, когда ведомственный контроль отвечает учитываемым действующим требованиям примерно наполовину.

При внесении в Бюджетный кодекс изменений и дополнений в части регулирования государственного (муниципального) финансового контроля необходимо вернуться к вопросу о ревизии. От его решения непосредственно зависят качество контрольных мероприятий и их результативность.

Уже при внесении первых поправок в Бюджетный кодекс из документа немотивированно исключили понятие «ревизия». Оставили финансовым контролерам право проводить в бюджетных ведомствах и организациях только проверки. На практике новшество привилось лишь частично. Во многих действующих правовых актах - Федеральном законе «О Счетной палате Российской Федерации», Положении Минфина России о требованиях к осуществлению государственного финансового контроля, положениях о Росфиннадзоре, ГКУ Управления делами Президента Российской Федерации, КРУ ФТС России, других документах - ревизия сохранена. И используется в контрольной практике как важный ее метод. В таком качестве ревизия названа и в Программе повышения эффективности бюджетных расходов.

Для целей ведомственного контроля ревизия во многих случаях просто незаменима. Лишь ревизия дает исчерпывающие ответы, представляет действительно надлежащие надежные доказательства о состоянии финансово-хозяйственной деятельности проверяемого объекта, законности действий ответственных за использование бюджетных средств должностных лиц. Сейчас получается, что практикующие ревизию контрольные органы нарушают нормы Бюджетного кодекса, а документы, которыми они руководствуются, противоречат основному закону бюджетного дела. На необходимость его исправить положение специалисты обращали внимание не раз [46].

С внесением в Бюджетный кодекс поправок, касающихся контроля, возникает реальная возможность для этого. Можно без ущерба для репутации документа восстановить в нем понятие ревизии, вернуть ее проведению в бюджетной сфере законную основу. Можно исключить из Кодекса и понятие проверки, ввести в него удачно вошедший в другие акты и распространенный на практике термин «контрольные мероприятия».

По нашему мнению, в связи с намечаемыми изменениями в Бюджетном кодексе в части регулирования государственного (муниципального) финансового контроля нуждается в уточнениях и изменениях дополнившая в 2007 году главу 26 Кодекса статья 270.1 «Внутренний финансовый аудит». Ее несовершенство и противоречивость подробно рассмотрены в 1-ом разделе Отчета. Возможен и вариант исключения названной статьи из Кодекса. Предложения законодательного характера по реформированию государственного (муниципального) финансового контроля, реализуемые в рамках Программы повышения эффективности бюджетных расходов, делают ее наличие необязательным.

Следующий шаг нормативного правового регулирования ведомственного финансового контроля — утверждаемый Правительством Российской Федерации Порядок осуществления внутреннего контроля в федеральных органах исполнительной власти (далее — Порядок внутреннего контроля).

В связи с принятием такого акта целесообразно упорядочить записи в положениях о федеральных органах исполнительной власти об их контрольных полномочиях. Реализация функции главного распорядителя (администратора) бюджетных средств и в условиях требований действующего Бюджетного кодекса включает осуществление ведомственного финансового контроля. Поэтому дополнительные установки в положениях о некоторых федеральных министерствах, службах и агентствах о проведении ими контроля и проверок в подведомственных организациях, о чем говорилось в 1-ом разделе отчета, представляют собой тавтологию. Более того, их наличие создает иллюзию необязательности контрольных действий в тех случаях, когда они не предусмотрены специально.

В Порядке внутреннего контроля или в связи с его утверждением необходимо решить вопрос о введении ежегодной отчетности федеральных органов исполнительной власти о состоянии и результатах ведомственного финансового контроля. Отчеты должны представляться в Министерство финансов Российской Федерации и Федеральную службу государственной статистики, публиковаться в установленном порядке.

В качестве образца составления отчетности нужно использовать Правила подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора), утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2010 г. N 215. Полезно для этой цели обратиться и к отчетности по аудиторской деятельности, получаемой Минфином России и Росстатом (письмо Минфина России от 25 октября 2010 г. № 03-07-05/964 о форме № 2-аудит).

Для конкретизации и детализации контрольной деятельности Порядок внутреннего контроля, установленный Правительством Российской Федерации, по нашему мнению, необходимо будет дополнить федеральными стандартами ведомственного финансового контроля, утверждаемыми в

соответствии со статьей 165 Бюджетного кодекса Министерством финансов Российской Федерации.

Стандарты документально и подробно суммируют нормы права и установки технологии контроля для условий их практического применения. Стандарты конкретизируют способы решения задач контрольной деятельности применительно к различным ее этапам. Практически каждый конкретный стандарт выступает в определенном смысле эталоном соответствия процесса и результата контроля, показывает, какого уровня качества должна достигнуть контрольная деятельность, чтобы обеспечить надежность предоставляемой информации.

В предлагаемых стандартах следует учесть и установки Положения о требованиях к деятельности по осуществлению государственного финансового контроля, утвержденного приказом Министерства финансов Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 146н.

В укрупненном виде направления стандартизации ведомственного финансового контроля (в последующем, возможно, группы стандартов) представляются следующими:

- цели и принципы осуществления ведомственного финансового контроля;
- организация контроля и основные требования к его работникам;
- планирование и подготовка контрольных мероприятий;
- взаимоотношения проверяющих и проверяемых;
- проведение контрольных мероприятий;
- контроль качества ревизий, проверок, других контрольных мероприятий;
- оформление результатов и реализация материалов контрольных мероприятий.

Всего, по первоначальному расчету, потребуется разработать и утвердить порядка 25 федеральных стандартов с возможностью последующего дополнения их новыми или уточнения действующих. Предлагаемый проект полного Перечня федеральных стандартов ведомственного финансового контроля приведен в Приложении Б.

На ведомственном уровне нормативная база внутреннего финансового контроля должна состоять из ведомственного Порядка (положения, регламента) внутреннего финансового контроля и необходимых дополняющих его документов – ведомственных стандартов, инструкций, методик (например, проведения встречной проверки или оценки качества контрольной деятельности), указаний, разъяснений, форм плановой, информационной, отчетной документации и т.п.

Полезно разработать и приложить к ведомственным нормативным документам образцы форм рабочих и отчетных документов: годового плана контрольной деятельности, программы контрольного мероприятия, письменного запроса информации для целей проверки, номенклатуры (единая структура и формы) рабочей документации, акта о результатах контрольного мероприятия, а также других документов, необходимость которых определяет ведомство.

Проект методики составления и ориентировочно-конспективное содержание ведомственного Порядка организации и осуществления внутреннего финансового контроля органа исполнительной власти, приложений к нему предложены в нашей работе 2009 года «Организация и осуществление государственного (муниципального) финансового контроля в системе исполнительной власти» [47].

На организационно-практическом направлении ведомству прежде всего следует оценить объем предстоящей внутренней контрольной деятельности в ведомстве. Дальнейшие действия и мероприятия должны соответствовать результатам оценки: полностью удовлетворять потребность в осуществлении контроля и не допускать превышения его разумных пределов.

Для постоянного практического осуществления контрольной деятельности федеральный орган исполнительной власти должен создать в своей структуре подразделение внутреннего (ведомственного) финансового контроля и установить его полномочия. Задача такого структурного подразделения – непосредственная организация и осуществление надежного внутреннего

контроля в сфере финансово-хозяйственной деятельности, подконтрольной данному органу власти.

Статус, полномочия и организационная структура подразделения должны обеспечивать:

- соблюдение основных принципов контрольной деятельности (независимость, профессиональная компетентность, должная тщательность);
- достижение надлежащего качества ревизий, проверок, других контрольных мероприятий;
- реализацию результатов контроля, практических мероприятий по устранению выявленных недостатков и нарушений, улучшению деятельности объекта контроля.

В целях надежности контроля возможные в рамках ведомства независимость и самостоятельность контрольного подразделения обуславливаются:

- подчинением его непосредственно руководителю ведомства;
- соответствием по рангу организационной формы и полномочиям основным структурным подразделениям данного федерального органа исполнительной власти (департамент - в министерстве, управление - в федеральной службе или агентстве).

Структуру, штатную численность структурного подразделения внутреннего (ведомственного) контроля, наличие территориальных подразделений руководство ведомства определяет в соответствии со спецификой своей организационно-правовой формы и объемом подлежащей контролю финансово-хозяйственной деятельности.

Проект Типового положения о структурном подразделении - Департаменте (управлении) внутреннего финансового контроля федерального органа исполнительной власти приводится в Приложении Б.

Целесообразность использования ведомством возможностей, предоставляемых действующей статьей 270.1 Бюджетного кодекса, определяет руководство ведомства. Если признается необходимым наличие двух

самостоятельных подразделений (внутреннего контроля и внутреннего аудита), вопросы их полномочий, взаимодействия, субординации и т.п. решаются принятым в ведомстве порядком.

Территориальные органы департамента (управления) ведомственного финансового контроля создаются при наличии обоснованной потребности в них в пределах штатно-финансовых возможностей ведомства. Такие органы могут функционировать в пределах территории либо субъекта Российской Федерации, либо федерального округа.

Если в структуре федерального органа исполнительной власти имеются территориальные подразделения (управления, филиалы, отделения) с собственными финансово-контрольными службами, на контрольный орган центрального аппарата целесообразно возложить инструктивно-методическое обеспечение контрольной деятельности этих служб. Чтобы такое обеспечение не стало формальным бумаготворчеством, надо предусмотреть возможность проверки в той или иной форме работы территориальных контрольных служб департаментом (управлением) федерального органа исполнительной власти.

Следует также установить обязательность взаимодействия территориальных служб с контрольным органом центрального аппарата при проведении им контрольных мероприятий на соответствующей территории и наметить основные составляющие такого взаимодействия.

Создание подразделений внутреннего контроля в федеральных органах исполнительной власти не должно прийти в противоречие с повышением мотивации руководителей органов власти в отношении оптимизации предельной численности центральных аппаратов и территориальных органов. На наш взгляд, существующие штаты федеральных органов исполнительной власти позволяют и в условиях намечаемого 20-процентного сокращения [48] создавать внутренние контрольные подразделения надлежащего уровня. Совершенствование структуры ведомства может способствовать ротации кадрового состава в пользу укрепления контрольного подразделения.

Для федерального органа исполнительной власти важно обеспечить постоянство внутреннего финансового контроля, систематический охват контрольными мероприятиями всех получателей бюджетных средств. В этих целях необходимо установить периодичность проведения контрольных мероприятий в подведомственных органах и организациях и/или применительно к выполняемым программам.

В соответствии с трехлетним циклом бюджетного планирования финансово-хозяйственную деятельность каждого подведомственного получателя бюджетных средств или ход выполнения государственной (федеральной целевой, ведомственной) программы целесообразно подвергать ревизии или проверке не менее одного раза в очередном цикле. Конкретные сроки применительно к специфике контролируемых объектов (программ) устанавливается при составлении годового плана контрольной деятельности. Относительно программ контрольные мероприятия надо планировать так, чтобы хотя одно мероприятие проводилось в ходе выполнения программы. В сроки, когда возможна корректировка плановых и текущих расходов.

Внеплановые (внезапные) контрольные мероприятия назначаются руководителем ведомства при возникновении определяющих их необходимость обстоятельств. Такие обстоятельства регламентируются в ведомственном Порядке осуществления внутреннего финансового контроля.

В качестве основных методов контроля (форм контрольного мероприятия) могут использоваться:

- ревизии и проверки объектов финансового контроля с выездом проверяющих по месту расположения учреждений, предприятий, их филиалов, территориальных подразделений;
- камерально-дистанционный контроль при наличии достаточных технико-информационных возможностей в системе федерального органа исполнительной власти;
- отчеты руководителей подведомственных органов и организаций на специальных совещаниях у руководителя федерального органа исполнительной

власти с участием представителей заинтересованных структурных подразделений.

Специфика практической подготовки различных по методике проведения контрольных мероприятий предполагает разработку на основе федерального стандарта конкретных ведомственных рекомендаций.

Применение той или иной формы контрольного мероприятия определяется при составлении плана контрольной деятельности на год. Основные методы следует чередовать применительно к различным объектам контроля с учетом результатов предыдущего варианта. Возможно проведение дополнительной (внеочередной) ревизии (проверки) на месте, если камерально-дистанционный или отчетный вариант контроля показали такую необходимость.

В соответствии с Положением о требованиях к деятельности по осуществлению государственного финансового контроля систематическому контролю подлежит качество контрольной деятельности. Доказательность оценке качества придают постоянство и гласность контроля. Федеральный орган исполнительной власти должен определить и утвердить показатели оценки качества контрольной деятельности и качества работы каждого сотрудника контрольной службы, формы стимулирования работников, достигших лучших результатов контрольной деятельности.

Оценка качества контроля явится достоверной и убедительной, если, с одной стороны, будет корреспондироваться с оценками качества деятельности всех государственных служащих ведомства, с другой, учитывать специфику контрольно-ревизионной работы. Поэтому оценка качества внутреннего контроля должна, по нашему мнению, существовать не сама по себе, а как один из разделов общей системы оценки качества деятельности государственных служащих ведомства.

Стимулирование работников финансового контроля с учетом специфики их труда предполагает:

Установление повышенного относительно других государственных служащих ведомства денежного содержания;

поощрение (премирование) за участие в контрольных мероприятиях, принесших очевидные финансовые результаты;

поощрение (премирование) за инициативную работу и достижение высоких личных показателей;

продвижение отлично выполняющих свои обязанности работников финансового контроля по службе.

Непременным условием высокого качества и должной надежности финансового контроля, в том числе и ведомственного, является регулярное повышение профессиональной квалификации контрольных работников. В настоящее время для этого имеются широкие возможности, включая те, которые предоставляют государственные учреждения высшего профессионального образования.

В этих условиях федеральным органам исполнительной власти нужно:

- полнее использовать потенциал подведомственных образовательных учреждений;
- налаживать с учетом требований действующего законодательства постоянные связи с ведущими экономическим вузами;
- способствовать систематическому участию в преподавательской деятельности по повышению квалификации специалистов ведомственных контрольных подразделений.

Продуктивно способствовать повышению квалификации призван профессиональный обмен информацией, изучение специалистами различных ведомств лучшего опыта постановки внутреннего контроля в других ведомствах. Пока усилия на этом направлении носят эпизодический характер. Содействие в планомерном обмене опытом может стать, в числе других, содержательным направлением координации развития систем внутреннего контроля различных ведомств, предусмотренной в Программе повышения эффективности бюджетных расходов.

Для того, чтобы координация развития и методологическое обеспечение систем внутреннего контроля приобрели систематический и постоянный

характер, необходимо наличие занимающегося этим центра. Нам представляется, что Центр (совет, комиссию) по координации развития и методологическому обеспечению систем внутреннего финансового контроля надо создать при Министерстве финансов Российской Федерации. Привлечь к участию в нем представителей различных департаментов Минфина, контрольных подразделений других ведомств, научных организаций. Полезным примером для такого учреждения является многолетняя успешная деятельность Совета по аудиторской деятельности при Минфине России. Одним из первых шагов предлагаемого органа может стать разработка проектов федеральных стандартов ведомственного финансового контроля.

Координационно-методологический орган должен будет взаимодействовать с Росфиннадзором, на который возложен контроль за исполнением органами государственного (муниципального) финансового контроля, созданными органами исполнительной власти (местными администрациями муниципальных образований), законодательства Российской Федерации о финансово-бюджетном контроле и надзоре.

Заключение

Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы и предложения.

1. Состояние ведомственного финансового контроля, осуществляемого федеральными органами исполнительной власти, не в полной мере соответствует современным требованиям. Ведомственный финансовый контроль не упорядочен, слабо влияет на повышение эффективности бюджетных расходов.

Действующие нормы организации и осуществления ведомственного финансового контроля, регламентированные Бюджетным кодексом Российской Федерации, недостаточно полны и жестки, но и они не соблюдаются.

Нет федеральных стандартов осуществления ведомственного финансового контроля. Отсутствует координация деятельности его органов, недостаточно методологическое обеспечение контроля.

Во многих федеральных органах исполнительной власти не приняты ведомственные нормативные акты о контроле, не созданы специализированные, независимые, самостоятельные контрольные подразделения. Не налажены планирование и систематическое проведение контрольных мероприятий, обобщение, анализ и использование их результатов в целях улучшения деятельности подведомственных учреждений и предприятий.

Не существует установленной в законном порядке ответственности за отсутствие или серьезные недостатки в осуществлении ведомственного финансового контроля.

2. Необходимость безотлагательного совершенствования ведомственного финансового контроля, осуществляемого федеральными органами исполнительной власти, возрастает в связи с начавшейся реализацией Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года.

Совершенствование контрольно-надзорной деятельности определено в Программе как одно из основных направлений повышения эффективности

деятельности органов исполнительной власти. Для решения поставленных Программой задач требуется комплексное реформирование системы государственного (муниципального) финансового контроля.

3. Одной из основных составляющих такого реформирования являются меры по совершенствованию ведомственного финансового контроля, осуществляемого федеральными органами исполнительной власти (главными администраторами бюджетных средств). Их необходимо одновременно проводить по нормативно-правовому и организационно-практическому направлениям.

3.1 Меры нормативно-правового направления:

поправки и дополнения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, регламентирующие основные требования к ведомственному финансовому контролю;

разработка и введение в действие после утверждения актом Правительства Российской Федерации порядка осуществления внутреннего контроля в федеральных органах исполнительной власти федеральных стандартов ведомственного финансового контроля;

введение единой отчетности об осуществлении и результатах ведомственного финансового контроля;

утверждение федеральными органами исполнительной власти ведомственных нормативных правовых актов по организации и осуществлению финансового контроля;

создание федеральными органами исполнительной власти комплектов инструктивно-методических документов, регламентирующих деятельность ведомственных структурных подразделений финансового контроля.

3.2 Меры организационно-практического направления, принимаемые федеральными органами исполнительной власти:

создание в течение 2011 года самостоятельных подразделений внутреннего финансового контроля;

укомплектование созданных подразделений квалифицированными кадрами;

определение периодичности и порядка планирования контрольных мероприятий;

установление системы оценок качества контрольной деятельности и стимулирования работников финансового контроля.

организация систематического повышения квалификации работников финансового контроля;

создание Центра (совета, комиссии) по координации развития и методологическому обеспечению систем внутреннего контроля при Министерстве финансов Российской Федерации.

Реализация названных предложений нужна как для совершенствования ведомственного контроля на федеральном уровне, так и для улучшения взаимодействия органов внутреннего и внешнего государственного (муниципального) финансового контроля в масштабе страны, следовательно, для их общего влияния на повышение результативности бюджетных расходов.

4. В целях оценки состояния ведомственного финансового контроля, соблюдения порядка его осуществления федеральными органами исполнительной власти предлагается провести во второй половине 2012 года под руководством Минфина России проверку организации и осуществления ведомственного финансового контроля рядом федеральных министерств, служб и агентств с докладом результатов Правительству Российской Федерации.

Список использованных источников

1 Валова С.Р. Поговорим о ведомственном финансовом контроле. – Бюджетные организации: бухгалтерский учет и налогообложение, 2009. – N 9. – С.14

2 Лимская декларация руководящих принципов контроля, статья 3. Принята IX Конгрессом Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ). Использован и цитируется далее текст декларации, опубликованный в книге Степашина С.В., Столярова Н.С., Шохина С.О., Жукова В.А. Государственный финансовый контроль: Учебник для вузов. – СПб.: Питер, 2004. – С.507-513

3 Родионова В.М., Шлейников В.И. Финансовый контроль: Учебник. – М.: ИД ФБК- ПРЕСС, 2002. – С.37

4 Степашин С.В. Конституционный аудит. – М.: Наука, 2006. – 816 с. Государственный аудит и экономика будущего. – М.: Наука, 2008. – 608 с.

5 Федеральный закон от 2 декабря 2009 г. № 308-ФЗ «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов», приложение 6

6 Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2010–2012 годах. 25 мая 2009 года. Официальный сайт Президента РФ: <http://www.kremlin.ru/acts/4187>

7 Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах. Одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. N 1789-р. Раздел III.

8 Торжественное заседание, посвященное 350-летию установления государственного финансового контроля в России и 15-летию президентского контроля. – М.: Тип. «БЭСТ – принт», 2006. – С.12

9 Витте С.Ю. Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных Его Императорскому Высочеству Великому Князю Михаилу Александровичу в 1900-1902 гг. - Спб., 1912 - С.433

10 Озеров И.Х. Какъ расходуются въ России народныя деньги? Критика русскаго расходнаго бюджета и государственный контроль (по неизданным

22 Тарасов А.М. Назв. соч. – С.543

23 Результаты мониторинга качества финансового менеджмента за 2009 год. Подраздел 1.5 Контроль и аудит. //Официальный сайт Минфина России.: http://www1.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2010/05/Rezultaty_2009_13.05.10.xls

24 Федеральное правило (стандарт) аудиторской деятельности №8. Понимание деятельности аудируемого лица, среды в которой она осуществляется, и оценка рисков существенного искажения аудируемой финансовой (бухгалтерской) отчетности (в ред. Постановления Правительства РФ от 19.11.2008 N 863). Приложение № 2

25 А.Л.Кудрин. Доклад на научно-практической конференции «Государственному финансовому контролю в России 350 лет». // Официальный сайт Минфина России.: www1.minfin.ru/gfk350/dok_kud_250960.pdf

26 Комплект материалов международного семинара «Актуальные проблемы внутреннего контроля: мировая и российская практика». Рекомендации по итогам семинара, преамбула. Москва, 16 февраля 2010 г.

27 Бюджетное послание Президента Российской Федерации Д.А.Медведева о бюджетной политике в 2011–2013 годах. Официальный сайт Президента России: www.kremlin.ru/news/8192

28 Лимская декларация..., статья 3, п.2

28 Комплект материалов международного семинара ... Рекомендации, п.5

29 Тарасов А.М. Назв. соч. – С.56

30 Артюхин Р.Е. Казначейство России: стратегическое управление и информационные технологии. – Финансы, 2010. - № 3. – С.3

31 Для анализа состояния внутреннего контроля и аудита в Федеральном казначействе использованы материалы официального сайта www.goskazna.ru, выступление Руководителя ФК России Р.Е.Артюхина на международном семинаре в Москве 16 февраля 2010 года, публикации в журналах «Бюджет» и «Финансы»

32 Артюхин Р.Е. Назв. статья. – С.4-5

33 Чернова О. Организация ведомственного контроля в ФНС России. – Бюджет, 2006. - Июль. – С. 67

34 Комплект материалов международного семинара... Выступление заместителя Руководителя ФНС России Е.В.Козловой

35 Результаты мониторинга качества финансового менеджмента за 2009 год. Раздел 2. Рейтинг главных администраторов средств федерального бюджета. Официальный сайт: Минфина России:
http://www1.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2010/05/Rezultaty_2009_13.05.10.xls

36 Пояснительная записка Минфина России к отчету о результатах проведения годового мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета, за 2009 год. Официальный сайт Минфина России:
http://www1.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2010/05/monitoring_2009.doc

37 Лимская декларация ... С. 507

38 Назаров А.В. Заключение Счетной палаты Российской Федерации по Министерству образования и науки Российской Федерации о результатах внешней проверки исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2007 год. - Бюллетень Счетной палаты, 2009. - № 2. - С. 141

39 Катренко В.С. Проверка проверяющих. Социалке нужна жесткая система внутреннего контроля. - Парламентская газета. - 26 марта 2010. - С.12

40 Горегляд В.П. Заключение Счетной палаты Российской Федерации о результатах внешней проверки исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2009 год в Федеральной службе страхового надзора. – Бюллетень Счетной палаты, 2010. - № 10. – С.141

41 Пискунов А.А. Аналитическая записка «Анализ законности и эффективности использования интеллектуальной собственности, созданной за

счет средств федерального бюджета». - Бюллетень Счетной палаты, 2010. - № 2. - С. 178

42 А.Э. Сердюков. Интервью журналу Русский Newsweek 4 октября 2010 г. Электронный ресурс . - Режим доступа: <http://www.runewsweek.ru/article/v-rossii/24943-ya-byi-obeskurazhen-obemami-vorovstva>

43 Результаты мониторинга качества финансового менеджмента за 2009 год. Подраздел 1.5 Контроль и аудит. //Официальный сайт Минфина России:: http://www1.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2010/05/Rezultaty_2009_13.05.10.xls

44 Тарасов А.М. Назв. соч. - С.545-546

45 Хорина Л.Я. Правовое обеспечение контроля исполнения федерального бюджета Российской Федерации. - Москва.: Изд-во МГУ, 2004. - С.36

46 см. напр., Пансков В.Г. Формирование системы государственного финансового контроля как стратегическая задача государственного строительства. - Российский экономический журнал, 2002. - № 5-6, С.23; Рожкова Н.К. Обзор методик проведения финансового контроля. Аудит и финансовый анализ, 2005. - № 4. - С.6

47 НИФИ АБиК МФ РФ. Назв. в сноске 19 отчет о НИР 2009 г. Приложение А. Проект. Методические рекомендации по организации и осуществлению государственного (муниципального) финансового контроля в системе исполнительной власти

48 Высказывания А.Л.Кудрина информационным агентствам на Петербургском международном экономическом форуме. Официальный сайт Минфина России:
<http://www.minfin.ru/ru/press/speech/index.php?pg4=6&id4=10049>

Приложения

Приложение А

Таблица № 1

Наличие и результаты оценки качества правового акта об организации внутреннего финансового аудита (контроля) федеральных органах исполнительной власти (ФОИВ)

№№ пп	Наименование ФОИВ	Оценка в баллах
1	Министерство промышленности и торговли Р Ф	0,0
2	Министерство энергетики Российской Федерации	0,0
3	Федеральная служба по надзору в сфере природопользования	0,0
4	Федеральное агентство по недропользованию	50,0
5	Федеральное агентство водных ресурсов	50,0
6	Министерство культуры РФ	0,0
7	Министерство здравоохранения и социального развития РФ	50,0
8	Федслужба по надзору в сфере здравоохран и соцразвития	50,0
9	Министерство связи и массовых коммуникаций РФ	0,0
10	Министерство образования и науки РФ	50,0
11	Федеральное агентство по рыболовству	0,0
12	Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки	0,0
13	Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору	0,0
14	Министерство сельского хозяйства РФ	0,0
15	Федеральное агентство связи	0,0
16	Федслужба по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия	0,0
17	Федеральное агентство по информационным технологиям	50,0
18	Государственная фельдшерская служба РФ	50,0
19	Федеральное агентство по делам молодежи	0,0
20	Министерство финансов РФ	50,0
21	Федеральная служба страхового надзора	0,0
22	Федслужба по надзору в сфере связи, информтехнологий и масскоммуникц	50,0
23	Федеральное казначейство	100,0
24	Министерство транспорта РФ	0,0
25	Федеральная служба по контролю в сфере транспорта	50,0

26	Федеральное агентство воздушного транспорта	0,0
27	Федеральное дорожное агентство	0,0
28	Федеральное агентство железнодорожного транспорта	0,0
29	Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям	0,0
30	Министерство экономического развития РФ	50,0
31	Федслужба по надзору в сфере защиты прав потребителей и б... человека	0,0
32	Федеральная служба по труду и занятости	50,0
33	Федеральная служба финансово-бюджетного надзора	0,0
34	Федеральная таможенная служба	100,0
35	Федеральное архивное агентство	0,0
36	Федеральная служба государственной статистики	0,0
37	Федеральная антимонопольная служба	0,0
38	Федеральное агентство по управлению госимуществом	50,0
39	Федслужба по интеллекту собственности, патентам и товарным знакам	50,0
40	Федслужба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды	0,0
41	Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии	0,0
42	Федеральное агентство по туризму	0,0
43	МЧС РФ	100,0
44	Федеральная авиационная служба	0,0
45	Федеральная налоговая служба	100,0
46	МВД России	50,0
47	Федеральная миграционная служба	100,0
48	Федеральная служба охраны РФ	0,0
49	Федслужба РФ по контролю за оборотом наркотиков	0,0
50	Федеральное агентство по обустройству госграницы РФ	0,0
51	Федеральная служба по оборонному заказу	0,0
52	Федеральное агентство специального строительства	100,0
53	Управление делами Президента РФ	50,0
54	Федеральная служба по тарифам	100,0
55	Минрегион РФ	0,0
56	Министерство иностранных дел РФ	50,0
57	Министерство юстиции РФ	0,0
58	Федеральная служба исполнения наказаний	100,0
59	Федслужба госрегистрации, кадастра и картографии	0,0

60	Федеральная служба судебных приставов	100,0
61	Федслужба по экологич., технологическому и атомному надзору	0,0
62	Федеральная служба по финансовым рынкам	50,0
63	Федслужба по техническому и экспортному контролю	0,0
64	Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству	0,0
65	Федеральная служба по финансовому мониторингу	50,0
66	Министерство спорта, туризма и молодежной политики	0,0

Источник: Результаты мониторинга качества финансового менеджмента за 2009 год. Подраздел 1.5 Контроль и аудит. [Электронный ресурс] / Сайт Минфина России. – Режим доступа:

http://www1.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2010/05/Rezultaty_2009_13.05.10.xls

**Группировка
федеральных органов исполнительной власти
по оценке показателя «Контроль и аудит»**

№№	Группа и наименование ФОИВ	Величина показателя в баллах
1	Наивысшие показатели	90 - 100
1.1	Федеральное казначейство	100
1.2	Федеральная таможенная служба	100
1.3	МЧС России Федеральная налоговая служба	99
1.4	Федеральная миграционная служба	98
1.5	Федеральная служба исполнения наказаний	97
1.6		
2	Показатели средний и ниже	50 и ниже
2.1	Федеральное агентство по недропользованию	49
2.2	Государственная фельдшерская служба РФ	50
2.3	Федеральное агентство по управлению госуд. имуществом	50
2.4	Федеральная служба по финансовому мониторингу	39
2.5	Министерство финансов РФ	50
2.6	Министерство промышленности и торговли РФ	33
2.7	Федеральная служба госстатистики	33
2.8	Федеральное агентство по техрегулированию и метрологии	33
2.9	Федслужба по надзору в сфере образования и науки	33
2.10	Министерство иностранных дел РФ	50
2.11	Федеральное агентство по информационным технологиям	39
2.12	Федеральная служба РФ по контролю за оборотом наркотиков	30
2.13	Федеральное агентство по рыболовству	22
2.14	Федслужба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека	33
2.15	Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству	33
2.16	Федеральное агентство железнодорожного транспорта	33
2.17	Федеральная служба по оборонному заказу	33
2.18	Министерство юстиции РФ	22
2.19	Федеральное агентство по обустройству госграницы РФ	33
2.20	Федслужба по экологическому, технолог и атомному надзору	32
2.21	Министерство экономического развития РФ	39
2.22	Федслужба по надзору за соблюдением законодательства в области культурного наследия	33
2.23	Министерство регионального развития РФ	33
2.24	Федслужба по надзору в сфере связи, информтехнологий и массовых коммуникаций	39
2.25	Федеральная служба страхового надзора	33
2.26	Федслужба по техническому и экспертному контролю	0,0
2.27	Министерство энергетики РФ	33
2.28	Федслужба по надзору в сфере природопользования	33
2.29	Федеральное агентство воздушного транспорта	33

2.30	Министерство культуры РФ	32
2.31	Министерство спорта, туризма и молодежной политики РФ	22
2.32	Федеральное агентство по делам молодежи	33

Источник: Результаты мониторинга качества финансового менеджмента за 2009 год. Раздел 2. Рейтинг главных администраторов средств федерального бюджета. [Электронный ресурс] / Сайт Минфина России. – Режим доступа: http://www1.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2010/05/Rezultaty_2009_13.05.10.xls

**Перечень
заключений Счетной палаты Российской Федерации о результатах
внешних проверок исполнения ФОИВ федерального бюджета**

№№	Наименование	Год и № бюллетеня
1	Заключение Счетной палаты Российской Федерации по Федеральному дорожному агентству о результатах внешней проверки исполнения Федерального закона "О федеральном бюджете на 2007 год" и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2007 год	2008 № 12
2	Заключение Счетной палаты Российской Федерации по Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки о результатах внешней проверки исполнения Федерального закона "О федеральном бюджете на 2007 год" и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2007 год	-«-»-
3	Заключение Счетной палаты Российской Федерации по Федеральному агентству железнодорожного транспорта о результатах внешней проверки исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2007 год	2009 № 1
4	Заключение Счетной палаты Российской Федерации по Федеральному агентству по промышленности о результатах внешней проверки исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2007 год	-«-»-
5	Заключение Счетной палаты Российской Федерации по Федеральной таможенной службе о результатах внешней проверки исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2007 год	-«-»-
6	Заключение Счетной палаты Российской Федерации по Федеральному агентству по образованию о результатах внешней проверки исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2007 год	-«-»-
7	Заключение Счетной палаты Российской Федерации по Министерству промышленности и энергетики РФ о результатах внешней проверки исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2007 год	2009 № 2
8	Заключение Счетной палаты Российской Федерации по Федеральному агентству по техническому регулированию и метрологии о результатах внешней проверки исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2007 год	-«-»-
9	Заключение Счетной палаты Российской Федерации по Федеральной налоговой службе о результатах внешней проверки исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2007 год	-«-»-
10	Заключение Счетной палаты Российской Федерации по Министерству	

	образования и науки о результатах внешней проверки исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2007 год	-«0»-
11	Заключение Счетной палаты Российской Федерации по Федеральному агентству по энергетике о результатах внешней проверки исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2007 год	2009 № 3
12	Заключение Счетной палаты Российской Федерации по Федеральной службе по финансовому мониторингу о результатах внешней проверки исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2008и на плановый период 2009 и 2010 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2008 год	2009№ 12
13	Заключение на отчет об исполнении бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования за 2008 год	2010 № 1
14	Заключение Счетной палаты Российской Федерации по Федеральной антимонопольной службе по результатам внешней проверки исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2008 год	2010 № 4
15	Заключение Счетной палаты Российской Федерации о результатах внешней проверки исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2009 год в Федеральной службе по финансовым рынкам	2010 № 9
16	Заключение Счетной палаты Российской Федерации о результатах внешней проверки исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2009 год в Федеральной службе страхового надзора	2010 №10

**Перечень
федеральных стандартов
ведомственного финансового контроля (ФС ВФК)**

- ФС ВФК № 1 Цель и задачи ведомственного финансового контроля
- ФС ВФК № 2 Основные принципы ведомственного финансового контроля
- ФС ВФК № 3 Организация ведомственного финансового контроля
- ФС ВФК № 4 Требования к работникам финансового контроля
- ФС ВФК № 5 Взаимоотношения проверяющих и проверяемых
- ФС ВФК № 6 Планирование контрольной деятельности
- ФС ВФК № 7 Назначение внеплановых контрольных мероприятий
- ФС ВФК № 8 Основные методы контроля
- ФС ВФК № 9 Подготовка контрольных мероприятий
- ФС ВФК № 10 Формирование группы проверяющих
- ФС ВФК № 11 Привлечение экспертов
- ФС ВФК № 12 Программа и план проведения контрольного мероприятия
- ФС ВФК № 13 Организация начала контрольного мероприятия на объекте
контроля
- ФС ВФК № 14 Проведение контрольного мероприятия
- ФС ВФК № 15 Документирование контрольного мероприятия
- ФС ВФК № 16 Оценка состояния внутреннего контроля объекта
финансового контроля и возможности использования его материалов
- ФС ВФК № 17 Организация встречной проверки
- ФС ВФК № 18 Действия при отказе представления необходимых для
ревизии (проверки) документов и объяснений должностных (материально-
ответственных) лиц
- ФС ВФК № 19 Анализ и оценка надежности получаемых в ходе
контрольного мероприятия доказательств
- ФС ВФК № 20 Предварительное обсуждение результатов мероприятия

ФС ВФК № 21 Контроль проведения контрольного мероприятия

ФС ВФК № 22 Особенности проведения контрольного мероприятия на разных объектах контроля: федеральные службы и агентства, подведомственные организации

ФС ВФК № 23 Оформление результатов контрольного мероприятия

ФС ВФК № 24 Ознакомление руководства объекта контроля с результатами контрольного мероприятия

ФС ВФК № 25 Реализация материалов контрольного мероприятия

**Типовое положение
о Департаменте (управлении) ведомственного финансового контроля
федерального органа исполнительной власти**

I. Общие положения

1.1 Департамент (управление) ведомственного финансового контроля (далее – департамент) является самостоятельным структурным подразделением федерального органа исполнительной власти (федеральных министерства, службы, агентства – далее ФОИВ).

Департамент подчиняется непосредственно руководителю ФОИВ и обеспечивает деятельность ФОИВ по вопросам, относящимся к его ведению.

1.2. В своей деятельности Департамент руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, Положением о ФОИВ, приказами, инструкциями и иными нормативными правовыми актами ФОИВ, а также настоящим Положением.

1.3 Департамент осуществляет свою деятельность во взаимодействии с иными департаментами ФОИВ, территориальными органами и подведомственными организациями ФОИВ, федеральными службами и агентствами, находящимися в ведении ФОИВ, федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

1.4 Департамент осуществляет ведомственный финансовый контроль непосредственно и через созданные в установленном порядке его территориальные органы.

II. Задачи Департамента

2. Основными задачами Департамента являются:

2.1 Контроль исполнения руководителями структурных подразделений ФОИВ и подведомственными федеральными службами, федеральными

агентствами, организациями (далее - подведомственные организации) законодательства Российской Федерации, приказов, распоряжений, инструкций и иных документов ФОИВ, регламентирующих финансово-хозяйственную деятельность.

2.2 Контроль за сохранностью, целевым и эффективным использованием федеральной собственности, переданной ФОИВ подведомственным организациям в установленном порядке.

2.3 Контроль за соблюдением финансового законодательства, целевым и эффективным использованием материальных и финансовых ресурсов, обеспечением сохранности денежных средств и материальных ценностей в подведомственных организациях ФОИВ.

2.4 Контроль состояния внутреннего контроля и качества проведения аудиторских проверок в организациях, подведомственных ФОИВ.

2.5 Организация деятельности территориальных подразделений Департамента, методическое руководство контрольными службами подведомственных ФОИВ федеральных служб, федеральных агентств, организаций.

2.6 Подготовка предложений по совершенствованию финансового контроля в системе ФОИВ.

III. Функции Департамента

3. Департамент в соответствии с возложенными на него задачами осуществляет следующие основные функции:

3.1 Планирует, организует и проводит ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности подведомственных ФОИВ федеральных служб, федеральных агентств, организаций.

3.2 Проводит контрольные проверки:

- экономической эффективности деятельности подведомственных организаций;
- соблюдения руководителями структурных подразделений ФОИВ и подведомственных организаций действующего законодательства, а также

исполнения ими приказов, распоряжений, инструкций и иных актов ФОИВ по вопросам финансово-хозяйственной деятельности;

- иные проверки по указанию руководителя ФОИВ;

3.3 Проверяет в подведомственных организациях ФОИВ фактическое наличие денежных средств и материальных ценностей, договоры, сметы, расчеты и отчетность, иные бухгалтерские и хозяйственные документы.

3.4 Рассматривает материалы проверок по вопросам финансово-хозяйственной деятельности, по их результатам вносит на рассмотрение руководства ФОИВ проекты заключений, указаний, распоряжений, приказов.

3.5 Готовит аналитические, информационные, справочные и иные материалы по основным нарушениям и недостаткам, выявленным в ходе проверок финансово-хозяйственной деятельности подведомственных ФОИВ организаций, и представляет их руководству ФОИВ.

3.6 Осуществляет контроль за выполнением решений ФОИВ по результатам проверок финансово-хозяйственной деятельности.

3.7 Организует взаимодействие с органами государственного финансового контроля, правоохранительными органами при проведении ими в установленном порядке контрольных мероприятий в системе ФОИВ.

3.8 Направляет по решению руководства ФОИВ в правоохранительные органы материалы проверок финансово-хозяйственной деятельности по фактам нарушений, за которые предусмотрена уголовная ответственность.

3.9 Разрабатывает проекты ведомственных правовых актов, методические и информационные документы по вопросам контрольной работы; вносит предложения по совершенствованию контрольной работы в системе ФОИВ.

3.10 Согласовывает подготовленные в структурных подразделениях ФОИВ приказы, распоряжения, инструкции и другие нормативные акты, касающиеся состояния внутреннего финансового контроля и финансово-хозяйственной деятельности в системе ФОИВ.

3.11 Организует работу по повышению квалификации сотрудников Департамента и других работников финансового контроля системы ФОИВ.

3.12 Рассматривает обращения организаций и граждан в пределах своей компетенции.

IV. Структура и руководство Департаментом

4. В состав Департамента входят функциональные отделы, между которыми распределены обязанности по выполнению возложенных на него задач и функций.

В необходимых случаях по решению ФОИВ создаются территориальные подразделения Департамента на правах ревизионных отделов.

4.1 Департамент возглавляет директор, который назначается на должность и освобождается от должности руководителем ФОИВ. Директор Департамента имеет заместителей, назначаемых и освобождаемых от должности по его предложению руководителем ФОИВ.

Директор Департамента:

4.2. осуществляет непосредственное руководство Департаментом и несет персональную ответственность за выполнение возложенных на Департамент задач и функций, а также состояние исполнительской дисциплины;

4.3 представляет руководителю ФОИВ для утверждения положение о Департаменте, предложения о структуре, штатной численности Департамента, персональных назначениях, служебном распорядке, административных и должностных регламентах, по другим вопросам, относящимся к ведению Департамента;

4.4 распределяет обязанности между своими заместителями и руководителями отделов, контролирует их исполнение; в случае временного отсутствия директора Департамента один из его заместителей исполняет его обязанности по решению руководителя ФОИВ;

4.5 по поручению руководителя ФОИВ участвует в заседаниях коллегиальных органов, в составе которых присутствует ФОИВ; направляет по решению руководителя ФОИВ работников Департамента для участия в

межведомственных рабочих группах, совещаниях и иных мероприятиях по вопросам, отнесенным к компетенции Департамента;

4.6 запрашивает справки и другие документы, необходимые для выполнения обязанностей Департамента у структурных подразделений ФОИВ подведомственных организаций,

4.7 подписывает и визирует в рамках своей компетенции проекты приказов, писем, других документов;

5. Заместители директора Департамента, руководители отделов обеспечивают организацию работы по выполнению функций Департамента в соответствии с утвержденным директором Департамента распределением обязанностей и должностными регламентами, подписывают документы (письма и служебные записки) в пределах своей компетенции.

6. Должностные обязанности работников Департамента содержатся в служебном распорядке, административном и должностном регламентах, служебном контракте.